

Organiser la participation citoyenne : l'enjeu d'adaptation des collectivités

L'exemple du Département de Loire-Atlantique

Pauline Decaillon

Master 2 Analyse de projets et développement durable

Faculté de Sciences Économique, Université Rennes I

7 Place Hoche, 35000 Rennes, 02 23 23 35 45

Jury

Michel Renault,
Maître de Conférences HDR et co-
responsable du Master Analyse de
Projets et Développement Durable.

Eric Plottu,
Maître de conférences associé à
l'Université de Rennes 1.

Stage

Département de Loire-Atlantique,
3 quai Ceineray, 44000 Nantes
Tutrice : Virginie Henrique.

Octobre 2019

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier Michel Renault, Maître de Conférences HDR et co-responsable du Master Analyse de Projet et Développement Durable de l'Université de Rennes 1, pour ses précieux conseils qui m'ont guidé tout au long de ce travail, de la détermination du sujet à son contenu.

Je remercie également très chaleureusement toute l'équipe du service participation citoyenne et usages numériques pour leur professionnalisme, leur bienveillance et leur disponibilité. Les six mois passés auprès de Virginie Henrique, Sophie Brossaud, Jean-Philippe Lefèvre, Annaïg Denis, Marc Saindrenan et Chloé Guillemot m'ont permis d'apprendre énormément sur la gestion de projets participatifs et l'accompagnement au changement en collectivité. Je leur adresse particulièrement mes remerciements pour la confiance qu'ils ont eue en moi, les responsabilités qu'ils ont su me laisser et toutes les conversations informelles qui ont permis l'approfondissement de ma réflexion pour l'écriture de ce mémoire.

Je remercie par ailleurs toutes les personnes qui m'ont accordé du temps pour partager leurs expériences et expertise.

Enfin, je remercie ma famille et mes proches qui m'ont soutenu tout au long de la rédaction de ce mémoire et, plus particulièrement, Julien Decaillon, Aurélie Poirrier ainsi que Boris Le Pelleter pour m'avoir donné accès à des espaces de travail idéaux. J'adresse également une pensée particulière à Eva Matte pour la relecture minutieuse de ce travail.

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	2
TABLE DES MATIERES	3
RESUME.....	6
LISTE DES ABREVIATIONS	7
INTRODUCTION.....	8
METHODOLOGIE	11
PARTIE I : PARTICIPATION CITOYENNE, ENTRE INJONCTION ET POLITIQUE VOLONTARISTE	12
Chapitre I : La participation citoyenne a le vent en poupe.....	12
Section I : Participation citoyenne, de quoi parle-t-on ?	12
1. Une définition floue	12
2. Les niveaux de participation	14
Section II : Contexte légal et politico-social national	19
1. Un système politique remis en cause par des crises.....	19
2. Historique politique et légal de la participation citoyenne en France	25
Section III : Les promesses (limitées) de la participation citoyenne.....	31
1. Pourquoi faire de la participation citoyenne ?.....	31
2. Les limites de la participation citoyenne	35
Conclusion du premier chapitre	42
Chapitre II : S’engager à faire de la participation citoyenne : le cas du Département de Loire- Atlantique	43
Section I : Contexte local	43
1. Les caractéristiques départementales	43
2. La réforme territoriale	45
Section II : S’accorder sur une vision de la participation citoyenne et s’engager	47
1. Le service participation citoyenne et usages numériques	48
2. Les engagements du Département de Loire-Atlantique en matière de participation citoyenne	52
Section III : Le modèle participatif du Département de Loire-Atlantique	57
Conclusion du second chapitre.....	62
CONCLUSION DE LA PARTIE I	63

PARTIE II : L'ENJEU D'ADAPTATION DE LA COLLECTIVITE TERRITORIALE	65
Chapitre I : Un modèle organisationnel limitant	65
Section I : Un modèle hiérarchique sectorisé contraignant.....	66
1. Fonctionnement de l'administration publique française	66
2. L'organisation du Département de Loire-Atlantique	70
3. La nécessité de passer à un modèle coopératif.....	73
Section II : Coopérer à l'échelle du projet	79
1. Le mode projet : un changement structurel ?	79
2. L'exemple du projet éducatif départemental.....	85
Conclusion du premier chapitre	94
Chapitre II : L'être humain au cœur de l'organisation de la participation citoyenne	95
Section I : Théories générales de la motivation au travail	95
1. Les théories des besoins	96
2. Les théories des choix cognitifs	97
3. Les théories de l'autorégulation	98
Section II : Comment inciter la mise en place de participation citoyenne au sein de la collectivité ?	100
1. Acculturer.....	101
2. Rassurer	103
3. Reconnaître les compétences	106
Conclusion du second chapitre.....	108
CONCLUSION DE LA PARTIE II.....	109
CONCLUSION GENERALE	110
ANNEXES	112
Annexe 1 : Les missions réalisées durant le stage.....	112
Annexe 2 : Support de l'animation « <i>speedboat</i> ».	114
Annexe 3 : Support de l'animation « l'étoile ».	114
Annexe 4 : Exemples d'outils d'animation de l'atelier 1 « Sensibiliser et imaginer » de coconstruction des engagements du Département de Loire-Atlantique.....	115
Annexe 5 : Exemples d'outils d'animation de l'atelier 3 « Évaluer et amender » de coconstruction des engagements du Département de Loire-Atlantique.....	117
Annexe 6 : L'organigramme des services du Département de Loire-Atlantique, en septembre 2019.....	118
Annexe 7 : Les actions éducatives proposées par le Département de Loire-Atlantique	119

Annexe 8 : Facilitation graphique représentant les étapes d’une démarche participative au sein du Département de Loire-Atlantique (présente dans le guide méthodologique)	120
Annexe 9 : Évaluation du stage et autorisation de diffusion du présent document.....	121
BIBLIOGRAPHIE	125
Ouvrages.....	125
Articles scientifiques et revues.....	125
Rapports.....	128
Dictionnaires	129
Écrits universitaires	129
Textes normatifs	129
Lignes directrices	130
Webographie	130
Filmographie	132
TABLE DES FIGURES.....	133

RESUME

Alors que les institutions publiques ont de plus en plus recours à la participation citoyenne, son organisation peut se voir freiner par une culture organisationnelle et une culture de travail peu habituées à ses logiques de coopération et inclusion des citoyens dans le processus décisionnel. Ce travail tend à montrer la nécessité de transformer les institutions publiques pour véritablement inclure et systématiser la participation citoyenne au sein des institutions. Il veut également proposer un modèle organisationnel basé sur la coopération pour faciliter l'organisation de ces démarches et des actions permettant l'acculturation des agents publics afin qu'ils intègrent naturellement les principes de la participation citoyenne dans leur travail quotidien. Un modèle basé sur la coopération, la confiance *a priori* et la responsabilisation semble être plus propice au changement de paradigme imposé par la mise en place de la participation citoyenne. Pour accompagner ce changement, il apparaît nécessaire de former les agents publics aux principes et méthodologies de la participation citoyenne, de leur proposer de nouveaux outils, de les rassurer dans leur rôle et de reconnaître les compétences nécessaires à l'organisation de la participation citoyenne.

Mots-clés : participation citoyenne, démocratie représentative, administration publique, modèle organisationnel, psychologie du travail, accompagnement au changement, management coopératif.

LISTE DES ABREVIATIONS

AMO : Assistant à maîtrise d’ouvrage

CNDP : Commission nationale du débat public

GAM : Groupes d’action municipaux

NPM : *New public management*

PED : Projet éducatif départemental

SPCUN : Service participation citoyenne et usages numériques

INTRODUCTION

« Il y a urgence et nécessité de transformer l'action publique. Il existe mille façons d'analyser les problèmes de la machine politico-administrative, mais on peut aujourd'hui faire trois constats de base : elle souffre de nombreux défauts de conception, ne suscite plus le désir et peine à prendre en compte les pratiques des citoyens. »¹

La démocratie représentative souffre aujourd'hui d'une crise de confiance et de légitimité. Celle-ci se manifeste par le désintérêt grandissant des citoyens envers les « moments d'expression démocratique » tels que les élections, la méfiance du peuple, l'amplification de mouvements sociaux, la montée des extrêmes. Le fossé entre les élites politiques et les citoyens se creuse également à cause de la complexification des politiques publiques, du fait de l'augmentation des normes supranationales, et notamment de l'intégration européenne. Le contexte néolibéral accentue la défiance des citoyens qui ressentent de plus en plus le poids des inégalités sociales. Une part grandissante du peuple français ne veut plus être simple consommatrice de politiques publiques mais bien partie prenante dans leur construction. Le vote seul ne suffit pas à satisfaire ce désir démocratique. John Dewey, à son époque, considérait la démocratie, entendue comme la participation du public à l'action collective, comme le développement de l'individualité, la réalisation de soi. Les individus, en prenant conscience de leur individualité et de leurs problèmes, devraient alors influencer sur les réglementations.

C'est donc dans ce contexte de crises que les politiques publiques ont commencé à intégrer des dispositifs de démocratie participative. Cette dernière peut prendre différentes formes et revêt de nombreuses définitions. Quelle que soit l'approche que l'on aborde, elle signifie la participation des citoyens à la chose publique. En France, son institutionnalisation a débuté dans les années 1980, alors que la loi instaure le recours à des dispositifs participatifs, notamment en matière d'aménagement, et de nouveaux organes ouverts aux citoyens. En 2007, durant les campagnes présidentielles, Ségolène Royal a fait connaître cet enjeu et l'a porté à l'agenda politique. Depuis, on voit apparaître de nombreuses décisions politiques pour la mettre en place, voire la systématiser. Celles-ci peuvent être observées au niveau national, mais c'est surtout l'échelon local, plus proche des citoyens, qui s'engage dans de nombreuses démarches.

¹ Paul Christian, *Design des politiques publiques*, dans : la 27^{ème} région, Paris : La Documentation française, 2010.

Pour autant, la démocratie participative n'est pas toujours bien perçue au sein des institutions publiques. Elle peut provoquer la peur des élus qui craignent alors la perte de leur pouvoir. En effet, elle remet en cause le fonctionnement de la démocratie moderne et le rôle des élus qui doivent alors accepter la construction collective des politiques publiques. Ces dernières sont bien souvent basées sur l'expertise technique des agents publics qui, eux aussi, doivent reconnaître l'expertise des citoyens.

L'association des citoyens peut se faire de plusieurs manières, selon plusieurs niveaux d'implication. Les expériences de réelle coconstruction ou codécision, qui pourraient être celles qui remettent le plus en cause le processus décisionnel, sont encore très rares. Ce processus décisionnel se voit donc bien souvent légèrement complexifié par la prise en compte de nouvelles parties prenantes mais ne remet pas réellement en cause le statut d'élus ou d'agent public.

Pour autant, cette modification suppose tout de même un changement de paradigme relativement important. En effet, l'engagement au recours à la participation citoyenne dans les politiques publiques invite à poser systématiquement la question de l'inclusion des citoyens dans le processus décisionnel. Puis, s'il est décidé de leur laisser la place pour participer, il faut organiser une démarche permettant leur association et s'assurant de la réelle prise en compte de leurs contributions.

Dans ce cadre, les institutions publiques doivent s'adapter, et notamment transformer leur fonctionnement pour inclure cette participation. La modernisation de l'appareil administratif est une question abordée depuis de nombreuses années. Cela a donné lieu, durant le mandat de Nicolas Sarkozy, à la révision générale des politiques publiques (RGPP) qui avait pour but la mise en place de réformes structurelles pour baisser les dépenses publiques et améliorer les politiques publiques. Cette modernisation a continué sous François Hollande avec la Modernisation de l'action publique (MAP). Celle-ci est désormais pilotée par la direction interministérielle de la transformation publique. Les questions de l'innovation, de la transformation managériale et la transformation numérique se veulent centrales. Pour transformer l'action publique, il apparaît essentiel de changer le fonctionnement de l'administration publique.

Lors d'un stage réalisé au Département de Loire-Atlantique, en tant qu'assistante cheffe de projet participation citoyenne, j'ai été amenée à travailler sur la stratégie de diffusion de la culture participative au sein du Département et j'ai accompagné des projets ayant un volet

participatif. Le Département a en effet créé un service participation citoyenne et usages numériques (SPCUN) en 2016 et a voté six engagements en la matière en 2017. C'est dans le cadre de ce stage que je me suis interrogée sur les conséquences de la mise en place de telles démarches sur l'administration publique. J'ai pu constater que la décision d'engagement à l'organisation de la participation citoyenne devait être accompagnée par des personnes détenant une expertise sur le sujet.

Nous partons donc de l'hypothèse que la participation citoyenne est vectrice de changements du fonctionnement de l'institution et du travail des agents publics. Dans ce cadre, quelles difficultés amène l'organisation de la participation citoyenne ? À quels freins internes la collectivité doit-elle faire face ? Comment les surmonter ?

Ce travail attrait à l'organisation de la participation citoyenne, et ne porte donc pas sur la pertinence de sa mise en place. Il s'agira ici de se pencher sur les besoins d'adaptation de la collectivité pour organiser ces démarches participatives. L'objet de l'étude portera en particulier sur le Département de Loire-Atlantique puisque l'expérience passée au sein de l'institution permettra l'illustration de certains freins que nous développerons.

Il appartiendra donc de présenter les contours de la participation citoyenne de manière générale (partie I, chapitre I) et, plus particulièrement, de son contexte en Loire-Atlantique (partie I, chapitre II). Il s'agira ensuite de s'intéresser au fonctionnement actuel de l'administration publique pour relever les points de tension entre celui-ci et l'organisation de la participation citoyenne, dans l'objectif de proposer un fonctionnement plus coopératif (partie II, chapitre I). Enfin, le changement imposé par la mise en place de la participation citoyenne peut rencontrer des résistances, il s'agira alors de réfléchir aux actions pouvant accompagner la transformation des pratiques, notamment dans le cadre du travail des agents publics (partie II, chapitre II).

METHODOLOGIE

Ce travail a été élaboré à partir des observations issues d'une expérience de six mois en tant que stagiaire au sein du Département de Loire-Atlantique². Afin de confirmer ces observations, de les approfondir et de les compléter, deux animations d'intelligence collective ont été réalisées auprès des deux chargées de participation citoyenne du service participation citoyenne et usages numériques (SPCUN) du Département, Virginie Henrique et Sophie Brossaud, ainsi que l'apprentie restée un an et demi dans le service, Chloé Guillemot. La première animation a été réalisée à partir de la méthodologie du « *speedboat* » (annexe 2). Il a été demandé aux trois participantes de préciser le but à atteindre, c'est-à-dire de définir une participation qui « fonctionnerait bien » au sein du Département. Elles ont ensuite déterminé les facteurs internes et externes qui permettaient déjà au Département d'aller vers cet objectif, puis les facteurs qui le freinaient. À partir de ce tableau, une réflexion collective a émergé afin d'imaginer les solutions possibles pour lever ces freins. La deuxième animation a été réalisée avec les deux chargées de participation, à partir de l'animation « l'étoile » (annexe 3). L'objectif était d'évaluer le fonctionnement du SPCUN afin de déterminer ce qui marche bien, ce qui marche moins bien et ce qui pourrait être tenté pour l'améliorer. Afin de compléter les informations récoltées, deux autres entretiens ont été réalisés au sein du Département : l'un avec Jean-Philippe Lefèvre, chef du SPCUN, et l'autre avec Perrine Châtelet, cheffe du projet éducatif départemental, accompagnée sur le volet participatif.

Dans le but de s'inspirer des expériences d'agents chargés de participation citoyenne dans d'autres collectivités, nous avons réalisé un entretien avec Pascal Jarry, directeur de la mission démocratie participative et égalité Femmes-Hommes du Département de la Haute-Garonne. Trois autres collectivités ont par ailleurs été contactées, mais elles n'ont pas répondu.

De plus, pour appréhender le sujet avec un regard extérieur, un entretien avec Bastien Kerspern, designer d'interaction et consultant pour des collectivités dont le Département de Loire-Atlantique, a été réalisé. Nous avons également contacté une association spécialiste de la question de la démocratie ouverte qui n'a pas répondu.

Enfin, de nombreuses recherches documentaires ont permis de compléter ce travail d'observations et d'entretiens. Au regard du sujet, les recherches se sont portées sur trois thématiques principales : la participation citoyenne, le fonctionnement des administrations publiques et la psychologie du travail.

² Vous pouvez retrouver les principales missions effectuées durant ce stage en annexe 1.

PARTIE I : PARTICIPATION CITOYENNE, ENTRE INJONCTION ET POLITIQUE VOLONTARISTE

La démocratie participative semble aujourd'hui être placée comme une réponse aux différentes crises. Pour répondre aux enjeux sociaux et environnementaux, elle s'est vue entrer dans le droit français depuis la fin du XX^e siècle. Aujourd'hui, le recours à cette participation est de plus en plus fréquent dans les institutions. Elle n'est pas seulement imposée par la loi, elle est également intégrée à des politiques volontaires d'association des citoyens, parfois parce qu'elle doit répondre à une forte tension sociale, parfois parce qu'elle fait écho à une volonté personnelle et politique de rapprocher les citoyens des élus. Il s'agira alors dans cette première partie de dresser un tableau général de cette démocratie et de tenter d'expliquer les raisons de sa notoriété et de cette « injonction à participer » (chapitre I), puis de revenir sur le contexte et l'histoire de l'inscription de cette participation citoyenne dans les politiques du Département de Loire-Atlantique (chapitre II).

CHAPITRE I : LA PARTICIPATION CITOYENNE A LE VENT EN POUPE

Depuis les années 1960, la démocratie participative prend de l'ampleur en France. Les différentes crises, marquant la nécessité d'un renouveau démocratique, contribuent à la mise en place de cette participation citoyenne. Nous essayerons dans ce premier chapitre de dessiner le paysage de cette démocratie participative, de sa définition (section I), aux effets attendus et aux critiques qu'elle subit (section III), en passant par la caractérisation du contexte dans lequel elle évolue (section II).

Section I : Participation citoyenne, de quoi parle-t-on ?

Il n'est pas aisé de définir la participation citoyenne tant les différents acteurs et pays lui confèrent un sens différent. Nous essayerons dans cette partie d'éclaircir ce terme et de distinguer les différents niveaux d'implication de la participation citoyenne.

1. Une définition floue

Selon Yves Sintomer, Carsten Herzberg et Anja Röcke (2008), la démocratie participative serait un mélange de démocratie représentative et démocratie directe, « elle

désigne l'articulation des mécanismes classiques du gouvernement représentatif, où les représentants sont les seuls habilités à prendre des décisions, avec des procédures de démocratie directe où des habitants non élus (ou leurs délégués soumis à un mandat semi-impératif) se voient reconnaître une compétence décisionnelle »³.

Sandrine Rui (2013) propose une définition plus précise de la démocratie participative, qui « désigne[rait] l'ensemble des procédures, instruments et dispositifs qui favorisent l'implication directe des citoyens au gouvernement des affaires publiques »⁴. Autrement dit, la démocratie participative consiste à associer les citoyens à la « chose publique ». Cette démocratie admet alors une définition élargie du « citoyen » puisque les dispositifs participatifs peuvent être ouverts à des publics privés des droits civiques français (personnes mineures, personnes n'ayant pas la nationalité française, ...). Guillaume Gourgues (2013), en traitant des « politiques de démocratie participative », donne une définition plus institutionnalisée de la notion, ce que les Anglo-Saxons appellent *public participation*. Pour lui, « il s'agit de l'ensemble des dispositifs institutionnels, officiellement mis en œuvre par les autorités publiques, à toutes échelles, dans le but d'associer tout ou une partie d'un public à un échange de la meilleure qualité possible, afin d'en faire des parties prenantes du processus décisionnel dans un secteur déterminé de l'action publique »⁵. En évoquant le processus décisionnel, il semble que G. Gourgues définisse un niveau de participation relativement élevé, c'est-à-dire que la société civile a réellement un pouvoir au sein de ce processus, et ne participe donc pas aux dispositifs dans un but informatif⁶. Il est toutefois bien précisé que ce pouvoir est strictement limité à la place que l'autorité publique veut bien laisser au public, ce sont donc bien ces autorités qui décideront du périmètre de ce qui pourra être discuté.

Il existe de nombreux écrits sur la démocratie participative, ou encore la participation citoyenne. Pour autant, ces notions revêtent une multitude de définitions et approches. Pour certains, « participation citoyenne » est synonyme de « démocratie participative », pour d'autres, les deux termes se distinguent. La participation citoyenne serait alors la logique

³ Sintomer Yves, Herzberg Carsten, Röcke Anja, « Cartographie des modèles participatifs », In Sintomer Y. (dir.), *Problèmes politiques et sociaux : la démocratie participative*. Paris : La documentation française, 2009/4, N°959. p.39

⁴ Rui Sandrine, « Démocratie participative », dans Casillo I. avec Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/en/dico/democratie-participative>.

⁵ Gourgues Guillaume, *Les politiques de démocratie participative*, Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 2013. p.13

⁶ Nous détaillerons les différents niveaux de participation conceptualisés par Sherry Arnstein dans le deuxième point de la présente section.

descendante de la démocratie participative.⁷ En effet, la démocratie participative peut suivre deux logiques : *top-down* et *bottom-up*. Dans la première logique, ce sont les pouvoirs publics qui entreprennent la démarche participative afin de recueillir les avis ou idées des citoyens sur un sujet, un projet ou une politique publique. La seconde, issue du *community organizing* anglo-saxon, est ascendante. Ce sont les citoyens qui utilisent des dispositifs variés pour défendre leurs intérêts. Loïc Blondiaux (2008) distingue les logiques issues des Anglo-Saxons de celles des Latino-Américains. Selon lui, la démocratie participative regroupe une palette de scénarios allant d'un « modèle strictement "managérial", dans lequel il s'agit de prendre en compte les désirs des "usagers des services publics", à des modèles d'intervention beaucoup plus autonomes à l'égard des structures institutionnelles et qui visent essentiellement un renforcement du pouvoir des populations les plus fragiles [...] »⁸. Le présent document, s'inscrivant dans le cadre d'une participation citoyenne institutionnalisée, traitera principalement des démarches descendantes, organisées par les pouvoirs publics.

La notion de « démocratie participative » est donc floue. C'est toutefois ce manque de clarté qui permet de fédérer les différents courants de pensée autour de ce terme, et de le diffuser, malgré des approches qui peuvent être fondamentalement différentes, de la volonté de contourner la démocratie représentative et son système politique, à la volonté d'accompagner et améliorer ce même système (Bacqué, Rey & Sintomer, 2005). Cécile Blatrix (2009) critique le terme en montrant la diversité de ce que peut être la démocratie participative : « un fatras de dispositifs et de démarches qu'il est difficile d'analyser de façon univoque dans la mesure où ils sont plus ou moins institutionnalisés, inégalement contraignants pour les élus qui n'en sont pas toujours à l'initiative. Il convient d'ailleurs de souligner qu'un même dispositif est susceptible d'usages et de mises en œuvre extrêmement divers selon le projet et les acteurs en cause, le contexte et les enjeux locaux, etc. »⁹.

2. Les niveaux de participation

Il existe plusieurs types d'échelle de la participation. Nous étudierons dans cette partie les niveaux de participation établis par Sherry Arnstein en 1969. Cette échelle est un outil

⁷ Pour simplifier le propos, nous utiliserons dans ce travail les termes « participation citoyenne » et « démocratie participative » comme des synonymes.

⁸ Blondiaux Loïc., *Le nouvel esprit de la démocratie, Actualité de la démocratie participative*, Paris : Seuil, 2008, p.19.

⁹ Blatrix Cécile, « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, 2009/2 (n° 74), p. 97-119, v.p. 99

analytique issu d'un contexte particulier. Du reste, elle est intéressante à étudier parce qu'elle est aujourd'hui l'échelle « théorique » la plus reconnue dans le monde. Nous présenterons toutefois une échelle plus pragmatique, utilisée par le Département de Loire-Atlantique.

Dans les années 1960, les Etats-Unis sont plongés dans un climat tendu lié aux émeutes noires provoquées par un fort chômage, une grande politique de rénovation urbaine et un dispositif de participation qui ne fait qu'en porter le nom (Donzelot et Epstein, 2006). Sherry Arnstein établit alors, dans l'article « *A Ladder of Citizen Participation* » publié dans *Journal of the American Institute of Planners* en 1969, une échelle de participation. Elle y précise ce qui peut être considéré comme relevant de la participation, et ce qui n'en est pas. Selon Jacques Donzelot et Renaud Epstein (2006), ce contexte américain particulier pourrait expliquer le succès que connaît cette échelle qui, aujourd'hui, semble faire consensus au niveau international.

L'échelle d'Arnstein classe huit niveaux d'implication qu'elle répartit en trois catégories.

Figure 1 : L'échelle de la participation de Sherry Arnstein (1969)

8	Contrôle citoyen	}	Pouvoir effectif des citoyens
7	Délégation de pouvoir		
6	Partenariat		
5	Réassurance (<i>Placation</i>)	}	Coopération symbolique (<i>Tokenism</i>)
4	Consultation		
3	Information		
2	Thérapie	}	Non-participation
1	Manipulation		

Source : Donzelot Jacques, Epstein Renaud, « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, 2006/7 (Juillet), p. 5-34. DOI : 10.3917/espri.0607.0005. URL : <https://www-cairn-info.passerelle.univ-rennes1.fr/revue-esprit-2006-7-page-5.htm>

Les deux premiers échelons sont définis par S. Arnstein comme étant de la « non-participation ». Pour elle, un dispositif est manipulateur lorsqu'il s'appelle « participation citoyenne » alors qu'il n'est proposé que dans le but d'éduquer la population ou « manigancer » (*engineering*) son soutien. La thérapie est, selon elle, presque plus grave. En prenant le prétexte d'impliquer la population dans la planification urbaine, les citoyens participent en réalité à une thérapie de groupe dont « l'objectif est de les guérir de leur "pathologie" plutôt que de changer le racisme et la persécution qui créent leurs "pathologies". » (Traduit de l'anglais « *the focus of*

it is on curing them of their "pathology" rather than changing the racism and victimization that create their "pathologies." »¹⁰).

Les échelons trois à cinq relèvent de la « coopération symbolique ». Le troisième échelon est l'information. Pour S. Arnstein, l'information est la première étape à réaliser pour faire de la participation citoyenne. En France, une ordonnance renforce depuis 2016 le droit à l'information, en disposant que les citoyens ont un droit « [d'accès] aux informations pertinentes permettant [leur] participation effective »¹¹. L'information est toutefois descendante, de l'institution vers les citoyens, sans qu'ils ne puissent répondre. Celle-ci s'effectue souvent grâce à des outils de communication (médias, affiches, flyers, ...). L'auteure donne également l'exemple d'une réunion publique. Elle explique que les discours technocratiques employés par les élus et fonctionnaires découragent les questions et remarques des citoyens. Et, dans le cas où il y en aurait, les réponses institutionnelles au vocabulaire inaccessible impliquent l'acceptation de la population, intimidée.

L'échelon supérieur à l'information est la consultation. Bien que considérée comme étant de la participation citoyenne puisque les citoyens sont invités à exprimer leur avis lors d'enquêtes ou réunions publiques, S. Arnstein précise que si la consultation n'est pas conjointe à d'autres méthodes de participation, elle apparaît comme un « faux-semblant » (*sham*). En effet, elle n'assure pas aux citoyens que leurs avis soient pris en considération dans la décision finale. Le dernier échelon de la coopération symbolique est la réassurance. Le niveau d'implication est plus élevé puisque les citoyens ne sont pas invités à uniquement donner leurs avis mais également à émettre des propositions ou donner des conseils. Toutefois, comme pour la consultation, les élus gardent le pouvoir de décision et seront donc les seuls à décider s'ils considèrent les conseils et propositions citoyennes suffisamment légitimes pour influencer leur décision.

Les trois derniers échelons constituent le « pouvoir effectif des citoyens ». Le premier est le partenariat. C'est le premier niveau d'implication qui suppose que le pouvoir soit partagé entre élus et citoyens. Ce partage de pouvoir s'effectue grâce à la négociation, en créant par exemple des comités décisionnaires dans lesquels les citoyens ont des sièges. L'auteure précise

¹⁰ Arnstein Sherry, "A Ladder of Citizen Participation," *JAIP*, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.

¹¹ Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

que l'influence des citoyens est plus effective s'ils sont organisés, ont un ou plusieurs *leaders* et des ressources pour financer leurs techniciens. Elle montre également que, la plupart du temps, le partage du pouvoir n'arrive que parce que les citoyens le prennent ou sont menaçants vis-à-vis de l'institution.

L'échelon supérieur est la délégation de pouvoir. Celle-ci part du même principe que le partenariat, à la différence que les citoyens sont soit en majorité au sein du comité, soit ils bénéficient d'un droit de veto. Ainsi, les citoyens ont un réel pouvoir, et donc une réelle responsabilité vis-à-vis de la décision. À la différence du partenariat, S. Arnstein indique que la négociation doit être à l'initiative des autorités publiques, et non issue d'une pression citoyenne, pour que la délégation de pouvoir puisse fonctionner.

Enfin, le dernier niveau de l'échelle est le contrôle citoyen. Dans cette configuration, les citoyens ont la responsabilité politique et managériale d'un programme ou d'une institution. L'auteure précise qu'il n'est en fait pas possible de répondre à tous les critères de ce type d'implication puisque « le pouvoir d'approbation finale et la responsabilité politique incombent au conseil municipal » (traduit de l'anglais : « *final approval power and accountability rest with the city council* »¹²). Toutefois, c'est bien *l'intention* d'impliquer autant les citoyens qui compte.

L'instrument proposé par S. Arnstein comporte toutefois des limites. Premièrement, cette analyse a été proposée dans un contexte particulier de conflits entre pouvoirs publics et populations pauvres. Par ailleurs, l'article a été écrit il y a quarante ans, aux États-Unis. Le contexte politique, social et économique a changé et ne saurait être le même d'un pays à l'autre. Deuxièmement, l'auteure avait elle-même relevé plusieurs limites. En effet, son analyse distingue deux groupes (ceux qui ont le pouvoir et ceux qui n'en ont pas) comme si chacun de ces groupes était homogène. Pourtant, il est difficile d'englober la diversité des élus dans un groupe, et il en va de même pour la population. S. Arnstein constate toutefois que les personnes défavorisées perçoivent les élus comme un même système et ces derniers ne comprennent pas les réalités des plus pauvres. On pourrait lui opposer une vision trop simpliste, justifiant la catégorisation de ces groupes de personnes. Toutefois, aujourd'hui encore, nous pouvons voir les tensions entre la classe politique et la population, principalement issue des classes pauvres et moyennes, et la méfiance de celle-ci vis-à-vis des politiciens. En outre, cette catégorisation ne prend pas en compte les fonctionnaires et techniciens. Bien qu'ils ne détiennent pas le

¹² Arnstein Sherry, "A Ladder of Citizen Participation," *JAIP*, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.

pouvoir décisionnel, ils informent, voire éduquent, les élus aux sujets qui seront traités. Ils peuvent donc avoir un pouvoir d'influence sur ceux-ci. Il semble illusoire de les retirer de l'équation. Par ailleurs, S. Arnstein a conscience de proposer un schéma simplifié de la réalité, les échelons n'étant pas toujours si facilement distingués les uns des autres.

En étudiant quatre dispositifs participatifs en France, J. Donzelot et R. Epstein (2006) concluent que la participation citoyenne dans le pays est de l'ordre de la non-participation ou de la coopération symbolique. Pour les auteurs, on ne trouve pas de pouvoir effectif des citoyens en France. Cela s'expliquerait par la notion même d'« intérêt général ». En effet, les dispositifs de participation ne chercheraient qu'une approbation des citoyens vis-à-vis des projets des élus. Et, si les citoyens étaient en désaccord, les élus, légitimes à porter l'intérêt général, critiqueraient ceux qui ne pensent qu'à leurs intérêts particuliers. J. Donzelot et R. Epstein marquent la distinction sémantique entre « intérêt général » et « bien commun », terme usité par les Anglo-Saxons, comme explication de la différence des dispositifs utilisés entre les différents pays. Alors que l'intérêt général se doit d'être supérieur aux intérêts particuliers, comme le définit le site internet gouvernemental français *vie-publique*, « l'intérêt général qui, dépassant chaque individu, est en quelque sorte l'émanation de la volonté de la collectivité des citoyens en tant que telle »¹³. La notion anglo-saxonne, quant à elle, veut que l'intérêt général, ou bien commun, soit la somme des intérêts particuliers. De ce fait, les processus participatifs anglo-saxons doivent chercher les points d'entente de ces intérêts.

Comme nous l'avons évoqué, il existe de nombreuses autres échelles de participation, plus pragmatiques. À titre d'exemple, l'Agence de l'Environnement et Maîtrise de l'Energie distinguent six niveaux : l'information, la consultation / « concertation réglementaire », la concertation, la coproduction / coconstruction, la codécision, l'autogestion / autopromotion. L'Institut du Nouveau Monde, quant à lui, en distingue cinq : l'information, la consultation, la discussion, la délibération, la collaboration. Ces échelles s'accordent sur les premiers niveaux mais nuancent quelque peu les suivants. Nous présenterons plus particulièrement l'échelle du Département de Loire-Atlantique puisqu'elle suit le même schéma et permet d'appréhender les différents niveaux considérés par la collectivité. Ceux-ci sont présentés dans les outils méthodologiques internes à la collectivité. On en compte cinq : l'information, la consultation,

¹³ Vie publique, *L'intérêt général et les intérêts particuliers*, publié le 14 janvier 2018, [consulté le 20 août 2019], disponible à l'adresse : <https://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/citoyen/approfondissements/interet-general-interets-particuliers.html>

la concertation, la coconstruction et la codécision. Les trois premiers se réfèrent aux trois niveaux de la coopération symbolique de S. Arnstein. La coconstruction suppose une forte implication des citoyens qui participent alors à l'élaboration d'un projet ou d'une politique publique de manière constante. La décision finale reste toutefois à la charge des élus. À l'inverse, la codécision suppose que les citoyens soient impliqués dans la prise de décision également. Le projet pourra alors être cogéré. L'exemple le plus parlant de codécision est le budget participatif. Il est toutefois rare de trouver en France des exemples de coconstruction ou codécision, mis à part cet exemple. Ces deux niveaux nécessitent une forte volonté politique de participation citoyenne et de transparence.

Après avoir montré la complexité de la notion qu'est la démocratie participative ainsi que ces différents niveaux d'implication, nous allons nous intéresser au contexte français comme explication de l'augmentation du recours à la participation citoyenne.

Section II : Contexte légal et politico-social national

La France n'échappe pas aux grandes crises mondiales, qu'elles soient démocratique, sociale, économique ou écologique. Nous tenterons dans cette section de décrire une approche très critique de la démocratie et de présenter les mouvements contestataires comme explication partielle de cet intérêt pour la participation, tout en proposant un historique de l'institutionnalisation de celle-ci en France.

1. Un système politique remis en cause par des crises

Sommes-nous dans une démocratie ?

Francis Dupuis-Déri, dans son ouvrage *Démocratie : Histoire politique d'un mot aux Etats-Unis et en France* publié en 2013, veut prouver qu'utiliser le terme « démocratie » dans nos systèmes politiques actuels est « du marketing politique, [...] du marketing électoral »¹⁴. L'auteur a réalisé une étude du terme en France et aux Etats-Unis en remontant à l'époque des « pères fondateurs de la démocratie ». Il remarque que, pour eux, le terme renvoie à la démocratie athénienne et à une notion péjorative faisant référence au chaos. À l'époque de la

¹⁴ Thinkerview, *Démocratie : Marketing politique pour les pauvres ? Francis Dupuis-Déri* [vidéo en ligne], 2019, [consulté le 21 août 2019], disponible à l'adresse : <https://www.youtube.com/watch?v=1wF5FMUtHDM>

Révolution française, les monarchistes accusent les « pères fondateurs » d'être démocrates, ce à quoi ils répondent qu'ils ne le sont pas : ils sont républicains. Ils appellent eux-mêmes les enragés, des révolutionnaires radicaux populaires, « démocrates ». Ces enragés promeuvent une démocratie plus directe ; ils veulent par exemple que le pouvoir soit détenu dans des assemblées de quartier. Les « pères fondateurs de la démocratie », quant à eux, veulent attribuer le pouvoir du Roi au Parlement. Le pouvoir resterait donc aux mains d'un petit groupe de personnes. F. Dupuis-Déri observe que les termes « démocrate » et « démocratie » apparaissent quelques dizaines d'années plus tard lorsque les élites politiques comprennent qu'il faut se revendiquer démocrate pour plaire au peuple. C'est ainsi qu'Andrew Jackson sera élu Président des Etats-Unis en 1928. À l'époque de la Révolution de 1848 en France, Auguste Blanqui disait que le terme démocrate était « un mot vague, banal, sans acception précise, un mot en caoutchouc »¹⁵ puisque toutes les idéologies politiques (monarchistes, républicains, socialistes) s'en revendiquaient. F. Dupuis-Déri énonce donc l'idée que l'appellation du régime politique a changé alors que le fonctionnement en lui-même n'a pas évolué entre l'instauration du régime républicain à l'issue de la Révolution française et l'apparition du terme « démocratie » dans les discours des élites politiques. L'auteur appelle ce régime politique « une aristocratie qui gouverne avec [...] un monarque élu, le Président »¹⁶. Montesquieu, dans son traité *De l'esprit des lois* (1748), opposait lui aussi la démocratie athénienne, basée sur le tirage au sort, à ce qu'est la démocratie moderne, basée sur l'élection. Il appelait l'une démocratie et l'autre aristocratie (« Le suffrage par le sort est de la nature de la démocratie ; le suffrage par choix est de celle de l'aristocratie. »).

Hervé Kempf (2011), quant à lui, estime que nous ne sommes plus en démocratie, le capitalisme faisant glisser les sociétés occidentales dans l'oligarchie, c'est-à-dire que le pouvoir politique appartient à un petit groupe d'individus. En affirmant que le capitalisme est la raison du changement de système politique, H. Kempf ne parle pas d'aristocratie mais de ploutocratie, c'est-à-dire que le pouvoir serait non pas dans les mains d'une élite intellectuelle de la « haute société » mais entre les mains de ceux qui détiennent la richesse.

Jacques Rancière exprime également l'idée d'une tromperie autour du terme « démocratie ». Dans son ouvrage *La Haine de la démocratie*, publié en 2005, il évoque le mépris de l'élite intellectuelle vis-à-vis des principes démocratiques puisqu'elle considère le peuple inapte à saisir les enjeux politiques et sociétaux. J. Rancière suggère par ailleurs que le système représentatif ne veut pas d'un peuple politique lorsqu'il dit que « ce n'est pas le peuple

¹⁵ Badiou Alain et al., *Démocratie, dans quel Etat ?*, Paris : La fabrique éditions, 2009.

¹⁶ Thinkerview, *loc. cit.*

qui se représente mais la représentation qui produit un certain type de peuple. Et la représentation, dans la pensée de ceux qui ont inventé le système représentatif, cela veut dire qu'il y a une partie de la société qui est naturellement apte, par sa position, à représenter les intérêts généraux de la société »¹⁷.

Les mouvements contestataires au cœur de la crise démocratique

Que l'on adhère ou que l'on réfute ces thèses, on ne peut qu'admettre que les pouvoirs publics souffrent d'une crise de légitimité. Les élites politiques appuient leur légitimité sur les élections mais celles-ci sont de plus en plus remises en cause. Les thèses présentées précédemment ne sont qu'une expression de cette remise en question du système représentatif. La désertion des bureaux de vote est par ailleurs un symbole de la crise de la représentation et appuie les propos des contestataires de « la légitimité par le vote ». Selon le site officiel du Ministère de l'intérieur français, 25,44 % des Français se sont abstenus de voter au deuxième tour des élections présidentielles de 2017 et 6,35 % ont voté blanc¹⁸. Les taux d'abstention des élections législatives de 2017 traduisent encore plus ce refus des urnes : 57,36 % des Français se sont abstenus de voter¹⁹. La montée de l'extrême droite et du populisme marque également la crise de la représentation. Une partie grandissante de la population cherche, en effet, dans ces courants politiques les réponses que les gouvernements passés et actuel ne savent donner.

De plus, les différentes crises susmentionnées renforcent cette crise de la légitimité. Depuis le XXe siècle, et principalement depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, de nombreux chercheurs étudient le rapport de l'Humain à la nature et à la technique. Par exemple, Hans Jonas (1979) perçoit la technologie comme étant un danger pour l'humanité. Pour Ulrich Beck (1983), la modernité devait amener à la fin de la misère. En réalisant que le progrès amène des risques et dangers (« pollution, catastrophes industrielles ou nucléaires, risques alimentaires, menaces sur l'environnement, atteintes à la santé, à la sécurité, au bien-être »²⁰), la société modifie ses comportements sociaux, et agit alors en réaction à la peur ; elle cherche à gérer les risques et non plus à partager les richesses. Ce nouveau paradigme traduit une remise

¹⁷ Rancière Jacques, *En quel temps visions-nous ? Conversation avec Eric Hazan*, Paris : La fabrique éditions, 2017.

¹⁸ Interieur.gouv.fr, *Résultats de l'élection présidentielle 2017* [en ligne], [consulté le 22 août 2019], disponible à l'adresse : [https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Presidentielles/elecresult__presidentielle-2017/\(path\)/presidentielle-2017/FE.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Presidentielles/elecresult__presidentielle-2017/(path)/presidentielle-2017/FE.html).

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ « Notes de lecture », *Revue française des affaires sociales*, no. 2, 2002, pp. 211-220.

en cause du pouvoir scientifique et technique. Or ce pouvoir scientifique légitime également les politiques publiques. La légitimité de l'État souffre alors d'une grande remise en cause.

En outre, les crises que nous traversons « interrogent la capacité d'une société à délibérer démocratiquement de questions scientifiques et éthiques fondamentales et, partant, le statut même de la recherche scientifique »²¹. Cette dynamique entraîne la reconnaissance d'expertises qui ne sont plus uniquement issues du monde scientifique, par exemple l'expertise d'usage que nous aborderons dans la prochaine section. La reconnaissance de cette expertise est importante pour recourir à la participation et pour légitimer les revendications des mouvements sociaux. Pour autant, elle peut rencontrer des résistances auprès des techniciens des collectivités puisqu'elle peut mettre en danger leur expertise technique en la contredisant. Cette reconnaissance n'est donc pas aisée et naturelle, comme nous l'aborderons dans la deuxième partie de ce travail.

Par ailleurs, nous le verrons, les mouvements contestataires s'intensifient depuis la seconde moitié du XXe siècle. Les orientations politiques et économiques néolibérales tendent à s'opposer aux aspirations des classes les plus pauvres. Elles remettent également en cause la totale souveraineté des États puisqu'elles s'inscrivent dans une mondialisation économique et une intégration politique au niveau européen. Les décisions ne sont plus toujours prises au niveau de l'État mais sont supranationales. Ces politiques peuvent être déconnectées de la réalité – et surtout la réalité territoriale – des citoyens qui contestent alors les politiques publiques.

Pour illustrer l'intensification des mouvements sociaux en France, nous ne pouvons que citer l'actualité avec le mouvement des Gilets jaunes, commencé en France en novembre 2018, à la suite de l'établissement d'une taxe sur le carburant. Bien que l'instauration de celle-ci fût annulée rapidement, le mouvement n'a cessé de se rassembler tous les samedis dans les grandes villes du pays et de bloquer les ronds-points sur tout le territoire. Ce mouvement symbolise un « trop plein » perçu par la population, les conditions de vie et l'écart entre élites et peuple ne sont plus soutenables. Cette dynamique n'est pas nouvelle, elle rejoint le concept d'économie morale développé par Edward Palmer Thompson. En effet, au XVIIIe siècle, le peuple se révoltait lorsqu'il considérait que les règles implicites de l'économie n'étaient pas respectées,

²¹ Bacqué Marie-Hélène, Rey Henri, Sintomer Yves, « Introduction. La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », dans : Marie-Hélène Bacqué éd., *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. Paris, La Découverte, « Recherches », 2005, p. 9-46. URL : <https://www-cairn-info.passerelle.univ-rennes1.fr/gestion-de-proximite-et-democratie-participative--9782707143068-page-9.htm>

par exemple lorsqu'un prix était trop excessif par rapport au coût de production du bien ou service. Ces règles implicites étaient convenues entre toutes les classes de la société. En cas de non-respect de celles-ci, les classes populaires rappelaient aux élites leur manquement par des émeutes.

Pour répondre au mouvement des Gilets jaunes, une réponse du président de la République a été de proposer très rapidement un dispositif de participation citoyenne : le Grand Débat National. Celui-ci avait pour vocation d'interroger les Français, par le biais de cahiers de doléances, de moments d'échanges, de conférences et d'une plateforme en ligne, sur quatre thématiques différentes : la transition écologique, la fiscalité, la démocratie et citoyenneté et l'organisation de l'État et des services publics. Juxtaposé à cela, Emmanuel Macron se rendait sur le territoire français afin de rencontrer les maires de France. Ce dispositif a été vigoureusement critiqué, par le mouvement contestataire lui-même mais également par une grande partie de la communauté professionnelle de la démocratie participative. Pour certains, ce débat servait de campagne politique dans le cadre des élections européennes, pour d'autres, le recueil des avis était biaisé par la formulation des questions principalement fermées. La restitution de ce dispositif a également été critiquée, on accuse alors le Gouvernement de manipuler le nombre de participants, d'être approximatif concernant les résultats. Pour contrer un dispositif participatif qui ne semble pas en être un, le mouvement des Gilets jaunes proposent une plateforme, appelée « le Vrai débat » afin de recenser également les avis des Français. Cette fois, le dispositif ne ferme pas les discussions sur de grandes thématiques. Un rapport réalisé par le Laboratoire d'Études et de Recherches Appliquées en Sciences Sociales de l'Université de Toulouse²², publié en mars 2019, a étudié les résultats de cette plateforme. Celui-ci indique que la revendication principale des participants est le référendum d'initiative citoyenne, un dispositif de démocratie directe qui permettrait aux citoyens d'initier des référendums sans que l'accord du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif ne soit nécessaire. On ne peut que noter la volonté d'une partie du peuple à accéder à « plus de démocratie », à être plus au centre des décisions politiques. Il est toutefois important de noter que les personnes ayant contribué sur cette plateforme sont sans doute des « Gilets jaunes » ou sympathisants du mouvement.

Parallèlement, en janvier 2019, un groupe de citoyens, principalement des chercheurs et acteurs de la démocratie participative, représentants des mouvements écologistes et Gilets jaunes, ont proposé la mise en place d'une assemblée citoyenne, inspirée par le modèle irlandais, dans une lettre ouverte destinée au président de la République. En avril, Emmanuel

²² Laboratoire d'Études et de Recherches Appliquées en Sciences Sociales, « *Vrai débat* » : sortir du débat pour négocier, 27 mars 2019.

Macron annonçait la mise en place de cette assemblée, la Convention citoyenne pour le climat, qui aura pour vocation d'émettre des propositions pour réduire d'au moins 40 % les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030. Ces recommandations seront ensuite soumises telles quelles au Parlement, au référendum ou instaurées par des règlements. Ce dispositif de participation citoyenne suit une logique *bottom-up* puisqu'il a été proposé par un groupement de citoyens et se réalise bien en lien avec les institutions publiques. Il sera une réelle innovation en France puisque 150 citoyens, représentatifs de la pluralité de la population française, seront tirés au sort pour s'exprimer lors des réunions. Ils seront accompagnés de scientifiques qui leur présenteront les enjeux écologiques et les différentes pistes pour répondre à ces défis. Toutefois, nous pouvons d'ores et déjà émettre quelques réserves. Dans un premier temps, l'un des trois garants du processus sera Cyril Dion, figure du mouvement écologiste décroissant et initiateur de cette assemblée. On peut donc supposer un conflit d'intérêts entre sa posture militante et la neutralité que suppose le rôle de garant. Par ailleurs, Emmanuel Macron s'est engagé verbalement à respecter ces recommandations mais rien ne l'y oblige légalement. Il est facile de faire le parallèle avec l'échec islandais. En effet, la crise financière de 2008 a entraîné dans le pays la « Révolution des casseroles » qui évincera le gouvernement corrompu (Parti de l'indépendance), largement responsable de l'intensité de la crise islandaise. À la suite de nouvelles élections législatives et pour respecter le programme présenté par la gauche nouvellement majoritaire, vingt-cinq personnes sont élues en 2010 au Conseil constitutionnel qui a pour but de proposer des recommandations pour une nouvelle constitution. Ce travail sera réalisé pendant plusieurs mois, en lien avec la population islandaise grâce à l'utilisation d'un site internet dédié et des réseaux sociaux. Cependant, le Parti de l'indépendance a remis en question la légitimité de l'élection de ce groupe de personnes. Malgré un référendum constitutionnel favorable à la mise en place de la nouvelle constitution en 2011, le projet sera bloqué par le Parti de l'indépendance qui a regagné la majorité au Parlement en 2013. Ce n'est donc pas parce que les gouvernants initient un dispositif citoyen que le résultat de son travail sera bien mis en place, sans être bloqué par la complexité du système politique qui peut profiter aux opposants de tels processus démocratiques.

Comme nous le verrons par la suite, il reste intéressant de relever que les mouvements contestataires et la crise de la représentation sont moteurs de l'appropriation de la démocratie participative par les pouvoirs publics et de la législation en la matière. Ces différentes crises expliquent donc, en partie, la montée du recours à la participation en France.

Toutefois, l'institutionnalisation de la participation citoyenne peut avoir comme effet de réduire les mouvements contestataires, comme l'explique Sidney Tarrow : « pour la plupart des mouvements sociaux, la reconnaissance et l'intégration signifient la routinisation et la perte de combativité, la difficulté à définir de nouveaux objectifs, la démobilisation, voire la clientélisation »²³. C. Blatrix (2002) explique que « les mouvements sociaux font l'objet de processus d'institutionnalisation qui sont des processus d'encadrement et de canalisation (*channeling*) de leur action »²⁴. On peut observer cet « encadrement » et cette « canalisation » au sein de la démocratie participative. Par exemple, en instituant de la participation citoyenne sur des projets, les collectivités délimitent souvent la discussion à quelques étapes du projet, le périmètre de négociation est restreint à ce qui convient à l'institution. En prenant l'exemple d'un projet d'infrastructure, C. Blatrix (2002) montre toutefois que les effets de l'institutionnalisation ne sont pas si binaires. Elle observe que la participation citoyenne n'exclut pas la possibilité d'actions contestataires réalisées en marge de celle-ci. Ces dispositifs permettent par ailleurs de rendre visibles des propositions alternatives suggérées par des opposants au projet.

Les différentes crises remettent donc en cause le système politique actuel. Face à celles-ci, les pouvoirs publics se saisissent de plus en plus de la participation citoyenne pour apaiser le climat social. Nous détaillerons donc dans le point suivant l'historique de la participation citoyenne d'un point de vue politique, mais également l'évolution législative qui l'impose de plus en plus et, de ce fait, tend à l'institutionnaliser.

2. Historique politique et légal de la participation citoyenne en France

La volonté de donner du pouvoir au local ne date pas d'hier. Le système politique issu de la Révolution française propose un État fort, la gauche de l'époque voit l'État « comme un instrument nécessaire pour balayer les forces réactionnaires : féodalités locales, clercs ou grands bourgeois qui s'opposent à l'émancipation individuelle et à l'égalité sociale »²⁵.

²³ Neveu Catherine, « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », *Participations*, 2011/1 (N° 1), p. 186-209. DOI : 10.3917/parti.001.0186. URL : <https://www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-186.htm>

²⁴ Blatrix Cécile, Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective, *Politix*. Vol. 15, N°57. Premier trimestre 2002. pp. 79-102.

²⁵ Roux Adrien, *50 ans de démocratie locale : Comment la participation citoyenne s'est lassée endormir, pourquoi elle doit reprendre le combat*, Gap : Yves Michel Editions, 2011. p.23

L'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (1789) illustre cette importance de l'État : « Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément ». C'est donc la Nation qui détient le pouvoir, et celle-ci est représentée par l'Assemblée Nationale. Selon Adrien Roux (2011), cet article traduit la vision jacobine de la politique qui s'exerçait à l'époque : « indivisibilité de la souveraineté nationale, vocation de l'État à transformer la société, centralisation gouvernementale et administrative, égalité des citoyens garantie par l'uniformité de la législation »²⁶. Certains partis sont toutefois régionalistes et continuent de militer en ce sens. Cette volonté d'un pouvoir local se poursuit avec, par exemple, la Commune de Paris en 1871.

Plus tard, le contexte social et politique des années 1960-1970 amène à l'existence de mouvements contestataires, prônant notamment un pouvoir local plus fort. Les Groupes d'action municipaux (GAM) se développent afin de peser dans les décisions municipales en réaction à des aménagements urbains. Ils sont soutenus par l'Association pour la démocratie locale et sociale. Pendant les élections municipales de 1977, les Partis Socialiste et Communiste abordent l'idée d'une plus grande implication des citoyens dans la démocratie locale. Lorsqu'ils sont élus, ils mettent en place des dispositifs de participation citoyenne afin de répondre aux enjeux des luttes urbaines. Ces dispositifs s'essouffleront au fur et à mesure du mandat, alors que la tension entre pouvoir centralisé et pouvoir local se fait de plus en plus forte, les efforts se concentrant sur la décentralisation. À la même période, les mouvements écologistes se développent et entretiennent des relations avec les pouvoirs publics afin d'enrichir les politiques environnementales. Ainsi, pendant de nombreuses années, les associations environnementalistes seront les relais territoriaux du Ministère de l'Environnement. Ce partenariat amène également la création de commissions ouvertes à ces experts, telles que les commissions locales d'information et de surveillance.

L'arrivée de la gauche au pouvoir, en 1981, marque un regain d'intérêt pour la question participative. Les années 1980 voient alors la création de nombreuses instances ouvrant la participation aux politiques à un public qui n'y avait pas accès jusque-là (Comité national d'éthique en 1983, Commission de la Nationalité en 1987, Conseil National du Sida en 1989, Haut Conseil à l'Intégration en 1990). Ces instances regroupaient des experts interdisciplinaires

²⁶ Roux Adrien, *loc. cit.*

pour développer « un mode d'encadrement de la décision publique fondé sur l'audition et la confrontation en une même instance délibérative des causes, des disciplines et des points de vue politiques ou éthiques »²⁷. Le cadre législatif évolue également et commence à intégrer les citoyens dans l'élaboration des politiques d'aménagement ayant un impact sur leur cadre de vie. Ainsi, la loi Bouchardeau de 1983 crée l'enquête publique, une consultation permettant aux citoyens d'avoir accès aux informations relatives aux projets d'aménagement. Dans le même cadre, la concertation préalable devient obligatoire en 1985. Ces lois amènent donc à la participation des habitants dans une logique environnementale. À cette époque, ces dispositifs ne sont toutefois qu'à leur début, le contenu de la concertation préalable n'est pas défini et permet la réalisation de concertations superficielles. Il est par ailleurs intéressant de noter que ces lois vont amener à l'évolution des métiers de l'aménagement et l'urbanisme qui doivent alors mettre en place des dispositifs participatifs. On voit également apparaître de nombreux militants-chercheurs qui modélisent la participation citoyenne, invitant ainsi à la professionnalisation du secteur de la participation citoyenne (Mazeaud et Nonjon, 2018).

Les années 1980 marquent également le début de l'institutionnalisation de la participation citoyenne dans la politique de la Ville, à l'instar de la création de la Commission nationale pour le développement social des quartiers en 1983, présidée par Hubert Dubedout, créateur du premier GAM. Les habitants sont alors reconnus comme des acteurs à consulter dans le cadre des politiques de réaménagement des quartiers.

Par ailleurs, les lois de décentralisation de 1982 et 1983 ne font qu'approfondir la mise en place de la participation citoyenne à l'échelle locale. En effet, les élus locaux l'utilisent pour légitimer leur pouvoir local et le transfert de compétences, en marquant leur différence par rapport au pouvoir gouvernemental qui apparaît alors comme distancié des électeurs.

D'autre part, l'environnement est un réel vecteur de participation citoyenne. Alors que cela transparaît déjà précédemment, les années 1990 marquent une reconnaissance de la participation au niveau international, via une entrée environnementale. En effet, en 1992, la Conférence de Rio lie la notion de participation citoyenne à celle de développement durable et, en 1998, la convention d'Aarhus reconnaît le droit d'accès à l'information et à la participation du public. En France, alors que la crise de la représentation et les conflits autour des projets d'aménagement se font plus intenses, la participation citoyenne est de plus en plus développée comme étant une réponse. Ainsi, la loi Barnier (1995) accroît la protection de l'environnement,

²⁷ Blondiaux Loïc, « La délibération, norme de l'action publique contemporaine ? », *Revue Projet*, 2001/4 (n° 268), p. 81-90. DOI : 10.3917/pro.268.0081. URL : <https://www.cairn.info/revue-projet-2001-4-page-81.htm>

notamment grâce au renforcement de la participation citoyenne dans les grands projets d'aménagement. Cette loi crée alors la Commission nationale du débat public (CNDP) qui organise les débats publics. Ceux-ci doivent répondre à 3 objectifs : « ouvrir l'élaboration des projets suffisamment en amont pour que le public puisse avoir une influence sur la décision, créer un tiers organisateur du débat pour garantir la possibilité d'un dialogue dans une situation d'asymétrie des expertises et des pouvoirs, et équilibrer le dialogue en desserrant le monopole d'expertise des maîtres d'ouvrage »²⁸. La reconnaissance et le renforcement de la participation citoyenne à un niveau institutionnalisé favorisent le développement de la professionnalisation du secteur qui voit alors apparaître des cabinets de consultants, des experts académiques, des fonds pour la recherche (Mazeaud et Nonjon, 2018).

Par ailleurs, la loi de 1992 relative à l'administration territoriale de la République fait entrer la « démocratie locale » dans la législation française. La loi Voynet (1999), pour l'aménagement et le développement durable du territoire, crée les conseils de développement qui s'organisent librement au niveau des pays²⁹. La loi NOTRe (2015) les rend obligatoires pour les établissements publics à fiscalité propre, tels que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR)³⁰, de plus de 20 000 habitants. Ils sont composés de citoyens qui sont consultés et peuvent s'exprimer sur les orientations des politiques publiques, soit par saisine de la collectivité territoriale, soit par autosaisine. En 2000, la loi Solidarité et renouvellement urbain généralise la concertation pour les aménagements urbains (pour les Zones d'aménagement concerté, les Schémas de cohérence territoriale, et les Plans locaux d'urbanisme). En 2002, la loi « démocratie de proximité » renforcera la participation. Cette loi définit la démocratie participative en l'inscrivant dans la démocratie représentative, ce n'est donc pas une alternative mais un renforcement de la démocratie telle que pensée dans le système politique français. Cette loi rend également la CNDP indépendante. Elle est désormais automatiquement saisie pour des projets d'aménagement supérieurs à trois cents millions d'euros, qu'ils émanent des pouvoirs publics ou qu'ils soient privés, à condition qu'ils présentent un intérêt à caractère national. La commission peut également être saisie pour des projets inférieurs à ce seuil et peut s'autosaisir

²⁸ Mazeaud Alice, Nonjon Magali, *Le marché de la démocratie participative*, Vulaines-sur-Seine : Editions du croquant, 2018, p.61.

²⁹ Un pays, créé par la loi N°95-115 du 4 février 1995, est un territoire « présent[ant] une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale ».

³⁰ Les PETR ont été créés par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014.

en créant une commission particulière. De plus, la loi oblige la création de conseils de quartier pour les communes de plus de 80 000 habitants. Ces conseils ont vocation à recueillir les propositions citoyennes concernant leur quartier ou ville, ils peuvent être consultés par la municipalité et être associés à l'élaboration de projets ou politiques publiques. Par ailleurs, la réforme constitutionnelle de 2003 ajoute de nouveaux instruments participatifs en introduisant par exemple le droit de pétition et le référendum local.

Dans les années 2000, ce sont principalement les collectivités communistes qui développent des politiques participatives. Au fur et à mesure, des élus de gauche d'autres collectivités investissent la démocratie participative. Celle-ci attire d'autant plus l'attention lorsque Ségolène Royal, candidate aux élections présidentielles de 2007, en fait une réelle stratégie politique en s'appuyant notamment sur son expérience de budget participatif alors qu'elle est élue en Poitou-Charentes. La candidate y voit une manière de renouveler la démocratie pour répondre à la crise de la représentation. Depuis, la question de la participation ne fait que se renforcer. De plus en plus de collectivités se dotent de politiques participatives, cherchent à associer les citoyens aux projets et décisions publiques en utilisant des outils variés, plus ou moins novateurs, tels que le budget participatif, les jurys citoyens. À côté de cela, l'appareil réglementaire et législatif réforme et réaffirme l'obligation de participation, notamment en matière environnementale et urbanistique. Par exemple, la procédure d'enquête publique se modernise avec une ordonnance en 2016.

Cependant, malgré toutes ces évolutions législatives, il est important de noter que le droit en matière de participation citoyenne est peu contraignant. Lorsqu'il l'est, il n'oblige à réaliser que des dispositifs relatifs à la « coopération symbolique » de S. Arnstein. Les élus et fonctionnaires vont alors se conformer à la loi mais ne chercheront pas à proposer des dispositifs plus impliquant pour les citoyens. Des dispositifs « plus participatifs », relatifs notamment à la coconstruction et la codécision, demandent un portage politique fort, ce que l'on trouve encore peu en France.

D'autre part, le XXI^e siècle voit également l'apparition des *civitech*, des outils numériques permettant aux citoyens de s'exprimer dans le but de les rapprocher des pouvoirs publics. Ainsi, outre les outils proposés par des acteurs privés, de nombreuses collectivités se dotent d'une plateforme de participation qui permet aux citoyens de participer aux dispositifs en ligne. Ces plateformes veulent permettre aux citoyens de participer plus facilement et aux institutions de mobiliser un public plus large. Elles essuient toutefois des critiques, notamment concernant l'accès des personnes peu familiarisées avec le numérique ou n'y ayant pas accès.

Il paraît donc important de proposer une participation en ligne s'il est également possible de participer en présentiel pour respecter le principe d'inclusion de la démocratie participative.

Le champ numérique amène par ailleurs au développement de la démocratie délégative, ou démocratie liquide. Ce type de démocratie se place également entre la démocratie représentative et la démocratie directe. Il suppose que les décisions soient prises directement par les citoyens ou par le biais de délégués. Bryan Ford, dans *Delegative Democracy*, revient sur les principes de cette démocratie : chaque citoyen peut choisir d'avoir un rôle actif en tant que délégué, libre de choisir son domaine et la forme de son engagement, ou un rôle passif ; le rôle de délégué est facile à atteindre et ne nécessite pas d'entrer dans une élection compétitive ; différents délégués peuvent exercer à différentes niveaux de pouvoir ; tous les votes individuels sont secrets ; en revanche, les délibérations officielles prises par les délégués sont publiques pour garantir leur responsabilité ; les délégués peuvent agir à titre individuel en tant que généraliste et par redélégation à titre de spécialiste. Ce modèle est également « fluide » parce que les citoyens peuvent revenir sur leur voix. Les partis pirates européens utilisent par exemple la démocratie liquide pour fonctionner. Bien que cette démocratie ne soit pas liée au numérique, c'est aujourd'hui par le biais de la technologie que l'on peut souvent l'entrepercevoir. En effet, cette dernière semble être la réponse adaptée pour permettre aux citoyens de participer aux sujets en débat et voter fréquemment. Sans parler de délégué, la démocratie représentative utilise parfois ce type de dispositif afin de sonder l'avis des électeurs sur une question.

Le numérique permet par ailleurs l'exploration de nombreuses variantes à notre système actuel. Par exemple, laprimaire.org avait lancé, pour les élections présidentielles de 2017, une élection primaire ouverte à tous les citoyens français respectant les conditions d'éligibilité. Pour choisir le futur candidat présidentiel, la plateforme internet proposait une élection par jugement majoritaire, c'est-à-dire que tous les citoyens votaient par valeurs, ce qui permet de classer les candidats par des appréciations verbales plutôt que d'en choisir un seul.

Les différents acteurs de la société se sont donc appropriés la participation citoyenne puisqu'elle est pensée comme une réponse pour engendrer une nouvelle dynamique sociale et limiter les crises de notre époque. Elle est envisagée comme une potentielle réponse face à un monde dans lequel les êtres humains s'éloignent de plus en plus les uns des autres, les élus sont déconnectés de la réalité des électeurs, les classes sociales populaire et moyenne sont de plus en plus précarisées.

Section III : Les promesses (limitées) de la participation citoyenne

Pour mieux appréhender l'intérêt et l'institutionnalisation de la participation citoyenne dans ce contexte de crises, il faut comprendre les objectifs qu'elle tend servir. Nous allons toutefois voir que la participation citoyenne connaît des limites et critiques.

1. Pourquoi faire de la participation citoyenne ?

On peut rassembler les objectifs de la participation citoyenne sous trois approches : l'une gestionnaire (améliorer la gestion locale et reconnaître l'expertise d'usage), l'autre sociale (transformer les relations sociales et favoriser l'*empowerment*) et, enfin, une politique (réinstaurer une relation de confiance entre citoyens et élus).

Améliorer la gestion locale et reconnaître l'expertise d'usage

Nous l'avons évoqué, la mise en place des politiques publiques est de plus en plus complexe. Malgré l'importance du pouvoir local et le transfert de compétences aux collectivités territoriales, les décisions politiques s'intègrent dans un monde globalisé, et plus particulièrement dans le contexte d'intégration européenne. Ce contexte politique et économique impose des politiques décidées avec de multiples acteurs. L'association de la population dans le processus de mise en place d'un projet ou d'une politique publique permet de mieux prendre en compte les enjeux locaux ainsi que les besoins et envies des citoyens. Les positions conflictuelles peuvent être travaillées en amont afin que le projet final réponde bien aux préoccupations de la société civile. Celui-ci sera alors plus facilement accepté et l'intérêt de son existence sera plus assuré. Cette collaboration permet donc d'éviter des pertes de temps et d'argent.

Ce contexte particulier a également amené les pouvoirs publics à se réformer dans le but de fonctionner de manière plus adaptée à ces enjeux. C'est ainsi qu'on a vu les collectivités entrer dans le *new public management*, dont nous parlerons dans la deuxième partie de ce travail. L'administration modernisée se veut donc plus tournée vers les citoyens – qu'elle a désormais tendance à qualifier d'usagers – afin d'être dynamique. Dans cette même logique de modernisation de l'administration publique, celle-ci se veut être plus transparente. La population peut ainsi effectuer un contrôle externe de l'institution afin de lutter contre les

comportements déviants, notamment la corruption et le clientélisme (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005).

Outre le souci de réponse aux besoins réels, inviter à la participation des citoyens signifie également la reconnaissance de leur expertise d'usage. Celle-ci « vient d'une pratique répétée d'un environnement (un quartier, un mode de transport, un service social, etc.), qui donne aux citoyens une fine connaissance de ses usages et de son fonctionnement permanent »³¹. Autrement dit, c'est reconnaître le savoir du citoyen dû à ses pratiques courantes. Cette notion est essentielle. Nous avons tendance à valoriser le savoir scientifique et technique sur lequel, rappelons-le, se basent les politiques publiques. L'exemple de réunion publique exprimé par Sherry Arnstein dans lequel le discours « technocrate » des élus fermait la participation des citoyens va donc à l'encontre de la reconnaissance de cette expertise d'usage. Il s'agit alors de considérer que les citoyens ont des connaissances qui ne sont pas forcément captées par la technique. Cette expertise citoyenne peut permettre d'optimiser les projets publics, voire d'éviter les erreurs. Il paraît tout de même important de préciser que cette expertise se rapporte plus « au quotidien » des citoyens, elle paraît donc plus pertinente vis-à-vis de projets opérationnels, et non de grandes stratégies.

Transformer les relations sociales et favoriser l'empowerment

Le contexte néolibéral distancie les êtres humains les uns des autres, on note « l'affaiblissement de la cohésion sociale ou communautaire et la marginalisation de groupes entiers »³². À ce titre, Zygmunt Bauman (1998) pense que nous sommes passés d'une société postmoderne à une « société liquide ». Selon lui, la société n'est plus construite collectivement mais est devenue individualisée, cela dû à la société de consommation et au modèle économique néolibéral. Les règles font alors référence aux choix individuels. L'auteur porte particulièrement son attention sur les relations sociales pour expliquer la notion de liquidité. Il pense que les relations sont désormais liquides puisque les liens permanents sont impossibles,

³¹ Balazard Hélène, « Community organizing », dans : Casillo I. avec Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris : GIS Démocratie et Participation, 2013, URL : <http://www.dicopart.fr/en/dico/community-organizing>.

³² Bacqué Marie-Hélène, Rey Henri, Sintomer Yves, « Introduction. La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », dans : Marie-Hélène Bacqué éd., *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. Paris, La Découverte, « Recherches », 2005, p. 9-46. URL : <https://www-cairn-info.passerelle.univ-rennes1.fr/gestion-de-proximite-et-democratie-participative--9782707143068-page-9.htm>

la place accordée à la liberté étant désormais largement dominante par rapport à celle accordée à la sécurité. Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer (2005) dépeignent un tableau plus large de la mondialisation libérale, dans laquelle « [l']État réduit à ses fonctions régaliennes et dépouillé de ses fonctions sociales, contourne les organes politiques représentatifs et les États-nations tout en réduisant la politique à un marchandage dans lequel les groupes les plus puissants font prévaloir leurs intérêts »³³. Dans ce contexte, la participation citoyenne propose des espaces de dialogue, de rencontres, dans lesquels les citoyens concernés par une même problématique peuvent se retrouver et échanger. À ce titre, l'une des cibles principales de la démocratie participative institutionnelle est les populations exclues. Nous verrons par la suite qu'elles ne sont pour autant pas faciles à mobiliser dans les dispositifs.

La notion d'*empowerment* est difficile à définir tant sa signification change selon les époques et pays. Aujourd'hui, ce terme a tendance à faire référence à une démarche individuelle et collective par laquelle les citoyens, principalement les personnes défavorisées ou les minorités, cherchent à s'émanciper et s'autoréaliser (Bacqué et Biewener, 2013). C'est donc un processus par lequel les personnes tentent de regagner du pouvoir sur leur vie et leur environnement. On peut facilement associer cette notion aux personnes subissant des violences structurelles. L'*empowerment* peut être lié au *community organizing*. La participation dans ce cadre suivra plutôt une logique ascendante, du peuple vers les autorités publiques. Les initiatives proposées et mises en place pourront alors répondre à des besoins concrets auxquels ne répondent pas ou ne peuvent pas répondre les pouvoirs publics. Les dispositifs participatifs proposés par les pouvoirs publics peuvent toutefois être un espace dans lequel ces citoyens peuvent s'exprimer, échanger, revendiquer. Nous l'avons dit, ces dispositifs peuvent permettre l'amélioration des liens sociaux, mais cela doit avant tout permettre de faire remonter les besoins citoyens à l'attention des élus. Et c'est en cela que la logique *top-down* entre difficilement dans une dynamique d'*empowerment*. En effet, ce concept revêt une dimension d'apprentissage individuel et collectif dans le but de s'autonomiser. En ce sens, les groupes d'individus reprennent le contrôle sur leur pouvoir d'agir et de décider, en s'émancipant notamment des pouvoirs publics. On observe en France une évolution des pratiques des travailleurs sociaux pour aller dans ce sens. L'objectif est de réaliser un accompagnement en

³³ Bacqué Marie-Hélène, Rey Henri, Sintomer Yves, « Conclusion. La démocratie participative, modèles et enjeux », dans : Marie-Hélène Bacqué éd., *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. Paris, La Découverte, « Recherches », 2005, p. 293-307. URL : <https://www-cairn-info.passerelle.univ-rennes1.fr/gestion-de-proximite-et-democratie-participative--9782707143068-page-293.htm>

laissant aux individus le libre choix des décisions concernant leur vie. Pour autant, le chemin est encore long pour arriver à une réelle mise en place d'une dynamique d'*empowerment* dans les services publics.

Réinstaurer une relation de confiance entre citoyens et élus

Grâce aux outils participatifs, les citoyens peuvent s'intéresser à « la chose politique ». Nombreux sont ceux qui ne connaissent pas les processus de création de politique publique. À travers la participation citoyenne, les citoyens peuvent apercevoir les préoccupations des élus et des administrations publiques et, ainsi, mieux saisir la complexité du processus de décision politique. Dans cette logique, les citoyens peuvent entrer dans « une culture de proposition au lieu d'en rester à des postures purement revendicatrices »³⁴.

Le processus participatif permet donc de réinstaurer le dialogue entre les citoyens et les élus, alors que l'on reproche souvent aux élus, devenus des professionnels de la politique, de ne pas être ancrés dans la réalité des Français. Les démarches participatives peuvent parfois être perçues comme une redynamisation de la démocratie représentative. Cela est notamment vrai lorsqu'elles ciblent particulièrement les citoyens en difficulté, éloignés de la politique. Cette redynamisation peut même aller jusqu'à une transformation du système politique lorsque le niveau d'implication est fort, avec des budgets participatifs par exemple (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005). Au regard des expériences participatives françaises, cette transformation semble toutefois rester partielle, limitée à certains dispositifs spécifiques.

Par ailleurs, les démarches participatives instituées par les pouvoirs publics cherchent à légitimer leurs actions. Face à la crise de légitimité de la représentation, associer les habitants peut permettre aux élus de justifier leurs décisions politiques. Les démarches réglementaires en matière d'aménagement n'ont toutefois pas réduit les conflits entre société civile et élus. Il semblerait que cette légitimation passe par des dispositifs plus ambitieux que la simple information ou la consultation, notamment lorsqu'on envisage des projets ou politiques amenant généralement des conflits. Dans ce cadre, associer la société civile très en amont permet à chacun des acteurs de saisir les enjeux des autres, d'argumenter en étant informé de la situation dans sa globalité.

³⁴ Bacqué Marie-Hélène, Rey Henri, Sintomer Yves, « Introduction. La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », *op.cit.*

Cependant, ce processus de légitimation peut être instrumental, les élus entrent alors dans une démarche participative dans le but d'augmenter leurs chances de réélection. Il semblerait toutefois que les effets de cette légitimation ne sont finalement pas avérés si les dispositifs participatifs n'ont pas d'impacts sociaux (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005).

2. Les limites de la participation citoyenne

Les objectifs que la démocratie participative tend servir sont freinés par des limites qu'elles rencontrent, notamment une mobilisation difficile, le « piège de la démocratie de proximité », son instrumentalisation et sa professionnalisation.

Une mobilisation difficile

La participation citoyenne veut associer tous les publics concernés par une politique. Pourtant, on observe une grande difficulté de mobilisation des publics, et particulièrement des publics les plus précaires. Contrairement aux Etats-Unis, où la notion de « communauté » est très importante, la France réussit peu à associer les populations pauvres ainsi que les jeunes. Outre ce manque de représentation « communautaire », on peut essayer d'expliquer ce constat par le type de participation proposé. En effet, les dispositifs ont plus souvent une ambition de gestion de projet, les débats sont alors limités sur un sujet opérationnel très précis. Cette participation n'a pas vocation à questionner les enjeux sociaux plus profonds qui vont notamment toucher les personnes précaires et qui pourraient alors les intéresser.

L'organisation des communautés aux Etats-Unis leur permet, d'une part, de peser véritablement dans le débat et, d'autre part, d'être plus à l'aise lors de ces événements. En France, les personnes les moins à l'aise pour s'exprimer se retrouvent bien souvent dans des espaces de débat où l'on peut rencontrer des personnes habituées à prendre la parole, laissant peu de places aux autres. C'est bien évidemment le travail des animateurs de réunions et d'ateliers d'éviter ce genre de situations mais comment convaincre des personnes à venir dans des instances où elles savent qu'elles ne se sentiront pas à l'aise ou à leur place ? Pour Alice Mazeaud et Julien Talpin (2010), cette « auto-exclusion » résulte également d'un « sentiment d'incompétence », « ainsi, certains préfèrent ne pas participer à une institution pour laquelle ils estiment ne pas disposer des compétences nécessaires »³⁵.

³⁵ Mazeaud Alice, Talpin Julien, « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs », *Sociologie*, 2010/3 (Vol. 1), p. 357-374. DOI : 10.3917/socio.003.0357. URL : <https://www.cairn.info/revue-sociologie-2010-3-page-357.htm>

M-H. Bacqué, H. Rey et Y. Sintomer (2005) notent que la présence populaire dans les instances participatives peut s'expliquer par le contexte politique local. Une forte volonté politique, liée à « la valorisation de la conflictualité sociale, la mise en place d'une logique redistributive et l'accent placé sur la voix de "ceux d'en bas" ou des "minorités " »³⁶ légitime la présence de ces publics qui vont alors s'engager davantage.

De plus, les pratiques de participation citoyenne sont encore peu courantes dans le quotidien des Français. En effet, cette culture est rarement existante dans les différentes sphères sociales : école, entreprise, famille. Nous connaissons plus un modèle hiérarchique dans lequel les ordres sont donnés qu'un modèle où chacun peut s'exprimer librement avec la sensation de contribuer à une construction collective. On peut tout de même noter que les modèles managériaux en entreprise vont de plus en plus dans ce sens, à l'instar des entreprises libérées qui prônent la liberté des salariés, encadrée par des règles définies collectivement, pour laisser place aux initiatives individuelles et à la créativité. Ce changement managérial acculture les travailleurs à un climat de confiance et de reconnaissance nécessaire à la participation.

Une autre barrière liée au travail peut expliquer le manque de mobilisation : le manque de temps. Dans la conception classique du travail, nous recherchons en priorité des emplois stables, à temps plein. Or ce type d'emplois laisse peu de temps aux activités, et surtout à la participation à la vie démocratique. Peut-on blâmer un individu qui ne souhaite pas passer sa soirée ou son jour de congé à « travailler » pour la communauté ? Si notre système politique continue à chercher à associer de plus en plus les citoyens, il est nécessaire de repenser notre système de travail, et donc de rémunération, pour laisser du temps libre aux citoyens qui pourront alors s'investir dans des dispositifs démocratiques.

Par ailleurs, nous avons parlé de la fracture entre élites politiques et citoyens pour expliquer en partie l'augmentation du recours à la participation citoyenne. Toutefois, cette fracture démocratique n'est pas réelle pour l'ensemble des citoyens français. Nombreux sont ceux qui pensent avoir accompli leur devoir civique en votant aux élections. Par cet acte, ils considèrent avoir délégué leur pouvoir aux élus et ne voient pas l'intérêt de s'investir autrement dans la vie politique. A. Mazeaud et J. Talpin (2010) vont plus loin et pensent que l'absence de citoyens dans les instances participatives traduit un désintérêt de ceux-ci pour la « chose politique » dans sa globalité. On peut également supposer que la complexité du « millefeuille

³⁶ Bacqué Marie-Hélène, Rey Henri, Sintomer Yves, « Introduction. La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », *op. cit.*

administratif » ne facilite pas l'apparition de cet intérêt tant il est difficile de comprendre quelle instance politique détient quelles compétences.

En outre, le manque de participants peut être associé au manque de confiance des citoyens dans les institutions. En effet, beaucoup remettent en question la portée réelle des dispositifs participatifs. Ils pensent que leur contribution ne sera pas prise en compte dans le processus décisionnel, leur participation ne leur ferait alors que perdre du temps. C'est là un enjeu essentiel pour les administrations publiques organisant de la participation : démontrer aux citoyens l'intérêt qu'ils ont dans cette décision et leur prouver qu'ils pourront influencer celle-ci. Du reste, la démocratie participative telle que pensée en France reste un complément à la démocratie représentative. Même si les citoyens peuvent influencer certains aspects d'un projet ou d'une politique publique, la décision finale reste la responsabilité des élus. Ce schéma peut amener à une frustration de certains citoyens. De même, les exemples de codécision se référant à l'expérience de budget participatif peuvent être minimisés puisque ce sont toujours de petits budgets d'investissement qui sont attribués à certains types de projet – bien que choisis en partie par les citoyens.

La conséquence directe de ce manque de mobilisation est le manque de représentativité des publics concernés. Alors que ces échanges participatifs pourraient finalement permettre de coconstruire la définition de l'intérêt général, certaines strates de la population ne sont pas représentées. Cela amène à un questionnement important sur l'effectivité de la démocratie participative. En effet, en France, celle-ci a vocation à améliorer la démocratie représentative, à en combler les manquements. Mais ce sont « toujours les mêmes » qui participent. Au lieu de laisser une place aux « citoyens ordinaires » dans les politiques publiques, la participation citoyenne donne surtout plus de place aux citoyens actifs. Face à ce constat, on peut s'interroger sur la légitimité de cette démocratie qui laisse des populations de côté, en reproduisant les inégalités sociales. Cette question de la représentativité et de l'accentuation des inégalités sociales se pose encore plus lorsque les sujets débattus concernent particulièrement les grands absents des instances participatives.

Mais l'enjeu de la représentativité ne se cantonne pas aux populations précaires et aux jeunes, il peut se poser pour tout type de population : est-ce que ces « citoyens représentants » suffisent à exprimer l'ensemble des points de vue ? C'est pourquoi, il semble préférable de chercher la pluralité des citoyens, plutôt que leur impossible représentativité.

Le « piège de la démocratie de proximité »

La démocratie participative manifeste, selon Guillaume Gourgues (2013), le besoin de passer d'un modèle de gouvernement à un modèle de gouvernance, c'est-à-dire un « processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés, incertains »³⁷. Et c'est justement parce que les sociétés sont fragmentées, dans l'incertitude (Gaudin, 1998), devenues des « sociétés du risque » (Beck, 1983) que la démocratie participative prend tout son sens. L'échelle locale paraît alors être l'échelon le plus approprié pour s'essayer à ce système plus horizontal (Gourgues, 2013) qui marque un plus grand partage des responsabilités (Pierre, 2013).

Envisager la démocratie participative à l'échelle locale nous amène toutefois à la confondre avec la démocratie de proximité. L. Blondiaux parle à ce sujet du « piège de la proximité »³⁸. La proximité renvoie à une dimension géographique ainsi qu'à une dimension politique. À travers la proximité, on essaye de rapprocher les élus de leurs citoyens (on parle d'ailleurs généralement d'habitants et non plus de citoyens), en étant basé sur une échelle locale ou microlocale. Pour L. Blondiaux (2008), ce type de participation entraînerait une notion de gestion de proximité. Cela suppose des comportements égoïstes, chacun essaye alors de faire entendre ses intérêts particuliers, c'est le principe du « *not in my backyard* » (traduit « pas dans mon jardin »). Cette participation suppose que l'on demande l'avis de la population si elle est personnellement concernée uniquement, et cela dans le but de ne pas être en opposition complète avec ce qu'elle désire. On admet alors l'expertise d'usage du citoyen mais on ne reconnaît pas sa capacité à participer à la « chose politique » dans sa globalité.

Il est également intéressant de noter que les instances de participation microlocales ont peu de moyens pour avoir un réel effet sur les politiques locales. Par exemple, on développe de plus en plus les conseils de quartier alors que de nombreuses décisions sont désormais prises à l'échelle de l'intercommunalité.

La tension entre démocratie participative et démocratie de proximité n'est pas résolue dans le paysage français, on peut considérer que les deux sont souvent confondues. C'est d'ailleurs, comme nous l'avons vu, dans la loi « démocratie de proximité » que la démocratie

³⁷ Le Galès Patrick, « Régulation, gouvernance et territoire », in Commaille J., Jobert B., *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, 1998.

³⁸ Blondiaux Loïc., *Le nouvel esprit de la démocratie, Actualité de la démocratie participative*, Paris : Seuil, 2008.

participative est définie dans le droit. Cette « démocratie participative de proximité » gommerait alors tout l'enjeu de transformation des administrations publiques en ne donnant pas l'accès aux réflexions plus globales que le microlocal.

L'instrumentalisation de la participation citoyenne

Le risque d'instrumentalisation est de plusieurs ordres. Dans un premier temps, la participation citoyenne, énoncée comme le rapprochement direct des élus avec les citoyens, peut permettre d'isoler des organisations constituées ayant pour habitude de faire pression sur les institutions (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005). Or, nous l'avons vu en étudiant l'échelle de participation d'Arnstein, il peut être préférable que la société civile soit organisée pour qu'elle puisse peser véritablement dans les instances participatives.

A contrario, les pouvoirs publics peuvent intégrer et institutionnaliser des organisations issues de la société civile. Cette institutionnalisation a deux logiques : elle permet aux mouvements de perdurer mais elle tend également à faire disparaître « le contre-pouvoir » que ces organisations représentaient (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005). Le risque de cooptation des *leaders* associatifs affecte alors le contrôle externe que ces associations pouvaient effectuer sur les pouvoirs publics et les processus de prise de décision.

Par ailleurs, pour L. Blondiaux (2008), la mise en place d'instruments très précis dans les dispositifs de participation citoyenne peut être vecteur d'instrumentalisation. En effet, les élus et fonctionnaires peuvent se sentir en danger dans une configuration à laquelle ils ne sont pas habitués : ils peuvent se retrouver face à des citoyens « hostiles » qui mèneront le dispositif participatif à la confrontation. Pour contrer ce risque, les élus peuvent maîtriser toutes les règles du jeu, en utilisant la cooptation de citoyens dans des instances de participation, comme évoqué précédemment, mais également en cadrant l'agenda des discussions qui se dérouleront alors de manière séquencée, en choisissant le périmètre des discussions, en gardant une partie des informations, etc. À ce titre, L. Blondiaux (2008) interroge l'absence de citoyens dans les comités de pilotage organisant la participation citoyenne.

Pour G. Gourgues (2013), la démocratie participative subit une « progressive dépolitisation : si elle est acceptée et parfois promue par la classe politique, c'est qu'elle est progressivement vidée de son contenu potentiellement subversif et ne menace plus la primauté

du système représentatif (élections, rôle des élus, etc.) »³⁹. Cette forte critique de G. Gourgues amène à penser que la démocratie participative perd sa « substantifique moelle », au profit d'un système politique qui l'utilise à condition qu'elle ne le remette aucunement en question.

Enfin, la question de la communication est essentielle dans l'appréhension de l'instrumentalisation de la participation citoyenne. En effet, celle-ci peut être utilisée par les pouvoirs publics comme un outil de communication, « avant d'être un nouvel art de gouverner, la consultation pourrait n'être qu'un nouvel art de communiquer »⁴⁰. En effet, les réunions publiques peuvent être un exemple de cette communication. Les citoyens se voient présenter les différents aspects d'un projet et la partie participative de l'événement se cantonne bien souvent à un échange de questions-réponses à la fin de la présentation. L'information est, selon l'échelle d'Arnstein, le premier niveau de la participation. Il apparaît toutefois naïf de considérer que l'information seule peut ambitionner d'atteindre les objectifs de la participation citoyenne.

Pour autant, la communication est bien nécessaire pour mobiliser le public. C'est à travers celle-ci que les dispositifs pourront être portés à la connaissance des citoyens. L. Blondiaux (2008) remarque toutefois que « l'enjeu réel est bien plus de signifier l'intention de faire participer que de faire participer réellement »⁴¹.

La professionnalisation du secteur

Nous l'avons vu à travers l'historique de la participation citoyenne en France, les premiers défenseurs de celle-ci étaient des militants. L'institutionnalisation du secteur à partir des années 1980 a petit à petit amené à la professionnalisation de la démocratie participative. On a d'abord cherché à la modéliser pour faciliter sa mise en place. Puis les différentes lois ont amené des métiers, notamment dans l'aménagement, à se professionnaliser dans la participation citoyenne. Cette professionnalisation a contribué à la création de groupements de chercheurs ou professionnels qui s'intéressent à l'amélioration des processus décisionnels *via* l'association de la population et à l'améliorer des dispositifs participatifs, tels que Décider ensemble (2005) ou encore l'Institution de la concertation et la participation citoyenne (2008).

³⁹ Gourgues Guillaume, *Les politiques de démocratie participative*, Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 2013, p.18-19.

⁴⁰ Blondiaux Loïc., *Le nouvel esprit de la démocratie, Actualité de la démocratie participative*, Paris : Seuil, 2008, p.74.

⁴¹ Blondiaux Loïc., *loc. cit.*

Ce contexte a amené de nombreux bureaux d'études et de conseils à s'investir de la participation citoyenne, allant jusqu'à se spécialiser dans ce domaine. Ce mécanisme donne lieu à une homogénéisation des pratiques participatives qui, parfois, dépolitisent les débats pour apparaître comme « ludiques ». Alice Mazeaud et Magali Nonjon (2015) notent toutefois que ce « marché n'en est pas moins fragmenté et concurrentiel »⁴². En effet, la plupart des cabinets faisant de la participation ont un cœur de métier différent, chacun a donc sa spécificité. Également, les acteurs publics comme privés sont constamment en quête d'innovation. Cette notion d'innovation est relative puisque les « nouveautés » sont en réalité des dispositifs qui ont souvent déjà été réalisés dans le passé, dans d'autres lieux. Mais chacun veut être « le premier » à faire. Cette demande permet de limiter l'offre « clé en main » des cabinets qui doivent également proposer de nouveaux outils.

En outre, A. Mazeaud et M. Nonjon (2015) mettent en exergue le fait que le « militantisme participatif » s'est partiellement transformé en approche entrepreneuriale, répondant alors à une logique de marché, donc à une logique financière. Pour autant, les auteures ne considèrent pas que ce soit la fin de ce militantisme, mais plutôt « la perte de leur monopole dans la mise en discours et en pratique de la démocratie participative »⁴³, cette financiarisation pouvant travestir les principes fondateurs de cette démocratie.

⁴² Mazeaud Alice, Nonjon Magali, « De la cause au marché de la démocratie participative », *Agone*, 2015/1 (n° 56), p. 135-152. DOI : 10.3917/agone.056.0135. URL : <https://www.cairn.info/revue-agone-2015-1-page-135.htm>

⁴³ *Ibid.*

CONCLUSION DU PREMIER CHAPITRE

Ce premier chapitre nous permet d'établir un horizon – non exhaustif – de ce qu'est la démocratie participative, de son évolution, et des enjeux qui sont les siens. Dans un contexte politique, social et économique tendu, le rapport entre élus et citoyens ne devient que plus conflictuel. L'approche de la démocratie participative paraît donc être une potentielle solution. Toutefois, la définition de cette démocratie est vague et peut être interprétée de différentes manières, selon les époques, les pays et même les acteurs. En France, elle est principalement institutionnalisée et se place entre une démocratie directe et une démocratie représentative. Pour autant, elle ne se présente pas comme une alternative mais plutôt comme une manière d'améliorer et de renforcer la démocratie représentative, face à la crise de légitimité que cette dernière traverse. Cette démocratie intermédiaire peut être ambitieuse et proposer une réelle implication des citoyens qui pourront alors participer à la construction et à la décision de projets ou politiques publiques. Toutefois, en France, on constate qu'elle reste timide et se cantonne principalement à des niveaux d'implication moins engageants.

On constate également que la démocratie participative sert des objectifs louables : améliorer la gestion locale, reconnaître l'expertise d'usage, transformer les relations sociales, favoriser l'*empowerment*, réinstaurer une relation de confiance entre citoyens et élus. Mais le flou qui la caractérise et le contexte complexe dans lequel elle évolue peuvent freiner ces objectifs, à cause notamment du manque de mobilisation et de représentativité dans les dispositifs participatifs, de la confusion entre démocratie participative et démocratie de proximité, de son instrumentalisation par les pouvoirs publics et de la professionnalisation qui l'encadre.

Les crises et les mouvements contestataires ont donc amené les élites politiques à se saisir de cette participation citoyenne pour éviter l'amplification du malaise social et démocratique. Ce contexte sensible a pour conséquence une « injonction à la participation ». De plus en plus, « il faut » en faire. Parfois il faut en faire parce que la loi l'impose, parfois il faut en faire parce qu'on cherche à rétablir des relations plus paisibles, parfois il faut en faire parce qu'on est convaincu de son intérêt. Les collectivités se saisissent alors de plus en plus de ces politiques participatives. Dans le deuxième chapitre de cette partie, il s'agira de contextualiser la mise en place de la participation citoyenne au sein du Département de Loire-Atlantique et d'expliquer la vision de l'institution en la matière.

CHAPITRE II : S'ENGAGER À FAIRE DE LA PARTICIPATION CITOYENNE : LE CAS DU DÉPARTEMENT DE LOIRE-ATLANTIQUE

Les institutions publiques ont de plus en plus recours à des dispositifs de participation citoyenne puisque ceux-ci sont imposés légalement dans le cadre de certains projets. Toutefois, la crise de la démocratie représentative les incite également à investir plus amplement cette démocratie participative. D'autres facteurs, que nous détaillerons, peuvent expliquer l'engagement volontariste du Département de Loire-Atlantique à faire plus que le minimum légal (section I). Pour ce faire, il est toutefois nécessaire que les élus définissent collectivement la vision de la participation citoyenne dans laquelle ils s'investiront et qu'ils donnent à la collectivité les moyens nécessaires à sa réalisation (section II). Par ailleurs, nous tenterons de catégoriser le modèle participatif du Département au regard des caractéristiques spécifiques du territoire et de sa définition de la participation citoyenne (section III).

Section I : Contexte local

De nombreux facteurs peuvent justifier l'engagement du Département de Loire-Atlantique dans la participation citoyenne. Nous allons nous intéresser aux caractéristiques départementales qui peuvent, en partie, l'expliquer. Puis nous nous pencherons brièvement sur la réforme territoriale qui interroge l'échelon départemental.

1. Les caractéristiques départementales

Le Département de Loire-Atlantique est le onzième département le plus peuplé en France, avec près d'1,38 million d'habitants⁴⁴. C'est également un département très attractif, entre 2011 et 2016 il était le quatrième département de France en termes de gain de population⁴⁵. Sa population est plutôt jeune : en 2016, 76,7 % des personnes sont âgées de moins de 60 ans dont 28,9 % de moins de 30 ans⁴⁶. Concernant l'emploi, en 2016, 46,7 % de la population active sont employés ou ouvriers, 27,7 % exercent une profession intermédiaire, 18,2 % sont cadres,

⁴⁴ Département de Loire-Atlantique, *Repères chiffres clés - Combien d'habitants en Loire-Atlantique ?*, janvier 2019, [consulté le 7 septembre 2019], disponible à l'adresse : https://observatoire.loire-atlantique.fr/jcms/classement-des-contenus/mots-cles/chiffres-cles/reperes-chiffres-cles-combien-d-habitants-en-loire-atlantique-fr-r_7973

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Insee, *Dossier complet : Département de la Loire-Atlantique (44)*, 9 août 2019, [consulté le 7 septembre 2019], disponible à l'adresse : https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=DEP-44#tableau-POP_G2

6,1 % sont artisans, commerçants ou chefs d'entreprise et 1,3 % est agriculteurs⁴⁷. Le contexte de Loire-Atlantique est donc relativement proche du contexte national. En revanche, le taux de chômage est largement inférieur au taux national (6,9 % en Loire-Atlantique et 8,4 % en France métropolitaine au premier trimestre 2019⁴⁸). Par ailleurs, 26,3 % de la population de Loire-Atlantique sont des retraités⁴⁹.

Politiquement, le conseil départemental a été à droite jusqu'en 2004. Lors des dernières élections en 2015, la gauche a été réélue de justesse pour un nouveau mandat. Depuis 2011, Philippe Grosvalet (Parti socialiste) est à la présidence du conseil. Né à Saint-Nazaire, territoire ouvrier historiquement à gauche, il a longtemps travaillé dans l'éducation populaire, à la fédération Léo Lagrange. Il se présente comme un militant, prônant l'engagement collectif : « C'est à Saint-Nazaire que j'ai très vite pris conscience de l'importance de mener les combats de manière collective. Dans les conflits sociaux, les grandes grèves qui ont bercé mon enfance, j'ai vécu des moments parfois difficiles mais aussi des instants très heureux où la solidarité et l'entraide réchauffaient les cœurs. C'est aussi grâce à Saint-Nazaire, ville de résistance et de solidarité, que j'ai accompli ce parcours militant. »⁵⁰. Cette culture du collectif et de la lutte sociale du Président du conseil départemental de Loire-Atlantique expliquera sans doute, en partie, la recherche de la mise en place de la participation citoyenne sur le territoire.

Par ailleurs, le département a un tissu associatif dynamique, on estimait le nombre d'associations entre 27 000 et 28 000 en 2018⁵¹. Le nombre d'associations créées en Loire-Atlantique est toujours supérieur à la moyenne nationale. Par exemple, en 2018, 1 695 associations ont vu le jour en Loire-Atlantique, alors que moins de 1 500 en moyenne ont été créées au niveau national⁵². Ce secteur est également un plus grand employeur en Loire-Atlantique, en comparaison à la moyenne nationale. Nous l'avons déjà évoqué, la présence forte d'un tissu associatif peut contribuer à l'impulsion de relations entre société civile et élus et, nous le verrons dans la section III du présent chapitre, cette présence participe à l'identification

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ La Direccte des Pays de la Loire, *Taux de chômage localisés par département et zone d'emploi au 1^{er} trimestre 2019* [PDF], [consulté le 7 septembre 2019], disponible à l'adresse : http://pays-de-la-loire.direccte.gouv.fr/sites/pays-de-la-loire.direccte.gouv.fr/IMG/pdf/note_tx_de_chomage_2019_t1.pdf

⁴⁹ Insee, *Dossier complet : Département de la Loire-Atlantique (44)*, *op.cit.*

⁵⁰ Philippe Grosvalet, *Mon parcours*, [consulté le 7 septembre 2019], disponible à l'adresse : <http://www.philippegrossvalet.fr/biographie-philippe-grosvalet/>

⁵¹ Ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse, *L'essentiel de la vie associative de Loire-Atlantique* [PDF], novembre 2018, [consulté le 7 septembre 2019], disponible à l'adresse : https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/essentiel_vie_asso_44.pdf

⁵² *Ibid.*

du modèle participatif départemental. Il est également intéressant de noter que les grandes villes du territoire, notamment Nantes et Saint-Nazaire, sont des villes reconnues pour leur forte participation aux luttes sociales. De plus, les deux villes ont adopté des chartes de la participation citoyenne. Les habitants sont donc familiers avec cette culture de l'association.

En outre, le département rassemble également une population revendicatrice. Historiquement rattaché à la Bretagne, le département connaît de nombreuses manifestations pour sa réunification à la région bretonne depuis les années 1970. Ces contestations ont amené les militants à demander la mise en place d'une consultation citoyenne. Pour appuyer cette demande, une pétition rassemblant 100 000 signatures a été présentée fin 2018 à l'assemblée départementale. Ce succès a placé la question à l'agenda politique. L'assemblée a toutefois rejeté la possibilité du droit d'option (demande de rattachement de la Loire-Atlantique à la Bretagne) mais a voté en faveur d'un référendum décisionnel organisé par l'Etat. Philippe Grosvalet pense en effet qu'une telle décision ne pourra être justifiée que par l'expression populaire, c'est-à-dire par un dispositif de démocratie directe. Toutefois, il refuse la consultation citoyenne puisque la délimitation du périmètre de consultation sera contestable, une telle décision impactant également les régions Bretagne et Pays de la Loire. C'est pourquoi il demande à l'Etat d'organiser un référendum décisionnel « sur le périmètre qui lui semble le plus pertinent »⁵³. Cette décision départementale est notamment expliquée par l'échec d'une autre expérience de participation citoyenne : la consultation citoyenne concernant le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes. Ce dispositif a été grandement critiqué du point de vue du périmètre géographique choisi. Ces deux expériences restent très intéressantes à relever puisqu'elle démontre de la volonté de la population d'être associée aux grandes décisions stratégiques et politiques territoriales. Pour satisfaire cette volonté populaire, il semble logique que le Département de Loire-Atlantique investisse la question participative dans le cadre de ses engagements politiques.

2. La réforme territoriale

En 2015, la loi redéfinit les régions dont le nombre passe de vingt-deux à quinze. Cette décision est notamment motivée par le contexte européen. En effet, la définition du contour des nouvelles régions est liée à la compétitivité de celles-ci dans le cadre des grandes régions

⁵³ Lettre du Président de Loire-Atlantique, Philippe Grosvalet, à l'attention du Président de la République, Emmanuel Macron, le 14 décembre 2018.

européennes. Alors que le « mille-feuille territorial » français est composé de quatre niveaux administratifs (communes, intercommunalités, départements et régions), la démocratie locale est complexe. En effet, les citoyens comprennent difficilement quelles compétences appartiennent à quel niveau de ce « mille-feuille ». De nombreuses décisions sont désormais prises au niveau des intercommunalités, dont certaines compétences ont été réaffirmées par la loi NOTRe en 2015, alors que ce niveau administratif n'est pas lié aux citoyens par le suffrage universel direct. De l'autre côté, l'échelle des nouvelles régions rend difficile l'association d'un public qui leur est de fait de plus en plus éloigné. Les collectivités départementale et régionale sont alors perçues comme des nébuleuses pour les citoyens. C'est dans ce cadre très particulier que l'existence de la collectivité territoriale départementale est de plus en plus remise en cause. Depuis deux ans, il est question de déposséder les départements de leurs compétences sur les territoires métropolitains, qui récupérerait alors les prérogatives départementales, à l'instar de la métropole lyonnaise. La perspective de cette remise en question peut inciter les conseils départementaux à se saisir de la participation citoyenne. En effet, rendre visible son action auprès des citoyens peut permettre de réaffirmer ses compétences et les rendre plus lisibles. On ne peut pas affirmer que le Département de Loire-Atlantique se soit engagé dans la participation citoyenne pour cette raison mais on peut faire l'hypothèse que la réaffirmation de sa proximité avec ses citoyens soit un des facteurs motivationnels pour s'engager sur cette voie.

Dans l'ouvrage *Citoyens ! Plaidoyer pour une démocratie locale renouvelée*, le Club Marc Bloch, constitué d'élus, d'universitaires et de cadres supérieurs des collectivités locales et de l'État, propose une réforme du « mille-feuille territorial ». Dans ce cadre, il n'est pas question de remettre en cause l'échelon départemental, mais plutôt de simplifier l'organisation locale en la réduisant à deux échelons : les communes et les départements. Toutefois, dans cette perspective, ces échelons ne seraient pas dessinés comme ils le sont actuellement. La « commune nouvelle » serait à l'échelle d'un bassin de vie. Elle devrait « se bâtir sur un projet... commun, partagé »⁵⁴. C'est ce projet qui ferait « vraiment l'unité d'un territoire avec sa population »⁵⁵. Les « nouveaux départements », quant à eux, « seraient adaptés à l'aire de vie réelle de la population et leur taille se situerait entre celle des trop grandes régions artificielles actuelles, et les trop petits départements hérités du découpage datant du XVIII^e siècle (soit une quarantaine de collectivités métropolitaine) »⁵⁶. Bien que revisitée, il est

⁵⁴ Club Marc Bloch, *Citoyens ! Plaidoyer pour une démocratie locale renouvelée*, Paris : L'Harmattan, 2018, p.84

⁵⁵ Club Marc Bloch, *loc. cit.*

⁵⁶ Club Marc Bloch, *loc. cit.*

donc bien affirmé que l'échelle départementale soit adaptée à la mise en place d'une véritable démocratie locale, proche des citoyens.

Nous l'avons vu auparavant, les contextes international et national invitent à la mise en place de dispositifs de participation citoyenne par les institutions publiques. Le Département de Loire-Atlantique se place dans un contexte propice à cette mise en place. En effet, il existe de nombreuses associations actives sur le territoire qui peuvent travailler en lien avec les collectivités, et qui peuvent pousser l'association de la société civile aux politiques publiques. La population est connue pour participer aux mouvements contestataires nationaux, mais également pour initier des mouvements locaux. Les grandes villes du département sont investies dans des politiques d'association du public et le conseil départemental lui-même a proposé des dispositifs participatifs avant même de s'engager véritablement dans cette voie, cela dû au contexte tendu autour du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes. Par ailleurs, le président du conseil étant issu d'une ville ouvrière, historiquement de gauche, et ayant travaillé longtemps dans le milieu associatif, s'inscrit dans une logique d'association et de valorisation du collectif. Enfin, bien que cela ne puisse pas être avéré, on peut penser que la potentielle suppression des départements puisse inciter la collectivité à se rendre visible aux yeux des citoyens pour être reconnue comme un échelon utile et proche de sa population.

De multiples facteurs ont donc pu pousser l'engagement de cette collectivité territoriale dans la participation citoyenne. C'est pourquoi, peu avant les élections de 2015, une étude sur celle-ci a été commandée en interne de la collectivité. Une fois l'élection passée, la participation citoyenne a été inscrite au projet stratégique 2015-2021.

Section II : S'accorder sur une vision de la participation citoyenne et s'engager

Depuis 2004, le Département de Loire-Atlantique était déjà entré dans une logique d'association des publics, notamment des partenaires, dans le cadre de certains projets. Pour autant, cette dynamique restait à la marge. L'inscription de la participation citoyenne au projet stratégique a marqué la nouvelle ambition du Département qui s'est notamment traduite par la

création d'un service dédié – le service participation citoyenne et usages numériques – et d'un socle d'engagements en matière de participation citoyenne.

1. Le service participation citoyenne et usages numériques

Création

À la suite des élections départementales de 2015, la collectivité a connu en 2015 et 2016 deux vagues de réorganisation de ses services. C'est dans ce cadre que la direction générale citoyenneté a été créée, on voulait alors inscrire la participation citoyenne, nouvellement incluse dans le projet stratégique 2015-2021, dans cette direction. Des groupes de travail ont été créés au sein de la direction sur trois thématiques, dont la participation citoyenne. Ces groupes avaient pour objet de réfléchir à l'inscription de ces trois thématiques au sein de l'administration et aux noms qui leur seraient donnés. C'est dans ce cadre que la création de la mission participation citoyenne et usages numériques, devenu en 2018 le service participation citoyenne et usages numériques (SPCUN), a été décidée. En effet, les usages numériques, tels que pensés par le Département, renvoient à des valeurs de démocratie ouverte (transparence, participation, collaboration). Par exemple, il y est travaillé l'ouverture des données publiques *via* la plateforme *open data*, qui se développe de manière collaborative entre le Département de Loire-Atlantique, Nantes Métropole et la Région des Pays de la Loire. L'ouverture des données rejoint certains objectifs de la participation citoyenne, comme il est indiqué sur la plateforme *open data* : « Ouvrir les données publiques, c'est améliorer la relation entre les collectivités et les citoyens, simplifier les échanges avec les acteurs qui font le dynamisme d'un territoire, rendre possible de nouveaux services »⁵⁷. On observe bien une volonté de transparence et d'inclusion du citoyen dans l'amélioration des services publics. Cette dynamique s'inscrit d'ailleurs dans la loi pour une République Numérique de 2016 qui promeut l'innovation « en faisant circuler l'information et les savoirs »⁵⁸, *via* notamment l'ouverture des données. À ce titre, les trois institutions développant la plateforme *open data* cherchent à mettre en cohérence la manière dont les données sont visibles pour faciliter la lecture pour les citoyens. Le Département de Loire-Atlantique travaille également l'accessibilité de ces données *via* une plateforme de *datavisualisation* et des travaux réalisés en collaboration avec l'Ecole de design de Nantes et

⁵⁷ Opendata, *Démarche*, [consulté le 14 septembre 2019], disponible à l'adresse : <https://data.loire-atlantique.fr/pages/demarche/>

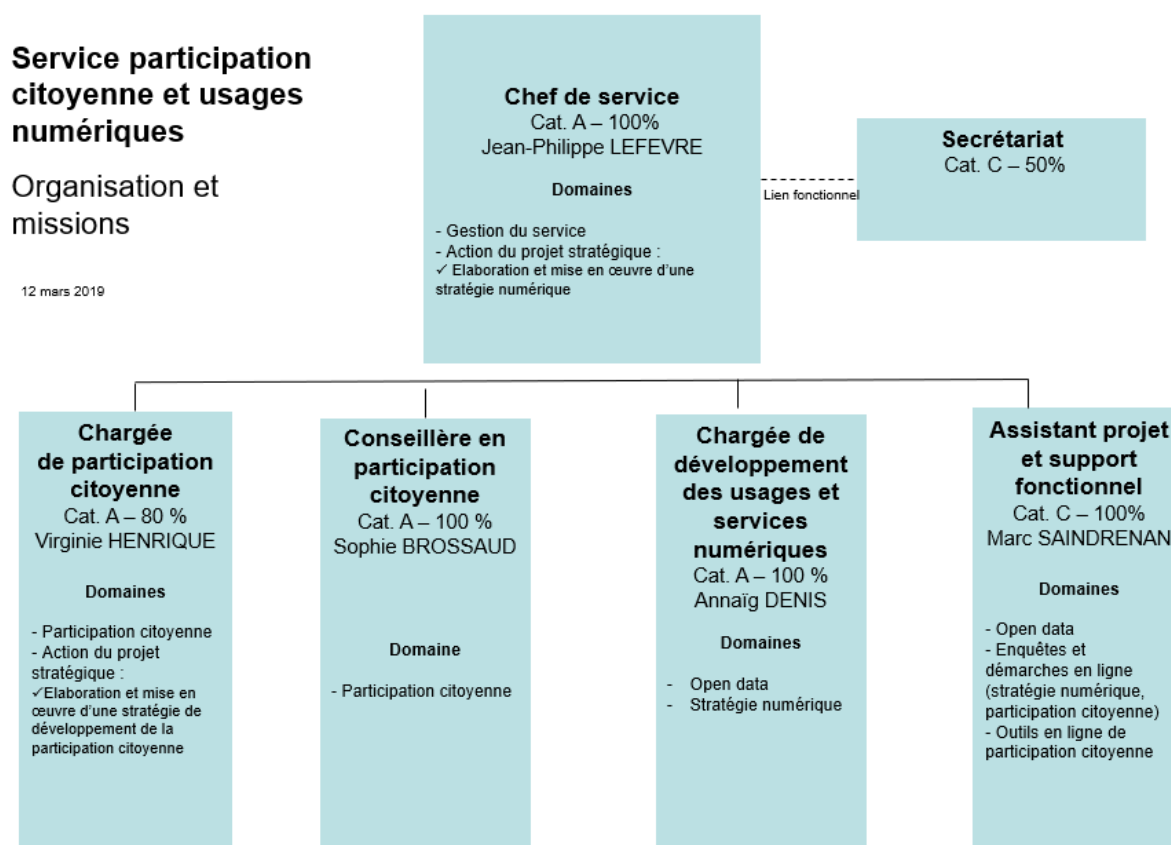
⁵⁸ Le portail de l'Économie, des Finances, de l'Action et des Comptes publics, *La loi pour une République numérique*, publié le 10 octobre 2016, [consulté le 14 septembre 2019], disponible à l'adresse : <https://www.economie.gouv.fr/republique-numerique>

Ouest Média Lab, un centre de ressources et laboratoire qui s'intéresse à la transition numérique, pour mettre en scène les jeux de données. De plus, le Département de Loire-Atlantique s'associe à la dynamique portée par *Open Government Partnership* qui promeut la transparence de l'action publique et l'association des citoyens, en utilisant notamment les nouvelles technologies. La collectivité entre également dans une réflexion pour signer la charte de *Transparency International*, une organisation non-gouvernementale qui promeut la transparence des affaires publiques pour lutter contre la corruption.

Ainsi, le service participation citoyenne et usages numériques a été créé, il est rattaché au vice-président à la jeunesse et citoyenneté. La volonté d'attacher cette politique à un vice-président peut démontrer du portage politique fort donné à celle-ci. Toutefois, il est important de noter que le statut de l' élu ne suffit pas pour cela, son positionnement vis-à-vis des autres élus est également essentiel. En effet, nous verrons dans la deuxième partie de ce travail (partie II, chapitre II) que la mise en place de la participation citoyenne doit affronter les craintes des élus et agents. Or l'expérience du Département de la Haute-Garonne est très intéressante à ce sujet. L'élue en charge de la démocratie participative n'est pas une vice-présidente mais travaille de manière transversale avec les autres élus, elle les accompagne et les rassure. On pourrait penser que cette configuration ne permet pas un portage politique fort puisqu'elle ne fait pas partie des hautes instances de prise de décision. Pour autant, son positionnement vis-à-vis des autres élus permet d'ambitionner des politiques de démocratie participative et de mettre en place des dispositifs participatifs intéressants.

Moyens

Figure 2 : Organigramme et missions du service participation citoyenne et usages numériques



Source : Département de Loire-Atlantique

En septembre 2019, le SPCUN est composé d'un chef de service, Jean-Philippe Lefèvre, de deux chargées de participation citoyenne, Virginie Henrique et Sophie Brossaud, d'une chargée de développement des usages et services numériques, Annaïg Denis, ainsi que d'un assistant projet et support fonctionnel, Marc Saindrenan. Cette équipe est fréquemment complétée par des stagiaires et apprentis, aussi bien sur la participation citoyenne que sur les usages numériques. Pour la suite de ce mémoire, nous allons nous intéresser à la participation citoyenne uniquement.

Le SPCUN bénéficie d'un budget annuel de 75 000 euros. Ce budget peut paraître modeste du point de vue de l'ambition donné à la politique de participation citoyenne mais il est complété avec les budgets des autres services. Par exemple, si un projet accompagné par le SPCUN fait appel à un assistant à maîtrise d'ouvrage, c'est le service gestionnaire du projet qui mobilisera une partie de son budget pour financer ce prestataire. De même, les outils de communication sont négociés et pris en charge par la direction communication. Enfin, la

plateforme de participation citoyenne gérée par le SPCUN est financée par la direction des solutions numériques.

Le service se voit donc doté de moyens humains et budgétaires corrects. Toutefois, il sera intéressant de questionner ces moyens à l'avenir. En effet, le service pouvait se satisfaire de tels moyens alors que les engagements en matière de participation citoyenne étaient assez récents. Toutefois, plus la culture de la participation se propagera au sein de la collectivité et plus les différents services souhaiteront mettre en place de la participation à l'aide du SPCUN, moins ces moyens, notamment humains, paraîtront suffisants. Nous le verrons, le service a différentes missions et il paraît difficile de pouvoir répondre simultanément à toutes ces missions et tous les besoins de la collectivité avec seulement deux chargées de participation citoyenne.

Missions

Le SPCUN, du point de vue de la participation citoyenne, a trois missions principales : l'accompagnement des projets, le pilotage des politiques de participation citoyenne, ainsi que l'animation. Le service se place en effet en support des projets portés par les différents services et directions de la collectivité. À ce titre, les chefs de projets entrent en contact avec le SPCUN pour lui faire part de leur projet et de leur volonté d'association du public. Le service va alors les accompagner dans la réflexion et la mise en place de la participation. Par ailleurs, le pilotage de la participation citoyenne amène le service à mettre en place les outils permettant l'acculturation de la collectivité à la participation citoyenne et aux méthodologies qu'elle suppose. C'est à ce titre qu'une démarche de coconstruction des engagements en matière de participation citoyenne a été réalisée avec les élus départementaux en 2017 – nous le verrons dans le deuxième point de la présente section. À la suite de la détermination de ces engagements, le service a créé un « Guide méthodologique de la participation citoyenne », diffusé en 2019, qui permet aux agents de la collectivité de prendre connaissance des différentes étapes à suivre pour mettre en place un volet participatif dans leur projet. Ce document opérationnalise ce que le socle d'engagements votés par les élus dispose. Afin d'approfondir l'acculturation, le service travaille à la mise en place d'une formation de trois jours à la participation citoyenne. Toutefois, il propose déjà un « module de sensibilisation » de trois heures, permettant aux participants d'appréhender les étapes et enjeux du processus participatif. En parallèle, il intervient dans de nombreuses réunions et propose différentes animations auprès des services afin de présenter le socle d'engagements et le guide méthodologique. La mission

d'animation répond en effet aux enjeux de développement de la culture de participation citoyenne, de valorisation et partage des expériences. Par ailleurs, outre l'animation en interne, le SPCUN réalise également des interventions extérieures. Il fait partie de différents groupes permettant d'échanger sur ses bonnes pratiques et de questionner la démocratie, comme le réseau interdépartemental de la participation citoyenne.

Ces missions démontrent bien la stratégie entreprise par le service : les outils et formations cherchent à rendre les chefs de projets capables d'envisager et mettre en place le volet participatif, mais le service se place également comme expert et conseil afin de proposer des dispositifs intéressants, respectant les valeurs de la démocratie participative et les engagements votés par les élus.

Par ailleurs, en 2018, le Département s'est doté d'une plateforme de participation citoyenne, gérée par le SPCUN. Cette plateforme *open source* permet la participation en ligne des citoyens. En interne, cet outil est un véritable bénéfice pour que le service puisse effectuer ses missions. En effet, les chefs de projet approchent souvent le SPCUN parce qu'ils souhaitent utiliser la plateforme de participation citoyenne pour leurs projets. Ainsi, le service peut *a minima* intervenir sur l'aspect numérique de la participation citoyenne. De plus, comme l'explique Sophie Brossaud, c'est un « pied dans la porte » qui permet parfois au service de conseiller les chefs de projets sur l'intégralité de leur processus participatif. Ainsi, des points de vigilance et des conseils dans le but de proposer des dispositifs originaux et adaptés, voire plus ambitieux, pourront être portés à la connaissance des chefs de projets. Il est également important de noter que les élus refusent qu'un projet ne soit que sur la plateforme. Le volet participatif doit être envisagé *via* des outils en présentiel avant tout, l'aspect numérique est alors un complément mais ne constitue jamais l'intégralité du processus de démocratie participative.

2. Les engagements du Département de Loire-Atlantique en matière de participation citoyenne

Une fois le service participation citoyenne et usages numériques (SPCUN) créé, il a été décidé de mettre en place des ateliers pour les élus de la majorité dans le but d'écrire et voter les principes fondamentaux de la participation citoyenne en Loire-Atlantique. Ce travail fut donc une première étape essentielle pour appuyer la mise en place de participation citoyenne au sein de la collectivité. Il cadre ainsi le travail qui sera réalisé par le SPCUN et lui permet de justifier son positionnement en rappelant l'ambition politique.

Méthodologie de coconstruction

Pour réaliser ce travail de coconstruction, le SPCUN a recruté deux assistants à maîtrise d'ouvrage, Bastien Kerspern et Jacky Foucher, designers, afin de concevoir la méthodologie de ces ateliers et les animer. Ainsi, trois animations ont été conçues : un atelier de sensibilisation et imagination, un autre permettant le développement et l'approfondissement, et un dernier pour évaluer et amender. Les ateliers étaient destinés aux élus de la majorité uniquement.

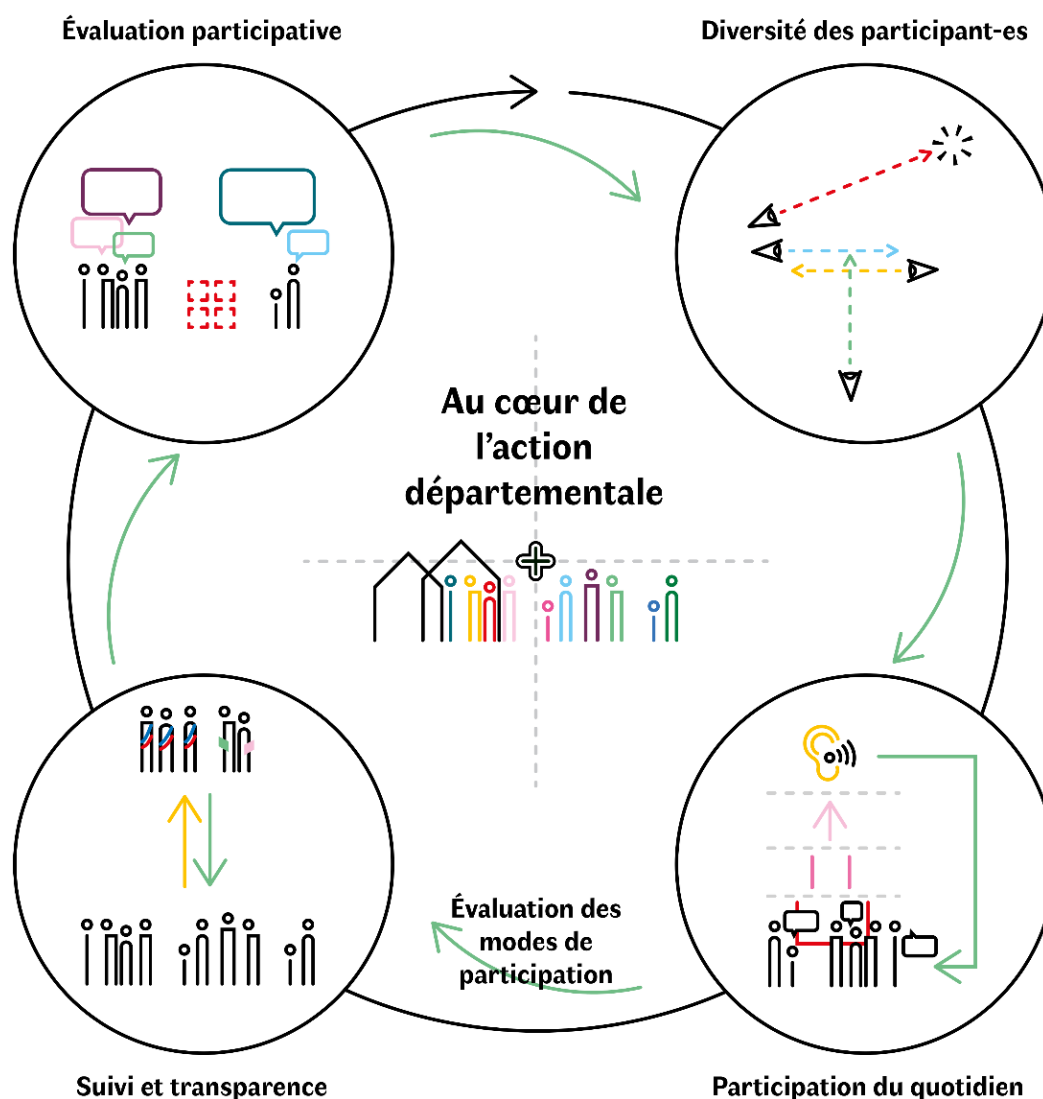
Les objectifs du premier atelier étaient d'acculturer les élus à la thématique, de favoriser le partage des expériences puisque certains avaient déjà associé les citoyens à l'élaboration d'un projet, et de réfléchir aux attentes et aux capacités d'engagement de chaque acteur. Ainsi, en prenant en cas d'études des politiques publiques départementales, les élus réfléchissaient aux citoyens à mobiliser et aux impacts attendus de la participation (annexe 4). Le deuxième atelier avait pour but de favoriser la réflexion sur les principes de la participation citoyenne au sein du Département, de définir « l'ADN participatif » de la collectivité. Cet atelier a été réalisé sous la forme d'un débat mouvant⁵⁹. Enfin, le troisième atelier avait pour objectif de mesurer l'acceptabilité des principes développés, d'en identifier les forces et faiblesses et de s'interroger sur leur durée dans le temps en anticipant les changements possibles à venir en matière de démocratie. Pour ce faire, les élus ont réalisé un tribunal des principes avec deux parties formant l'accusation et la défense (annexe 5). À la suite de cet atelier, un temps a été organisé en Commission citoyenneté, rassemblant des élus de la majorité ainsi que des élus de l'opposition, afin d'amender les principes en s'intéressant à leurs points d'intérêt et à leurs limites.

Les engagements votés

À l'issue de ce travail, en décembre 2017, six engagements en matière de participation citoyenne ont été votés à l'unanimité par l'assemblée départementale.

⁵⁹ Cinq affirmations ont ainsi été énoncées pour créer les débats : « Il est obligatoire de mettre en place une démarche de participation citoyenne pour tous projets de plus de 100 000€ » ; « Une bonne démarche participative ne peut pas être totalement maîtrisée. » ; « Mieux vaut ne rien lancer plutôt que de mettre en place une démarche sans en avoir les moyens. » ; « Tout agent ou tout élu peut, à son initiative, mettre en place des actions de participation citoyenne. » ; « Les règles du jeu de la participation doivent être fixées de manière collaborative avec les agents et parties prenantes de la société civile. »

Figure 3 : Schéma des engagements départementaux en matière de participation citoyenne



Source : Département de Loire-Atlantique, *La participation citoyenne en Loire-Atlantique : les engagements du Département*, 2017.

« La participation au cœur de l'action départementale » : la question de la mise en place d'un dispositif participatif doit être posée à chaque début de projet. Selon ce principe, tout projet devrait donc inclure de la participation citoyenne, à moins qu'il justifie une raison valable de ne pas pouvoir mettre en place un dispositif. Cette ambition est forte et explique le grand travail d'acculturation que le SPCUN doit réaliser. En effet, les méthodologies de projet doivent évoluer au sein de la collectivité pour inclure un positionnement concernant la possible mise en place de la participation citoyenne. Si le projet associe les publics, les acteurs du projet devront, d'une part, décider quelle sera la finalité de la participation et quel sera le niveau d'implication des citoyens, et, d'autre part, mettre à disposition les moyens nécessaires pour rendre possible cette participation.

« La recherche de la diversité des participants » : cet engagement porte une attention particulière aux publics non-constitués ou ne participant pas spontanément. La démarche participative devra bien faire attention à les associer et à proposer des dispositifs variés afin de convenir à ces publics diversifiés. Cet engagement reconnaît particulièrement l’expertise d’usage des citoyens.

« La valorisation de la participation citoyenne du quotidien » : les avis et idées des citoyens peuvent être recueillis en dehors des temps formels de participation citoyenne. Ceux-ci seront considérés au même titre que les contributions émanant des dispositifs participatifs officiels. Par exemple, de nombreux agents du Département travaillent en contact direct avec certains publics, ils peuvent donc porter les demandes citoyennes à la connaissance des services, directions et élus.

« Le suivi et la prise en compte transparente des contributions » : toutes les contributions citoyennes seront rendues publiques et prises en compte. Le Département s’engage également à expliquer quelles contributions ont été prises en compte dans l’élaboration du projet ou de la politique publique et, si certaines n’ont pas été retenues, il justifiera cette décision.

« L’évaluation de l’action publique » : cet engagement veut associer les citoyens à l’évaluation des politiques publiques « [en mesurant] la portée d’une politique publique et [en évaluant] les moyens mis en œuvre [...] au regard des résultats produits »⁶⁰.

« L’évaluation des modes de participation » : les publics sont invités à évaluer les dispositifs participatifs dans une logique d’évaluation apprenante. Ainsi, la collectivité capitalise les bonnes pratiques et les écueils. Cette évaluation doit également permettre de faire évoluer le socle d’engagements. En effet, celui-ci a vocation à se transformer en fonction des changements sociétaux et des apprentissages qu’acquerra la collectivité *via* ses expériences.

Le socle d’engagements contextualise également le vote de ces principes. En effet, il y est expliqué qu’il paraît « incontournable de se donner les moyens de penser autrement les réponses collectives »⁶¹, alors que les citoyens sont de plus en plus méfiants vis-à-vis du monde politique. Ce document reprend la définition de la démocratie participative donnée par la loi « démocratie de proximité » de 2002, il réaffirme l’importance de la démocratie représentative, comme garante de l’intérêt général, mais propose que la démocratie participative l’enrichisse. La participation doit alors répondre à deux objectifs : l’amélioration et la modernisation des

⁶⁰ Département de Loire-Atlantique, *La participation citoyenne en Loire-Atlantique : les engagements du Département*, 2017, p.4.

⁶¹ Département de Loire-Atlantique, *ibid.*, p.1.

politiques publiques pour permettre une meilleure gestion publique, et la redynamisation du fonctionnement démocratique en rapprochant les citoyens des élus. Affichés ainsi, les objectifs déterminés par la collectivité semblent donc bien répondre à un souci de rénovation de la démocratie représentative, mais ne semblent pas chercher l'*empowerment*.

Il paraît intéressant de noter que le SPCUN suit une stratégie de long terme. En effet, une fois la participation citoyenne inscrite au projet stratégique du mandat, le service a pris le temps de s'assurer un portage politique *via* la coconstruction du socle d'engagements et son vote unanime. Il a également continué son travail de fond en créant un outil qui présente la méthodologie d'un projet participatif. Ainsi, bien qu'il ait commencé à accompagner quelques projets, il a mis en place les outils qui lui permettraient d'être préparé à la diffusion de la culture et la méthodologie participatives au sein de la collectivité. En effet, cette nouvelle politique va amener un changement de pratiques important, ce qui, nous le verrons dans la deuxième partie de ce mémoire, prend du temps et peut rencontrer des résistances. Ainsi, bien que l'on puisse observer des freins à la mise en place de la participation citoyenne, une partie de ceux-ci pourront plus facilement disparaître grâce au travail de fond qui a été réalisé pour accompagner au mieux le changement. Du reste, ce travail d'acculturation et d'accompagnement demande beaucoup de temps et pourra bientôt se confronter au nombre insuffisant de personnel au sein du service si le nombre de projets à accompagner augmente bien.

Par ailleurs, il reste important de noter que le vote du socle d'engagements ne signifie pas que tous les élus et agents de la collectivité soient convaincus de la pertinence de la participation citoyenne ou familiers avec l'implication réelle qu'elle suppose. Le SPCUN doit donc veiller à ce que les dispositifs proposés relèvent bien de la participation citoyenne, et non de la simple communication, par exemple. En ce sens, une des forces du service est sa hiérarchie qui est très impliquée et porte bien la vision de la participation citoyenne au sein des instances de décision de l'administration.

Nous avons donc observé les raisons qui ont poussé le Département de Loire-Atlantique à s'engager dans la participation citoyenne ainsi que la méthodologie qui lui a permis de construire ces engagements. Nous avons également remarqué, dans le premier chapitre, que la participation citoyenne revête différentes formes. Il s'agira alors, dans la prochaine section, d'appréhender le modèle participatif proposée par le Département en se basant sur une typologie proposée par M-H Bacqué, H. Rey et Y. Sintomer.

Section III : Le modèle participatif du Département de Loire-Atlantique

M-H Bacqué, H. Rey et Y. Sintomer (2005) proposent cinq idéaux-types pour distinguer les modèles participatifs. Pour créer ce référentiel, les auteurs distinguent trois types de critères qui influenceront la caractérisation d'un modèle participatif comme appartenant à un idéal-type plutôt qu'un autre : la volonté politique, les contextes sociopolitiques et l'ordre procédural. La volonté politique fait notamment référence à l'intention mise derrière la démarche participative (« [moderniser] l'État local [...], des objectifs sociaux de maintien de la paix sociale ou au contraire d'inversion des priorités ou d'*empowerment* des plus dominés, ou encore des objectifs politiques de légitimation ou à l'inverse de transformation du système impliquant un partage de pouvoir »⁶²). Les contextes sociopolitiques renvoient à la force de l'institution politique (est-elle à l'initiative de nombreuses politiques publiques ou applique-t-on en priorité une logique de marché ?), à la présence d'un tissu associatif et de mouvements sociaux, au contexte économique de l'institution, et à l'impact des problèmes socio-économiques. Enfin, l'ordre procédural fait écho au type de dispositifs qui sera mis en place, aux règles participatives qui seront instaurées, à la modernisation administrative et au changement des méthodologies, au périmètre géographique qui délimitera les dispositifs participatifs.

À partir de ces types de critères, les trois auteurs distinguent cinq idéaux-types pour caractériser les modèles participatifs : le modèle managérial, le modèle de la « modernisation participative », le modèle de la « démocratie de proximité », le modèle de l'*empowerment* et le modèle de la « démocratie participative ».

⁶² Bacqué Marie-Hélène, Rey Henri, Sintomer Yves, « Conclusion. La démocratie participative, modèles et enjeux », dans : Marie-Hélène Bacqué éd., *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. Paris, La Découverte, « Recherches », 2005, p. 293-307. URL : <https://www-cairn-info.passerelle.univ-rennes1.fr/gestion-de-proximite-et-democratie-participative--9782707143068-page-293.htm>

Figure 4 : Les cinq modèles participatifs de Bacqué, Rey et Sintomer (2005)⁶³

	Managérial	Modernisation participative	Démocratie de proximité	Empowerment	Démocratie participative
Objectifs de la démarche participative	Appel au partenariat privé, intégration du savoir d'usage, les clients des services pris en considération Créer du lien ou du capital social pour préserver la paix sociale Pas d'objectif redistributif Faible politisation des enjeux, affaiblissement du pouvoir politique	Modernisation administrative impliquant des consommateurs des services publics, intégration du savoir d'usage Créer du lien social pour préserver la paix sociale Pas d'objectif redistributif Une dynamique dépolitisée, relève de la <i>policy</i> plus que de la <i>politics</i>	Privilégier la gestion de proximité et l'adaptation des services publics, intégration du savoir d'usage Une « solidarité » sans objectif redistributif Politisation rhétorique, rapprochement élus/citoyens, complément de proximité à la démocratie représentative	Délégation de services auprès des ONG ou des groupes communautaires, partenariat privé valorisé, intégration du savoir d'usage, contre-expertise <i>Empowerment</i> des groupes populaires et des minorités Des effets redistributifs à la marge Politisation très inégale, enjeux politiques indirects	Participation active des citoyens à la gestion, intégration du savoir d'usage, contrôle de la machine administrative par les citoyens actifs Inverser les priorités sociales, redistribuer les ressources Forte politisation, transformer le système politique et partager le pouvoir
Contexte sociopolitique	Retrait ou faiblesse de la puissance publique, prédominance du marché Dynamique <i>top down</i> , mouvements sociaux faibles ou investissant peu les démarches participatives,	Repositionnement de la puissance publique, un soutien renégocié aux services publics Dynamique <i>top down</i> , mouvements sociaux faibles ou investissant peu les démarches participatives	Repositionnement de la puissance publique par la proximité Dynamique <i>top down</i> , mouvements sociaux faibles ou investissant peu les démarches participatives	Dissociation structures participatives/État et politique institutionnelle Dynamique <i>bottom up</i> , mouvement social très actif	Recomposition de puissance la publique par l'appel au tiers secteur et la démocratisation Articule dynamiques <i>top down</i> et <i>bottom up</i> , mouvement social fort et investi dans la démarche
Forme procédurale	Capacité décisionnelle La participation ne modifie guère des processus de décision souvent opaques, qualité délibérative possible Pousse au compromis Les règles décidées par en haut, faible autonomie procédurale de la société civile	Rôle essentiellement consultatif Règles claires portent sur la transparence du fonctionnement administratif Peu de place au conflit Les règles décidées par en haut, faible autonomie procédurale de la société civile	Rôle essentiellement consultatif Règles peu claires (en particulier dans la synthèse des débats), faible qualité délibérative Peu de place au conflit Les règles décidées par en haut, faible autonomie procédurale de la société civile	Capacité décisionnelle mais à côté du pouvoir politique Qualité procédurale très inégale selon les contextes Pousse au consensus communautaire Règles décidées par la base, forte autonomie procédurale de la société civile	Capacité décisionnelle, codécision avec le gouvernement local Recherche de dispositifs clairs, qualité délibérative Entre conflit et discussion collective de l'intérêt général Règles codécidées par le gouvernement local et la base, forte autonomie procédurale de la société civile
Un quatrième pouvoir ?	Quatrième pouvoir réduit aux marchandages	Quatrième pouvoir inexistant	Quatrième pouvoir inexistant ou enfermé dans la proximité	Quatrième pouvoir au niveau microlocal	Un quatrième pouvoir à différentes échelles

Source : Bacqué Marie-Hélène, Rey Henri, Sintomer Yves, « Conclusion. La démocratie participative, modèles et enjeux », dans : Marie-Hélène Bacqué éd., *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. Paris, La Découverte, « Recherches », 2005, p. 293-307. URL : <https://www-cairn-info.passerelle.univ-rennes1.fr/gestion-de-proximite-et-democratie-participative--9782707143068-page-293.htm>

Le modèle managérial suppose une forte coopération public/privé, les associations participent mais leur poids reste moins important que celui des acteurs économiques. Les citoyens sont considérés comme partie prenante mais les classes dominées ne sont pas présentes

⁶³ Le quatrième pouvoir, tel que noté dans cette figure, fait référence à un pouvoir citoyen. Dans le cas de l'existence d'un quatrième pouvoir, les citoyens participeraient aux prises de décision directement *via* des assemblées ou par référendum. Cela impacte nécessairement l'administration et les politiques publiques qui se verraient alors modifiées.

dans la participation. De même, il n'existe pas de mouvements sociaux qui prendraient part à la dynamique. La participation n'a pas d'objectifs sociaux, elle est dépolitisée. Les pouvoirs publics sont affaiblis. Ce type de dispositifs leur permet toutefois d'être plus réactifs vis-à-vis des demandes des groupes constitués.

Le modèle de la « modernisation participative » associe les citoyens qui sont perçus comme des « consommateurs des services publics ». Il n'a pas d'objectif social mais participe à la modernisation de l'État local. Dans ce contexte, les citoyens n'ont pas de pouvoir décisionnel et n'interviennent pas dans de grandes décisions sociétales. Les règles de cette participation invitent donc à la transparence du fonctionnement administratif, à l'existence de chartes de qualité des services, et à la réactivité des agents de la collectivité.

Le modèle de la « démocratie de proximité » veut reconnaître l'expertise d'usage des citoyens. Il ne porte pas sur de grandes décisions sociétales mais convient plutôt à l'échelle microlocale. Il a pour objectif le maintien de la paix sociale et la lutte contre l'exclusion. Ce modèle favorise l'instauration d'un dialogue entre les élus et les citoyens, ce qui permet aux premiers d'être plus réactifs face aux demandes des seconds. Puisqu'il agit principalement au niveau microlocal, la modernisation administrative reste secondaire, mais il tend tout de même à améliorer la gestion locale grâce à l'expertise d'usage des habitants. Les élus gardent par ailleurs le pouvoir décisionnel, à l'exception de quelques expériences de mise à disposition de budget pour des instances citoyennes comme les conseils de quartier.

Le modèle de l'*empowerment* évolue dans le contexte d'un État faible et de la présence d'organismes indépendants de développement communautaire. Les citoyens sont alors autonomes et disposent d'un pouvoir décisionnel. Au niveau local, cette dynamique permet l'*empowerment* des groupes dominés. Toutefois, cela amène à une professionnalisation des acteurs puisque de nombreux projets sont alors mis en place. Cela limite d'autant plus la responsabilisation des pouvoirs publics.

Le modèle de la « démocratie participative » a une véritable portée politique et transforme l'appareil politique grâce à la création de nouvelles institutions dans lesquelles siègent les citoyens, bénéficiant ainsi d'un pouvoir de décision ou codécision. La forte présence d'acteurs associatifs et de mouvements sociaux permet par ailleurs la mise en place de dispositifs *top-down* et *bottom-up*. Ce modèle suit donc des objectifs sociaux, des objectifs de contrôle des pouvoirs publics par les citoyens, mais également de modernisation administrative. C'est d'ailleurs cette modernisation qui permettra aux instances issues de cette démocratie participative d'être réellement effective. Toutefois, l'institutionnalisation de ce type de

participation met en danger son efficacité, à cause notamment du risque de cooptation dans les instances.

Il est difficile de catégoriser la démarche du Département de Loire-Atlantique dans un de ces modèles puisqu'ils restent des idéaux-types, la réalité n'étant bien évidemment pas aussi parfaitement délimitée que ce que proposent les trois auteurs. Cependant, au regard de ces cinq modèles, le Département de Loire-Atlantique semble s'inscrire dans les modèles de la « modernisation politique » et de la « démocratie de proximité ». En effet, dans les deux cas, le pouvoir décisionnel reste entre les mains des élus. Toutefois, l'un des objectifs de la mise en place de la participation citoyenne est la modernisation de la gestion publique, notamment grâce à la reconnaissance de l'expertise d'usage des citoyens. La portée des dispositifs n'est pas la même selon les projets mais ils s'inscrivent en majorité dans des projets locaux et non des grandes orientations politiques ayant un impact sociétal fort. Parfois on cherchera à améliorer le service public, comme on peut le voir surtout dans le modèle de la « modernisation politique », parfois on cherchera à instaurer un dialogue entre les citoyens et les élus pour améliorer le climat social et diminuer les tensions liées à la crise démocratique, comme le dicte le modèle de la « démocratie de proximité ». On reconnaît bien ici les deux objectifs écrits dans le socle d'engagements votés par les élus en 2017. Concernant la « forme procédurale », les deux modèles observés ici se distinguent quant à l'établissement de règles claires. Le Département de Loire-Atlantique semble suivre les règles que l'on retrouve dans le modèle de la « modernisation politique » puisqu'il investit une dynamique de transparence. Par exemple, l'une des étapes de la méthodologie des projets participatifs impose une analyse des contributions citoyennes. À travers ce travail, la collectivité indique quelles contributions ont été prises en compte dans l'élaboration du projet ou de la politique publique, lesquelles sont à l'étude et lesquelles n'ont pas été prises en compte. Pour ces dernières, le document rendu public doit expliquer ce choix.

Par ailleurs, il est intéressant de noter que la forte présence d'associations devrait amener à un modèle d'*empowerment*. L'objet de la présente étude n'est pas le territoire de Loire-Atlantique mais la collectivité territoriale elle-même ; nous ne pouvons donc pas affirmer qu'aucune logique d'*empowerment*, c'est-à-dire une dynamique d'apprentissage individuel et collectif, n'existe sur le territoire. Cependant, la participation citoyenne proposée par l'institution n'a pas une réelle volonté d'*empowerment* affichée. Certains projets pourront bien entendu servir ce but, notamment lorsqu'il s'agit de projets sociaux et de participation citoyenne relative à ces projets, mais cela ne constitue pas la démarche globale départementale.

Si le Département est dans une bonne dynamique, nous constatons donc qu'il reste dans le modèle participatif classique en France. Les dispositifs proposés ont vocation à enrichir la décision publique mais ne révolutionnent pas le processus décisionnel, en créant de nouvelles instances ou en codécidant avec les citoyens par exemple. La participation citoyenne prend de plus en plus de place au sein de l'institution mais elle reste bien cadrée. Par exemple, les élus n'ont pas reconnu le droit d'interpellation citoyen qui aurait permis aux individus d'entrer dans une logique *bottom-up*, c'est-à-dire de porter à la connaissance des élus des problématiques qui devraient être travaillées en priorité.

La participation, telle que considérée par le Département, a alors tendance à modifier le travail des élus qui doivent accepter de prendre en considération les propositions citoyennes, mais elle ne change pas leur rôle de décideur en soi. En revanche, cette participation impacte plus les services administratifs qui sont les gestionnaires des projets et politiques publiques. Ceux-ci doivent donc revoir leur mode de travail, leur temporalité, et inclure de nouvelles parties prenantes, avant de rendre aux élus les dossiers qu'ils voteront.

CONCLUSION DU SECOND CHAPITRE

Le présent chapitre nous a permis de contextualiser la participation citoyenne proposée par le Département de Loire-Atlantique. Outre la crise démocratique, différents facteurs contribuent à la mise en place de la participation citoyenne sur ce territoire dynamique : une population demandeuse, revendicatrice, relativement acculturée à la participation, un maillage associatif fort, un président de conseil départemental issu de mouvements collectifs et un contexte de remise en question de l'échelon départemental dans l'organisation de l'administration française. Le Département se place, comme quelques autres en France, dans une dynamique volontaire d'association du public afin d'améliorer et revitaliser la démocratie représentative. Cette démarche s'est caractérisée par des engagements coconstruits entre élus et votés par l'assemblée départementale et la création du service participation citoyenne et usages numériques, garant de la bonne tenue de cette participation. On peut opposer à ce modèle l'insuffisante possibilité donnée aux citoyens de prendre une place majeure, décisionnelle, dans la construction des politiques publiques ; il n'en reste pas moins qu'il donne les moyens à la collectivité d'aller chercher les attentes et besoins des citoyens afin d'être plus proche de ce qu'ils désirent. Cette dynamique se place également dans la recherche de la modernisation de l'administration et des services publics. On remarque toutefois que la mise en place même de démarches participatives pose la nécessité de transformer la collectivité pour que l'organisation de cette participation soit facilitée et bien effective. En effet, il s'agit d'acculturer les élus et agents à ce nouveau modèle de fonctionnement qui imposent de nouvelles manières de penser, notamment le lien et la place des citoyens, et de travailler, avec de nouvelles méthodologies et une plus grande collaboration entre les services.

CONCLUSION DE LA PARTIE I

Qu'entend-on par participation citoyenne ? Différents acteurs pourront donner différentes réponses. On peut toutefois dire que la participation citoyenne se place entre la démocratie représentative et la démocratie directe. Elle peut suivre une logique ascendante, du peuple vers les élus, dans une dynamique d'*empowerment* que l'on retrouve beaucoup de la *community organizing* anglo-saxon, et une logique descendante, lorsque les élus cherchent à associer les citoyens à la construction de leurs projets et politiques publiques. De manière générale, on lui donne pour objectifs d'améliorer l'administration, de réinstaurer une relation de confiance entre citoyens et élus, de favoriser les liens sociaux et l'*empowerment*, et de reconnaître l'expertise d'usage citoyenne. Pour ce faire, les citoyens peuvent être impliqués à différents degrés, allant jusqu'à la codécision des politiques publiques. On note toutefois que la France a plutôt tendance à investir la démocratie participative descendante, elle cherche alors à améliorer la démocratie représentative pour la sécuriser et, de ce fait, va rarement jusqu'à la codécision.

La mise en place de cette démocratie peut toutefois être limitée par différents enjeux : la difficulté de mobiliser les citoyens pour qu'ils participent, le risque de n'associer les citoyens qu'à des projets microlocaux, et non des grandes politiques sociétales, l'instrumentalisation de la participation citoyenne par les élus, et une professionnalisation de ce domaine qui peut notamment homogénéiser les pratiques et contribuer à la perte du sens donner aux dispositifs participatifs *via* une logique de financiarisation de l'activité.

Par ailleurs, cette démocratie participative se place dans un contexte démocratique, social, environnemental et économique complexe. En effet, les différentes crises se renforcent et imposent une transformation de notre modèle sociétal. La distance entre les élus et les citoyens se creuse, les mouvements sociaux s'amplifient. Il faut alors repenser le système politique pour apaiser ce climat social. C'est d'abord par le prisme de l'environnement et de l'aménagement urbain que la question de la participation citoyenne a été posée. Depuis 1980, des lois l'institutionnalisent et imposent sa mise en place dans certains projets, mais cela ne suffit pas à calmer les crises. C'est pourquoi de plus en plus de collectivités se dotent de politiques volontaristes dans le but de proposer une systématisation du recours à la participation citoyenne. C'est dans ce cadre que le Département de Loire-Atlantique a voté des engagements en la matière. Depuis, le service participation citoyenne et usages numériques accompagne les

élus, services et directions à la mise en place de la participation dans leurs projets et politiques publiques. Toutefois, pour arriver à une systématisation, il faut réaliser un travail de long terme, un travail de transformation des pratiques de la collectivité. C'est en ce sens que le service tente d'acculturer les agents et leur propose de nouvelles méthodes de travail, adaptées à l'organisation de la participation citoyenne.

Nous verrons donc dans la deuxième partie de ce travail en quoi la collectivité doit s'adapter, comment son fonctionnement peut parfois ralentir la mise en place effective de la participation citoyenne (chapitre I) et à quelles résistances les élus et agents doivent faire face pour changer leurs pratiques (chapitre II).

PARTIE II : L'ENJEU D'ADAPTATION DE LA COLLECTIVITE TERRITORIALE

Nous avons noté précédemment l'importance grandissante de la participation citoyenne pour la démocratie représentative. Son recours peut être plus ou moins imposé, par la législation ou par le climat social, mais suppose nécessairement des nouveautés au sein des institutions publiques. La participation issue de la loi a amené à la création de services habilités à mener des dispositifs tels que des concertations préalables. Toutefois, lorsque les institutions engagent une politique d'association des citoyens, comme l'a fait le Département de Loire-Atlantique avec le vote des six engagements, les modes d'organisation et les méthodes de travail peuvent être en tension avec l'ADN des démarches participatives. Il apparaît donc nécessaire de réfléchir à la modification de l'administration des collectivités pour lever les freins à la mise en place de processus participatifs. En nous basant sur l'expérience du Département de Loire-Atlantique, nous avons noté que ces freins sont d'ordre managérial et liés à un besoin d'acculturation des individus. Il s'agira alors dans cette partie de montrer les limites de ce système pour comprendre les frictions existantes entre celui-ci et l'organisation de la participation citoyenne, et de proposer des changements et actions permettant *a priori* de faciliter cette mise en place.

Nous verrons donc qu'il est nécessaire pour les élus et services de collaborer et coopérer entre eux pour mettre en place ces démarches participatives. Pour être efficace dans l'organisation de ces processus, la collectivité doit donc, d'une part, repenser son modèle pour faciliter les coopérations (chapitre I) et, d'autre part, lever les freins psychologiques liés au changement de pratiques de travail (chapitre II).

CHAPITRE I : UN MODÈLE ORGANISATIONNEL LIMITANT

L'organisation classique de l'administration publique en France se base sur un modèle bureaucratique, c'est-à-dire un fonctionnement hiérarchique et en silo, alors que la mise en place de la participation citoyenne invite à une forte coopération entre les acteurs, aussi bien en interne qu'en externe à la collectivité. Le modèle actuel ne semble donc pas être idéal. Nous essayerons de décrire ce modèle, d'en expliquer les limites et de proposer un modèle général plus propice à la coopération (section I). Puis, nous nous intéresserons à une méthode basée sur

la coopération à l'échelle du projet, mise en place au sein du Département de Loire-Atlantique (section II).

Section I : Un modèle hiérarchique sectorisé contraignant

Afin de comprendre en quoi le modèle d'organisation actuel peut freiner la mise en place de la participation citoyenne, il s'agira dans un premier temps de le définir, puis d'observer son application au sein du Département de Loire-Atlantique, pour ensuite proposer une évolution de ce modèle vers une forme plus souple, en prenant en exemple d'autres institutions publiques.

1. Fonctionnement de l'administration publique française

La bureaucratie

Max Weber a théorisé le système bureaucratique idéal en partant de la notion de domination. Pour lui, ce système s'inscrit dans la domination rationnelle-légale, c'est-à-dire que la légitimité de l'autorité repose sur les droits et devoirs de chacun. La bureaucratie se rapporterait alors à la rationalité instrumentale qui suppose la mise en place d'objectifs et de moyens pour les atteindre de manière optimale. De ce fait, la bureaucratie repose sur une gestion par des règles abstraites et impersonnelles. Selon M. Weber, cela permettrait à la bureaucratie d'être efficace, grâce à son objectivité et sa neutralité. En ce sens, les fonctions des employés sont alors définies et formalisées selon les compétences nécessaires à leur poste. Les relations sociales au sein de l'organisation sont méthodiquement déterminées par un organigramme établi. La hiérarchie a donc une place importante. Dans cette logique, les employés sont choisis selon leurs compétences, leurs diplômes, l'obtention de concours, et il en va de même pour l'évolution de leur carrière professionnelle. Par ailleurs, la bureaucratie est régie par la règle de la séparation de la propriété et la gestion de l'organisation, le dirigeant de l'entreprise étant choisi selon des qualités et compétences propres. Ce système méthodique et organisé repose donc sur des règles et procédures écrites qui permettent la stabilité de l'organisation grâce à l'évitement des conflits et des luttes de pouvoir. Il comprend donc de nombreuses caractéristiques expliquant sa raison d'être au sein des administrations publiques. Pour M. Weber, cet idéal-type permet à l'organisation d'être prévisible et efficace, ce qui engendre une gestion égalitaire des dossiers des citoyens, en refusant le clientélisme. Sa stabilité peut aussi permettre une forme de continuité du service public, principe à valeur constitutionnelle en France. M. Weber évoque toutefois les risques liés à la bureaucratie : elle peut tendre à la

ploutocratie à cause de la formation nécessaire, notamment des personnes les plus qualifiées, au formalisme et à l'impersonnalité qui mettent l'accent sur les procédures et non sur le fond.

Le travail de M. Weber sera repris par des sociologues américains qui critiqueront la « supériorité » du modèle bureaucratique. Le schéma décrit par M. Weber est bien conceptuel, il n'est donc pas complètement fidèle à la réalité, notamment parce qu'il soustrait le facteur humain en appréhendant l'être humain comme rouage d'une machine. De ce fait, des dysfonctionnements non-prévus par le modèle peuvent impacter l'organisation. Par exemple, pour Robert King Merton (1957), les comportements dictés des bureaucrates supposent une ritualisation de leurs pratiques. Les règles sont alors sacrées, considérées non plus comme un moyen mais comme une fin en soi, et peuvent devenir la cause d'un conflit, notamment avec les usagers qui refuseraient l'impersonnalité des procédures. Herbert Simon (1945, 1960) pense que ces règles trop générales amènent la création de règles plus spécifiques, ce qui complexifie le travail du décideur public et peut engendrer des contradictions. Il existe alors un risque de paralysie ou de détournement des règles. Par ailleurs, pour Philip Selznick, l'expertise des bureaucrates, imposée par la spécialisation des postes, peut les amener à servir leurs propres objectifs, desservant alors la coopération et le fonctionnement général de l'organisation. Alvin W. Gouldner (1954) parle de « cercle vicieux bureaucratique » : alors que les règles devraient limiter les tensions et la lutte de pouvoir, les dysfonctionnements de la bureaucratie engendreraient encore plus de tensions et de démotivation.

Pour Michel Crozier (1963), la bureaucratie ne permet pas de tout formaliser. Cela donne lieu à des « zones d'incertitude » pour les employés, des luttes de pouvoir peuvent alors apparaître pour accroître leur autonomie ou leur position dans le système. Aujourd'hui, la bureaucratie a une connotation négative, on l'associe à une machine lente. À ce titre, M. Crozier démontre que « la paralysie bureaucratique française » est liée à la culture française, résistante au changement : « l'imperméabilité des groupes, leurs luttes pour conserver leurs privilèges, et la grande quantité d'activités informelles »⁶⁴. Pour lui, la bureaucratie ne pourra évoluer qu'en réponse à des crises.

⁶⁴ 1000 idées de culture générale, *Le phénomène bureaucratique selon Michel Crozier*, [consulté le 23 septembre 2019], disponible à l'adresse : <https://1000-idees-de-culture-generale.fr/phenomene-bureaucratique-michel-crozier/>

Le New public management

La critique de la bureaucratie comme étant un modèle inefficace amène à l'instauration du *new public management* (NPM) dans les administrations publiques dans les années 1980-1990. Ce nouveau type de management tend à transposer les méthodes de gestion du privé au secteur public. À ce titre, il repose « sur les trois E "Économie, Efficacité, Efficience", capables de répondre à moindre coût aux attentes des citoyens, désormais devenus des clients (Amar et Berthier, 2007) »⁶⁵. Le NPM entend alors rompre les grandes lignes hiérarchiques pour créer des structures autonomes, ou semi-autonomes, et moins hiérarchisées. Cette réduction de la hiérarchie amène à plus d'autonomie et de responsabilisation des agents. En ce sens, on sépare les fonctions de pilotage stratégique des fonctions opérationnelles. Les structures autonomes ont leur propre budget et peuvent être soumises à des contrats de prestation. On fait alors entrer des logiques de marché ou quasi-marché au sein de l'administration, dans l'idée qu'elles devraient permettre la diminution des coûts et l'amélioration des services publics. D'autres mécanismes participent à l'introduction d'une logique de marché dans l'administration : concurrence, recours aux partenariats privés, privatisation. Ce changement de paradigme invite à ne plus parler d'usager mais de client ou consommateur de service public. De plus, le NPM provoque la gestion par les résultats. Dans la quête de la maîtrise des dépenses publiques, des indicateurs sont déterminés pour vérifier l'efficacité et l'efficience des politiques publiques afin de décider des budgets futurs. On cherche alors la performance et la rentabilité des services publics qui devraient pourtant se placer dans la recherche d'impacts sociaux, indépendants de logiques financières. Cette dynamique a engendré la complexification des politiques publiques avec, notamment, la mise en place d'évaluations. Les résultats de celles-ci conditionnent alors la continuité des politiques publiques comme telles. Cela peut notamment engendrer une modification de la finalité d'une action publique qui cherchera alors la performance telle qu'entendue par les critères de l'évaluation.

Par ailleurs, le NPM impacte la notion d'agent public et le rapport des agents publics à leur travail. En effet, il participe à la contractualisation de salariés au détriment du statut de fonctionnaire et modifie le système de motivation qui se base alors sur un système d'incitations financières liées aux performances, ce qui peut provoquer une perte de sens du travailleur public. Le NPM s'associe donc à une logique néolibérale et à ce que Michel Foucault appelait

⁶⁵ Van Haeperen Béatrice, « Que sont les principes du New Public Management devenus ? Le cas de l'administration régionale wallonne », *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2012/2 (Tome LI), p. 83-99. DOI : 10.3917/rpve.512.0083. URL : <https://www.cairn.info/revue-reflets-et-perspectives-de-la-vie-economique-2012-2-page-83.htm>

« l'entrepreneur de soi », c'est-à-dire que les individus cherchent à accroître leur « capital humain » (Gary Becker) pour se rendre désirables auprès des employeurs. Ce système amène finalement à une augmentation des contrôles et des évaluations, ce qui contribue à un accroissement de la logique de bureaucratisation. L'augmentation de la contractualisation engendre également la personnalisation des évaluations des employés, ce qui peut remettre en cause l'esprit collectif et la coopération.

Depuis sa mise en place, le NPM connaît de nombreuses critiques, parmi lesquelles on peut citer les difficultés de contrôle, de compréhension de l'appareil public et du pilotage des politiques publiques du fait de la multiplication des structures administratives autonomes. Par ailleurs, la mise en place du NPM peut également poser problème aux élus ayant du mal à déléguer leur pouvoir. Cela mène à un ralentissement de la transformation de l'organisation de l'administration publique à cause du manque de délégation de compétences. Cela peut ainsi ralentir la mise en place de réformes, voire ne pas rendre possible leur instauration complète. De plus, le passage au NPM suppose une temporalité longue alors que les élus suivent une logique de court terme du fait de la longueur de leur mandat, ce qui accentue les difficultés liées à ce type de management. En outre, le NPM engendre une intensification du travail, liée notamment au renforcement de la concurrence, aux nouvelles pratiques de travail, de gestion et aux logiques évaluatives. Or la fonction publique ne bénéficie pas des marges de manœuvre et des rémunérations du secteur privé. De plus, le gain d'autonomie – relatif, puisque le système hiérarchique basé sur une prise de décision et un contrôle verticaux reste fort – a pu contribuer à augmenter les tensions et le stress des agents publics, ce qui nuit à l'objectif de la performance demandé. En outre, le passage de la bureaucratie au NPM se fait progressivement et ne touche pas les services au même moment, cela peut provoquer de l'incompréhension et de mauvaises conditions de travail. À ce titre, les changements organisationnels peuvent être perçus comme mal préparés⁶⁶, ce qui peut contribuer à la difficulté d'adaptation de l'institution et de ses agents.

⁶⁶ Selon l'enquête Conditions de travail réalisé par la DARES en 2013, 21,6% des fonctionnaires estiment que les changements sont imprévisibles et mal préparés.

Au sein de l'organisation des services, on distingue le « siège » des « territoires ». Six délégations ont été créées sur les différents territoires de Loire-Atlantique. Ces acteurs au plus près du terrain travaillent sur différentes thématiques : la solidarité, l'aménagement et le développement local. Pour autant, il existe en dehors de ces délégations la direction générale solidarité et la direction générale aménagement. Cet organigramme démontre donc d'une sectorisation et territorialisation de la répartition des activités.

Comme cela a été évoqué précédemment, le SPCUN est soumis à la direction générale citoyenneté. Il est considéré comme étant un « service thématique ». Ce positionnement peut être assez parlant puisque les autres services supports se trouveront soit dans la direction générale des ressources, soit reliés directement au niveau hiérarchique supérieur (directeur général des ressources, secrétariat général ou directeur de cabinet du président), c'est-à-dire que, d'un point de vue organisationnel, la participation citoyenne n'est pas perçue comme un sujet transversal, transcendant toute la collectivité. Pourtant, instaurer le recours à la participation citoyenne devrait provoquer un changement de paradigme pour l'ensemble de la collectivité, et particulièrement pour toutes les directions ayant une action directe sur les territoires, ou en lien avec les citoyens.

Ce modèle organisationnel engendre des conséquences sur la participation citoyenne. Premièrement, ces longues lignes hiérarchiques peuvent impacter sa mise en place si, par exemple, l'un des directeurs a des réserves, qu'elles soient d'ordre privé ou non. Cela peut avoir d'autant plus d'impact si l' élu rattaché à la direction n'a pas d'avis ou n'est pas convaincu par la mise en place de la participation citoyenne. Dans ce cas, le directeur pourra influencer la démarche. Cette configuration est renforcée par la sectorisation des politiques publiques. Par exemple, le Département de Loire-Atlantique va réaliser un projet routier. Ce dernier est important d'un point de vue politique puisque, d'une part, il fait suite à une demande citoyenne motivée par de nombreux accidents mortels et, d'autre part, il sera le dernier grand projet du mandat. De ce fait, les pouvoirs politiques cherchent à faire participer les citoyens pour s'assurer de la réalisation d'un projet acceptable pour tous. Dans cette logique, il est nécessaire d'entrer dans une démarche de participation citoyenne. Cependant, lorsque le SPCUN a rencontré le service réalisant les études préalables, un manque de temps a été invoqué pour justifier l'annulation de la démarche. Dans ce contexte d'organisation politique et administrative, il était relativement facile de convaincre l' élu de l'impossibilité de réaliser ce processus participatif puisque le SPCUN ne bénéficie d'aucun lien direct avec lui pour contre-

argumenter. Bien évidemment, l'administration ne fait qu'exposer les éléments techniques aux élus qui prendront les décisions finales. Dans cet exemple précis, et au regard du risque de saisine de la CNDP, le Département a décidé quelques mois plus tard d'autosaisir la commission pour éviter une perte de temps plus importante.

On note toutefois que, malgré le positionnement du SPCUN dans l'organigramme et le possible ralentissement lié à la hiérarchie, il bénéficie d'une hiérarchie porteuse qui n'hésitera pas à aller aux devants des discussions pour appuyer la mise en place de la participation citoyenne. Ce portage hiérarchique est très important mais reste toutefois précaire. Que se passera-t-il quand les directrices changeront ? Cet appui est bien lié à des personnes, à leur personnalité et méthodes de travail. On ne peut donc pas être assuré de sa continuité avec des changements de poste.

Nous avons pu remarquer un autre phénomène lié à l'organigramme. Il a été difficile à plusieurs reprises de travailler avec la direction communication. Comme nous l'avons dit précédemment, elle n'est pas reliée au directeur général des services, comme le reste de l'administration, mais au directeur de cabinet. Cela peut avoir deux impacts. Premièrement, la direction communication peut être mise de côté parce que les autres services s'accorderont entre eux et feront valider leurs propositions par leur hiérarchie (le directeur général des services), avant de l'approcher. Dans ce cas, les décisions stratégiques ont déjà été prises, la direction peut alors se sentir lésée et ne s'investira pas amplement dans le projet. Deuxièmement, cet organigramme place cette direction au plus près des instances politiques. Dans ce cadre, il est possible que ses positionnements et décisions viennent directement des élus. Par exemple, il est arrivé que le service porteur d'un projet et le SPCUN s'accordent sur l'ouverture du projet à tous les citoyens et, lorsque la direction communication a été associée, elle a refusé ce positionnement, ne souhaitant ouvrir la concertation qu'aux parties prenantes constituées. On observe donc la création de tensions due à l'association trop tardive de la direction, ce qui ne lui permet pas de négocier avant la prise de décision. On peut également supposer que ce positionnement se justifie par une volonté de sa hiérarchie, et donc des élus du fait de la proximité de la direction avec ceux-ci.

Par ailleurs, l'organisation sectorielle participe à la difficulté de coopération entre services. En effet, chaque service est expert de son domaine, il a ses projets, ses objectifs, voire ses propres méthodes de travail. On peut le constater d'autant plus que les compétences du Département sont principalement liées au travail social et à l'aménagement, qui sont deux

secteurs d'activité avec des cultures de travail fortes et très différentes. Or, pour mettre en place des dispositifs participatifs, il est essentiel de coopérer. En effet, le service gestionnaire du projet devra bien entendu travailler avec le SPCUN qui l'accompagnera, mais la coopération ne s'arrête pas là. Nous avons parlé précédemment de la difficulté de mobiliser les citoyens (partie I, chapitre I). C'est notamment sur cette phase du projet qu'il est essentiel de travailler ensemble. Pour ce faire, certains services du Département ont des compétences et connaissances idéales : la direction communication peut créer des outils pour diffuser l'information et utiliser les réseaux sociaux, les services de développement local connaissent très bien leur territoire, les acteurs présents et les événements qui pourraient être des moments de « recrutement », les services solidarités et tous les lieux départementaux ouverts au public ont des liens privilégiés avec les citoyens et pourraient communiquer les informations. Nous avons également évoqué la difficulté de mobiliser les publics précaires. À travers ses services médico-sociaux, le Département pourrait toucher un public qu'il n'a pas atteint dans ses dispositifs participatifs jusqu'à maintenant. Ces coopérations ont parfois réussi à exister mais semblent souvent difficiles. On peut sans doute l'expliquer par différentes hypothèses : le fonctionnement en silo favorise la priorisation des objectifs de chaque service plutôt que l'entraide et la coopération, le manque de moyens des services ne leur permet pas d'allouer du temps à d'autres projets, d'autant plus que la mobilisation souffre généralement d'un manque d'anticipation – nous aborderons ce point plus amplement dans la deuxième section du présent chapitre. Par ailleurs, la reconnaissance est un facteur important dans les institutions publiques ; être reconnu pour le travail que l'on a réalisé, visibiliser son service et ses compétences aux yeux des autres agents. Peut-être qu'un manque de reconnaissance peut entraîner une démotivation à prendre part à un projet. Comme nous l'avons évoqué précédemment, les logiques d'évaluation influent également sur le travail des agents qui cherchent alors à répondre à des critères basés sur la performance, telle que pensée dans l'évaluation. Cela peut modifier la finalité même de l'action publique, ce qui pourra engendrer un désinvestissement de l'agent qui perd du sens dans son travail.

3. La nécessité de passer à un modèle coopératif

L'organisation bureaucratique est jugée infructueuse pour la mise en place d'une relation inclusive avec les publics (Zajac et Bruhn, 1999). L'environnement complexe des organisations impose donc une mise à jour permanente de leur fonctionnement. Dans ce cadre, les administrations ne peuvent plus se permettre d'être centralisées et rigides mais doivent se

transformer pour être réactives et se conformer aux besoins changeants des travailleurs, notamment retrouver du sens et de la reconnaissance dans leur travail, et aux changements sociétaux. Nous observons par ailleurs les freins créés par cette organisation bureaucratique et hiérarchique. Nous l'avons évoqué précédemment, ces freins ont amené à la mise en place du *new public management*, qui se voit aujourd'hui très largement critiqué et remis en question. Pour s'adapter au contexte mouvant actuel, les administrations doivent donc chercher de la souplesse. Cela est d'autant plus flagrant que de nombreuses thématiques transversales émergent depuis plusieurs dizaines d'années, comme la participation citoyenne ou le développement durable. Ces thématiques ne doivent pas être traitées comme un dossier à part mais bien comme un sujet transcendant toutes les politiques publiques, elles nécessitent donc la création de coopérations, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des institutions. L'expérience a d'ailleurs montré qu'il est nécessaire de revoir le mode de management pour une mise en place effective de la participation citoyenne. Par exemple, à Bagneux, cette mise en place a amené à la création de réunions interdirections pour décroïsonner les services et travailler en réseau. Il paraît également important de familiariser les agents publics à la participation en interne de l'institution, dans leur mode de travail, pour qu'ils puissent mieux appréhender le sujet.

Dans cette logique, de plus en plus de collectivités expérimentent de nouvelles formes de management. En effet, l'expérience des méthodes du privé dans le public, *via* le NPM, n'a peut-être pas été si concluante, mais ce n'est pas pour autant qu'il ne faut pas s'inspirer des expérimentations du privé pour transformer le management du secteur public. En ce sens, certaines administrations cherchent à modifier leur organisation pour permettre l'innovation. La recherche d'innovation et de modernisation ne date pas d'hier, Michel Rocard avait par exemple signé une circulaire en 1989 relative au renouveau du service public. Celui-ci présentait quatre orientations : une politique de relations du travail renouvée, une politique de développement des responsabilités, un devoir d'évaluation des politiques publiques, une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers⁶⁸. Aujourd'hui, la direction interministérielle de la transformation publique prône l'innovation au sein des institutions. En 2015, la semaine de l'innovation publique portait sur cette transformation des services publics. Parmi les axes à explorer, on envisage l'innovation managériale. Celle-ci se voit également

⁶⁸ Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public. NOR: PRMX8910096C.

imposée par l'importance du numérique dans nos sociétés actuelles, qui donne accès à un plus grand savoir et à de nouvelles formes de communication, dialogue, coopération, cocréation.

Ces constats ont amené certaines directions ou collectivités à expérimenter « l'administration libérée », inspirée du modèle de l'entreprise libérée. Il n'existe pas un modèle unique, chaque collectivité devant adapter ce type d'organisation à ses caractéristiques propres. L'administration libérée propose toutefois certains principes, parmi lesquels on peut compter la confiance et reconnaissance des travailleurs, leur responsabilisation et liberté, en passant notamment par la suppression des outils de contrôle *a priori*. Pour expliquer cette organisation, nous allons prendre l'exemple du Ministère de la Sécurité sociale belge qui s'est transformé dès la fin des années 2000. En effet, celui-ci souffrait d'un manque d'attractivité et savait qu'il allait perdre 45 % de son personnel entre 2005 et 2015 du fait des départs à la retraite. Une première étape de diagnostic pour comprendre le problème a été réalisée en concertant tous les employés. Il a alors été décidé de changer la culture de l'administration, d'une logique de contrôle de son personnel à une logique de confiance *a priori*. La transformation s'est d'abord réalisée par un nouvel environnement de travail : les fonctionnaires ne bénéficiaient plus d'un bureau individuel mais de différents espaces de travail commun (sept postes de travail pour dix personnes et l'ouverture du recours au télétravail). De plus, un des piliers fondamentaux de l'administration libérée est la reconnaissance du *leadership*, c'est-à-dire que les fonctions de manager sont attribuées à des personnes ayant des qualités de *leader*. Dans le cas de ce Ministère, un travail a été réalisé pour évaluer les qualités de *leadership* des chefs d'équipe – dont seulement 20 %⁶⁹ détenaient ce savoir-faire, puis les rôles des *leaders* ont été redéfinis autour de trois missions : communiquer une vision inspirante pour entraîner leurs équipes, suivre les résultats sur la qualité, la quantité et l'attitude dans le but d'atteindre les objectifs SMART (spécifiques, mesurables, ambitieux, réalistes, temporels) qui sont déterminés collectivement par les équipes en début d'année, faciliter la vie et le travail de leurs équipes. Le dynamisme de l'organisation n'est alors plus véhiculé par la hiérarchie mais les équipes. Cette nouvelle organisation permet à chacun de décider où et quand il va travailler mais également comment il va travailler. En effet, on passe à une logique de résultat, c'est-à-dire qu'on détermine des objectifs à atteindre, mais le choix des moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs reste libre. Le rôle du manager n'est donc plus de contrôler mais de faciliter le travail

⁶⁹ L'organisation libérée, *Le Ministère belge de la sécurité sociale se libère* [vidéo en ligne], [consulté le 25 septembre 2019], disponible à l'adresse : <http://www.organisationliberee.fr/le-ministere-belge-de-la-securite-sociale-se-libere/>

de ses équipes, notamment en leur donnant accès aux ressources – financières, humaines, matérielles – dont ils ont besoin pour atteindre leurs objectifs. Cette organisation est donc basée sur la responsabilisation des individus qui gagnent alors en liberté. Cela est rendu possible par la transparence du modèle qui suppose un accès à l’avancement de la réalisation des objectifs par toutes les équipes.

Le Ministère de la Sécurité sociale belge a suffisamment de recul pour observer les impacts de sa transformation sur sa performance et le bien-être du personnel. En l’occurrence, la performance du Ministère a augmenté de minimum 20 % et il économise douze millions d’euros par an, tout en réduisant son empreinte écologique⁷⁰. Par ailleurs, cette institution qui souffrait d’un manque d’attractivité a augmenté de 500 % par an le nombre de candidatures spontanées reçues et 88 % de son personnel se dit heureux à très heureux d’y travailler⁷¹. Cette transformation amène bien évidemment à plus de coopération, d’une part, parce que les objectifs sont définis collectivement et sont bien partagés, d’autre part parce que les individus ne sont plus cloisonnés dans leur bureau mais travaillent en relation avec les autres. Le Ministère a d’ailleurs noté une plus grande socialisation entre les individus. Également, lorsqu’un service rencontre une difficulté, il a l’obligation de se tourner vers les managers d’autres services pour trouver une solution. Cela est rendu possible par une anticipation de la charge de travail des responsables. En effet, 20 % de leur temps de travail est laissé libre dont 10 % sont alloués à la collaboration et l’entraide avec d’autres services en difficulté et 10 % sont destinés à des engagements professionnels externes.

Cet exemple n’est pas le seul de la sorte. En France, certaines collectivités s’emparent également des problématiques organisationnelles pour aller vers cet idéal d’administration « performante et heureuse ». C’est le cas par exemple de la Région Ile-de-France qui a également déménagé pour concentrer les équipes en un seul lieu afin de favoriser la transversalité du travail. Ce déménagement a également été l’occasion de transformer l’organisation en plaçant l’être humain au cœur du projet.

Bien qu’on reconnaisse l’amélioration de la performance et de l’agilité des organisations libérées, la facilitation de la collaboration et la plus grande place à la créativité et à l’innovation, ce modèle n’est pas parfait et rencontre également des critiques. Premièrement, dans le cadre de la culture d’entreprise française, dans laquelle la hiérarchie et la bureaucratie sont très

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

importantes, la transformation de ce modèle demande un réel accompagnement du changement culturel. De plus, pour parler d'innovation, il faut laisser le droit à l'erreur, ce qui est peu ancré dans la culture bureaucratique. Par ailleurs, ce modèle peut augmenter le risque de stress des employés qui sont alors plus responsables et doivent rendre compte de leur avancement au reste des équipes. Enfin, la modification de la hiérarchie pour laisser place à des *leaders* condamne les cadres intermédiaires qui ne doivent plus se comporter comme des chefs mais plutôt comme des facilitateurs, voire sont voués à disparaître. Au regard de ces critiques, il est nécessaire de suivre une logique incrémentale pour procéder à de telles modifications.

Le modèle de l'administration libérée est une forme poussée du management coopératif qui repose donc sur plusieurs principes : la libre circulation de l'information, la confiance et l'entraide, la poursuite conjointe des intérêts de l'organisation et de l'employé, et le déploiement des moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs déterminés. Sans instaurer un modèle extrême comme celui-ci, il est possible de jouer sur différentes variables pour aller dans ce sens et mettre en place un management coopératif.

Par ailleurs, quelle que soit l'intensité de la transformation organisationnelle, le rôle des élus est essentiel. En effet, ceux-ci doivent rendre possible ce changement important, autant en termes structurel qu'en termes de pratiques de travail. Il est d'ailleurs possible de jouer sur d'autres facteurs pour favoriser une plus grande coopération dans la collectivité. Par exemple, certains élus ont un rôle de vice-président, ce qui signifie qu'ils sont en charge de politiques publiques spécifiques. Comme nous l'avions évoqué précédemment, cela cloisonne l'administration puisque chaque direction traitera alors avec un vice-président particulier. Or, si les élus travaillaient de manière plus transversale, l'administration en ferait de même par effet de mimétisme. L'exemple du positionnement de l'élue en charge de la démocratie participative en Haute-Garonne, évoqué précédemment (partie I, chapitre II) en est la preuve. Son positionnement, non pas en tant que décideuse mais en tant que facilitatrice et accompagnatrice des autres élus, permet à la démocratie participative d'être perçue comme un sujet transversal. Puisqu'elle travaille en collaboration avec d'autres élus, l'administration en fait de même. Il s'agirait alors d'étendre ce modèle de « l'élue transversal » à tous les élus pour inciter une transformation des pratiques de coopération de l'administration. Une modification des méthodes de travail des élus reste un chantier important à concevoir, du fait de la culture française de la politique. En effet, dans un entretien datant de 2009, M. Crozier envisage les

élus comme des « surhommes qui doivent avoir réponse à tout »⁷², culture véhiculée dans les écoles par lesquelles ils passent bien souvent, telles que l'Ena ou Polytechnique. Il faut donc entrer dans une démarche de changement culturel pour favoriser le travail collégial et les négociations. Pour M. Crozier, cela doit passer par une formation nouvelle afin de leur « apprendre à devenir capables de négocier, d'écouter, d'organiser des rencontres, d'impulser des dynamiques de changement et non de proposer des solutions toutes faites »⁷³. Il semble toutefois important de noter que le sociologue traite ici des dirigeants étatiques. Il est donc possible de rencontrer cette même culture au sein des collectivités territoriales mais les élus locaux sont généralement issus de milieux plus hétérogènes.

Ce chantier de transformation peut paraître colossal mais de nombreux facteurs permettent aujourd'hui le travail en ce sens. Annie Bartoli et Cécile Blatrix (2015) relèvent différents leviers incitant les administrations à se moderniser. On remarque d'abord des leviers politico-stratégiques puisque, comme évoqué précédemment, la modernisation des services publics est à l'ordre du jour des préoccupations gouvernementales depuis les années 1980, cela « joue un rôle incitatif et constitue une garantie de légitimité pour les projets d'amélioration du fonctionnement des unités publiques »⁷⁴. De plus, le contexte sociétal actuel, et particulièrement la crise de la légitimité et l'évolution des attentes citoyennes, incite à une adaptation des services publics. Les auteures évoquent également des leviers structurels tels que l'isomorphisme institutionnel (Mazouz, Facal et Hatimi, 2006), c'est-à-dire l'homogénéisation des structures et de la culture des institutions travaillant dans un même domaine, rendu possible par l'ouverture à l'international, un cadre juridique incitatif et la mise en place de démarches incrémentales. On compte également des leviers culturels tels que les phénomènes de mode et le mimétisme. Enfin, A. Bartoli et C. Blatrix relèvent des leviers comportementaux liés, par exemple, à la capacité d'initiative, l'habitude de la « débrouillardise » des fonctionnaires qui doivent s'adapter aux contextes particuliers alors qu'ils sont soumis à des règles strictes, les attentes du personnel qui souhaite réhumaniser leur travail ainsi que le besoin de reconnaissance et d'amélioration de leur image.

⁷² Entretien avec Michel Crozier, propos recueillis par Jean-François Dortier, « Jeux des acteurs et dynamique du changement », dans : Xavier Molénat éd., *La sociologie*. Auxerre, Editions Sciences Humaines, « Petite bibliothèque », 2009, p. 163-169. DOI : 10.3917/sh.molen.2009.01.0163. URL : <https://www-cairn-info.passerelle.univ-rennes1.fr/la-sociologie--9782912601858-page-163.htm>

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Bartoli Annie, Blatrix Cécile, *Management dans les organisations publiques : défis et logiques d'action*, 4^{ème} édition, Paris : Dunod, 2015, p.266.

Les deux auteures proposent ensuite des axes de modernisation qui font écho à ce qui a pu être dit précédemment : proximité avec les citoyens, renforcement de la décentralisation, transversalité et réseaux d'acteurs publics, responsabilisation et reddition des comptes dans l'action publique, transparence et ouverture des données

Si une transformation aussi intense des collectivités n'a pas encore été engagée, on voit tout de même apparaître des changements de pratique à d'autres échelles depuis plusieurs années. À ce titre, le Département de Loire-Atlantique s'est engagé dans le management par projet qui permet de favoriser la coopération.

Section II : Coopérer à l'échelle du projet

Nous définirons dans un premier point le management par projet, ou mode projet, afin d'appréhender le changement qu'il apporte et la culture qu'il prône. Puis, dans un second point, nous nous intéresserons au projet éducatif départemental (PED) de Loire-Atlantique pour illustrer ce mode projet.

1. Le mode projet : un changement structurel ?

Le manque de budget des collectivités les amène de plus en plus à répondre à des appels à projet pour obtenir des labels et des financements. Outre cette question, les projets deviennent de plus en plus complexes en raison du développement de larges enjeux sociétaux, dont font partie le développement durable et la participation citoyenne, et de l'augmentation des champs d'intervention des institutions. À ce titre, les services des administrations publiques se spécialisent de plus en plus. Pour répondre à tous ces enjeux, certaines institutions développent le mode projet, ou management par projet, pour travailler collectivement, malgré des cultures de travail différenciées. Cela permet également de faire face à des calendriers courts, là où le fonctionnement en silo prend trop de temps.

Le management par projet invite à une transformation culturelle de l'organisation puisqu'il cherche à modifier le fonctionnement global de l'institution en instaurant le recours systématique – ou quasi-systématique – au projet.

Le management par projet selon le Département de Loire-Atlantique

Le Département de Loire-Atlantique est entré dans une démarche de management par projet et a diffusé cette culture depuis quelques années. En effet, en recherche de méthodes de travail communes permettant la transversalité dans les projets afin de mobiliser au mieux toutes les compétences spécifiques nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés, le directeur général des services a largement appuyé la diffusion de cette culture. Cela a notamment mené à la rédaction d'un « référentiel » pour partager des règles et un vocabulaire communs destinés à tous les agents pouvant contribuer à des projets. Ce référentiel est complété par une formation au management par projet obligatoire pour tous les chefs de projet.

Il s'agit dans un premier temps de définir un « projet ». Selon Christophe Midler (1996), il cherche à atteindre un objectif global pour répondre à des besoins définis préalablement. La détermination de ce but permettra de choisir les ressources à mobiliser sur le projet. En ce sens, il est pluridisciplinaire puisqu'il invite à l'association de différents acteurs aux compétences variées. Il se distingue par ailleurs d'une opération ou d'un processus dans le sens où il est unique et ponctuel. De ce fait, il répond à un calendrier précis dont les dates de début et de fin sont déterminées, c'est pourquoi le travail de cadrage et d'anticipation des actions en amont est essentiel. Enfin, il est soumis à l'incertitude puisque son succès n'est pas assuré, il est d'ailleurs influencé par des variables exogènes, c'est-à-dire par son environnement.

Dans son référentiel, le Département de Loire-Atlantique détermine cinq étapes de conduite de projet, auxquelles sont associés des documents méthodologiques⁷⁵ :

0. En amont de la conduite de projet, il est possible de réaliser une étude d'opportunité qui est rendue obligatoire par le Département dans le cas de projets complexes. Cette phase d'étude permet l'établissement d'un diagnostic de l'environnement du projet : les enjeux, contraintes et atouts, l'identification des acteurs et bénéficiaires ainsi que leurs caractéristiques, le contexte institutionnel, les opportunités et risques internes et externes, l'analyse des besoins et la proposition du périmètre général du projet à venir.
1. « Préparer le projet » : cette étape vise à la détermination du projet, c'est-à-dire des enjeux, des contraintes et des opportunités, de ses objectifs ainsi qu'une estimation

⁷⁵ Département de Loire-Atlantique, *Le management par projet au Département : référentiel*, 2^{ème} édition, 2015.

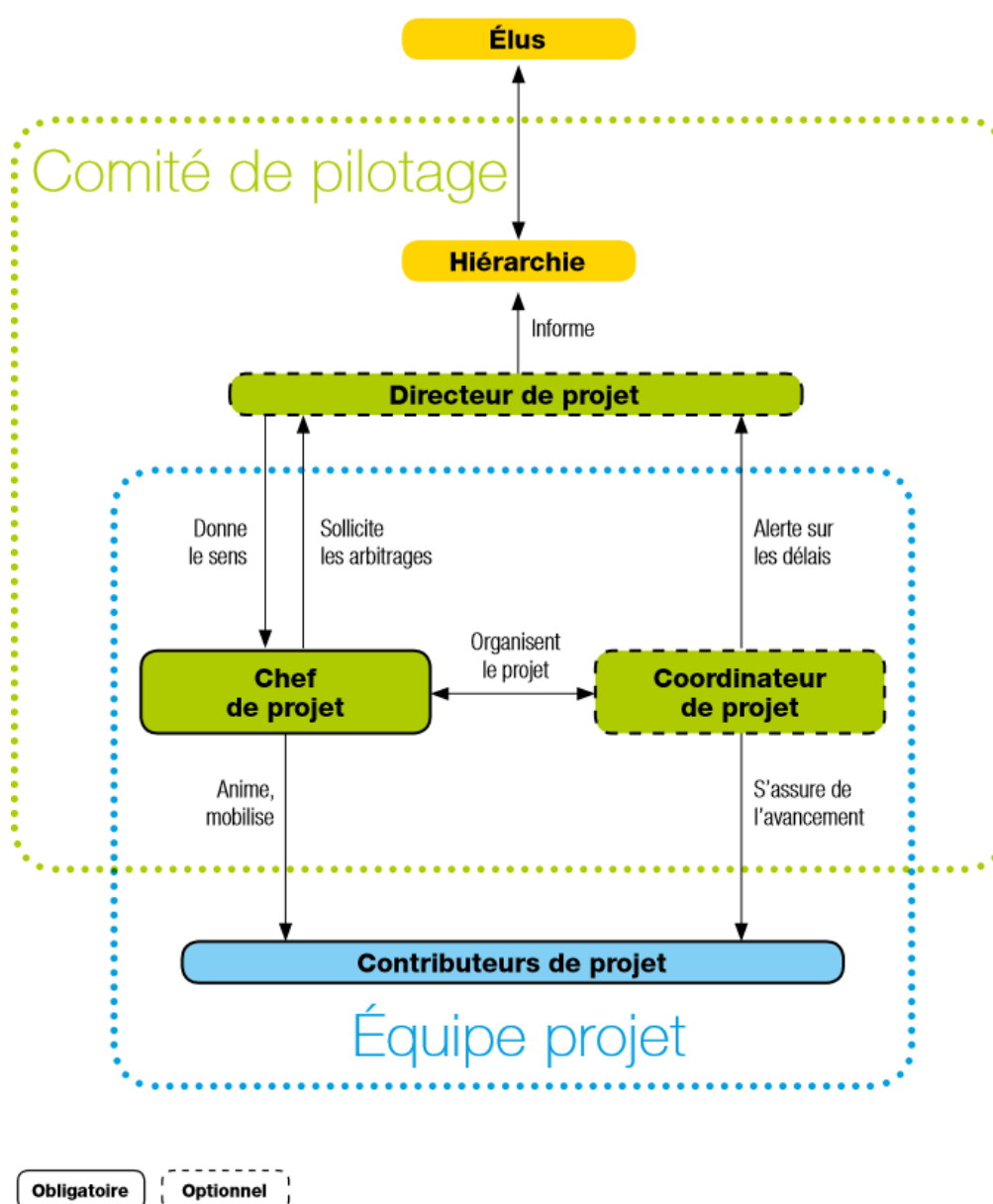
des moyens à mobiliser, et la désignation du chef de projet. Cette étape nécessite la validation des élus *via* l'écriture d'une lettre de mission.

2. « Cadrer le projet » : on cherche alors à opérationnaliser la préparation du projet en déterminant les instances de suivi et validation, les objectifs stratégiques et opérationnels, les résultats attendus, le planning prévisionnel, la méthodologie envisagée, les ressources nécessaires. Cette étape sera validée par le directeur de projet *via* la lettre de cadrage.
3. « Lancer le projet et assurer sa mise en œuvre » : pour aider le chef de projet dans cette tâche, un suivi du planning et du plan d'actions doit être réalisé. Il est également important de lui permettre d'alerter le comité de pilotage si des ajustements doivent être réalisés en cours de route.
4. « Mettre en service » : c'est la mise en place du service ou produit qui a fait l'objet du projet. Il est nécessaire de s'assurer de sa bonne installation et de son utilisation, en vérifiant qu'il est bien conforme aux attentes des bénéficiaires.
5. « Clôturer le projet » : cette étape arrive lorsque les objectifs déterminés sont atteints. Elle doit se réaliser avec la rédaction d'un bilan du projet qui contient notamment l'évaluation collective du projet. Cette évaluation est importante puisqu'elle favorise l'amélioration continue.

Le document expliquant la méthodologie départementale recense les acteurs constituant la gouvernance des projets. Le directeur de projet est nommé en fonction de son grade hiérarchique puisqu'il doit être capable de prendre des décisions. Il rédige la lettre de mission pour le chef de projet et valide la lettre de cadrage. Il peut être le référent pour les élus et l'équipe de direction générale. Enfin, il préside le comité de pilotage. Il est précisé qu'il ne cumule aucune autre fonction sur le projet et n'est de préférence pas le directeur hiérarchique du chef de projet. Le chef de projet, quant à lui, est nommé en fonction de ses compétences et sa motivation. Il est garant du sens du projet, a un rôle d'expertise et mobilise les contributeurs du projet. Il est donc chargé d'animer l'équipe projet et le comité de pilotage. Le coordinateur est responsable du suivi du projet, il est garant de la tenue du calendrier, de la mobilisation des moyens affectés et organise le système d'information. Il appuie le chef de projet dans l'animation et la production de contenus. Les contributeurs sont mobilisés en fonction de leurs compétences et disponibilité. Ils sont membres de l'équipe projet et participent à la réalisation du projet. Ils peuvent être permanents ou ponctuels. Ils se répartissent différentes fonctions : le conseil grâce à leur expertise, la mise en œuvre du projet, l'exploitation du résultat du projet et

la communication. Le commanditaire est l' élu ou le directeur qui a demandé la réalisation de ce projet. Enfin, le responsable hiérarchique se charge de définir les priorités de son service pour mettre à disposition les ressources nécessaires au projet. D'autres membres extérieurs, des partenaires et des usagers, peuvent être associés pour contribuer au projet. Le service organisation du Département peut également être sollicité pour bénéficier d'un accompagnement.

Figure 6 : Les instances du management par projet, selon le Département de Loire-Atlantique



Source : Département de Loire-Atlantique, *Le management par projet au Département : référentiel*, 2^e édition, 2015, p.19.

Cette typologie donne lieu à trois potentielles instances : le comité de pilotage qui a un rôle décisionnel, l'équipe projet animée par le chef de projet et composé du coordinateur et des contributeurs, ainsi que des groupes de travail si le projet est long et complexe. Dans le cas de l'existence de groupes de travail, ils contribueront à la réflexion sur des thèmes identifiés afin de réaliser des propositions.

Différentes conditions de réussite sont déterminées, elles sont relatives au portage politique du projet, à l'autonomie et la disponibilité du chef de projet ainsi qu'à la collaboration entre la hiérarchie et l'équipe projet.

Management par projet : un réel levier de transformation ?

Le management par projet rejoint donc certaines ambitions du management coopératif à l'échelle de l'administration libérée. Il veut permettre au chef de projet une forme d'autonomie et de responsabilisation. Comme expliqué dans le référentiel du Département, il invite les équipes projet à innover dans leurs modes de travail. Par exemple, il est préconisé « [d']activer des modes participatifs (espaces collaboratifs, réseaux, ...) permettant, par la responsabilisation des participants, d'augmenter la motivation et la créativité ». On retrouve bien ici des principes de participation et responsabilisation pour favoriser l'innovation et l'investissement des employés communs à l'administration libérée. Le management par projet veut également développer la transversalité, décroïsonner les services, pour rassembler toutes les compétences nécessaires au projet. Contrairement au fonctionnement en silo qui suppose une organisation du travail séquencée, ce management permet de répondre à l'enjeu de courte temporalité qui se veut de plus en plus important.

La logique de management par projet voudrait donc que les projets soient considérés comme des organisations miniatures au sein de l'administration. Pour autant, il ne fait pas évoluer le modèle hiérarchique global. De ce fait, tous les acteurs du projet dépendent de leur hiérarchie propre. De manière générale, le management par projet suppose une structure matricielle, c'est-à-dire que les agents ont deux supérieurs hiérarchiques, l'un est permanent et l'autre a un pouvoir hiérarchique dans le cadre de la réalisation des tâches associées au projet uniquement. Toutefois, dans le cas de notre collectivité à la hiérarchie linéaire, le rôle de chef du projet confère une mission d'animation de réseau, mais il n'est en réalité pas indiqué qu'il y ait un lien hiérarchique entre celui-ci et les contributeurs. On note que le chef de projet a

finalement peu de pouvoir, si ce n'est qu'il fait partie du comité de pilotage qui est le seul organe habilité à prendre des décisions. De ce fait, il ne peut pas réellement prendre le contrôle. Par exemple, selon François Dupuis, sociologue, les règles générales et impersonnelles caractéristiques de la bureaucratie wébérienne empêchent un chef de projet « d'accéder à des leviers liés à la gestion des ressources humaines »⁷⁶. Dans de telles circonstances, il devient alors souvent négociateur pour avoir accès aux ressources dont il a besoin, au détriment de la réalisation de son projet. De plus, le chef de projet n'est pas nécessairement issu du secteur d'activité ou de la direction auquel le projet est relié. Cette configuration peut créer des tensions entre le chef de projet et la hiérarchie de la direction porteuse, notamment dans le cadre d'une culture d'organisation basée sur le respect d'une forte hiérarchie et peu d'autonomie pour les agents. Par ailleurs, bien que le mode projet permette à tous les contributeurs de travailler simultanément sur le projet, les procédures peuvent parfois encore être longues. En effet, les contributeurs doivent se référer à leur propre hiérarchie avant de pouvoir agir, notamment si la décision peut être engageante d'un point de vue stratégique pour leur direction. En cas de tension ou de désaccord, chacun des acteurs passera par la ligne hiérarchique pour trouver des solutions. Par exemple, lorsqu'un projet met en place une démarche de participation citoyenne, le service peut être en désaccord avec des choix du chef de projet concernant l'association des citoyens. Dans ce cas, le service, garant du respect des politiques en matière de participation citoyenne, engage sa responsabilité s'il n'agit pas. De ce fait, la hiérarchie du service sera mobilisée pour communiquer avec celle du chef de projet.

Nous remarquons donc que le management par projet permet de modifier les relations et modes de travail. Cela correspond bien au besoin de transversalité et de décroisement des services au sein de l'administration. Cependant, ce type de management ne signifie pas une réelle transformation de la culture de l'administration, notamment en termes d'organisation, de confiance et responsabilités laissées aux agents. À ce titre, lors de la coconstruction des engagements en matière de participation citoyenne, les élus évoquaient l'importance de la coopération et de la dimension collective mais ils associaient la prise d'initiative des agents à un risque de désorganisation. Cette créativité et prise d'initiative doivent selon eux être cadrées par une lettre de mission. Le mode projet répond donc en partie aux enjeux de coopération pour mettre en place de la participation citoyenne mais une transformation plus importante de la culture pourrait permettre la facilitation de l'organisation des dispositifs participatifs. L'agence

⁷⁶ Propos recueillis par *La Gazette des communes*.

nationale pour l'amélioration des conditions de travail pense d'ailleurs « [qu']introduire un management par projet au sein d'une entreprise qui conserve une structure organisationnelle pyramidale en limite le sens »⁷⁷. Pour revoir la structure organisationnelle, il s'agit alors d'instaurer une « culture du travail basée sur l'apprentissage de la coopération transversale »⁷⁸ en passant par des outils de gestion des ressources humaines tels que la formation, la reconnaissance, la redéfinition des responsabilités.

Il nous paraît intéressant de prendre désormais un exemple concret d'un projet départemental pour illustrer l'expérience du mode projet au sein du Département de Loire-Atlantique.

2. L'exemple du projet éducatif départemental

Contexte

Depuis de nombreuses années, les services du Département de Loire-Atlantique proposent de nombreuses actions éducatives aux collèges sur plusieurs thématiques telles que l'éducation artistique et culturelle, l'éducation à la citoyenneté et la laïcité, l'accompagnement à la scolarité et l'orientation, la sensibilisation à l'environnement, les séjours classe de découverte, le sport, les médias et le numérique, la sécurité routière, la prévention aux comportements qui sauvent (annexe 7). La construction et rénovation ainsi que le fonctionnement des collèges constituent une compétence départementale mais de nombreux départements ont tendance à s'inscrire dans des politiques volontaristes pour investir le champ des actions éducatives. En 2016, la loi de refonte de l'école place pour la première fois les collectivités territoriales comme partenaires de l'Éducation nationale et affirme une compétence départementale en matière de questions éducatives. Le Département de Loire-Atlantique décide alors d'entamer une démarche pour créer son projet éducatif départemental (PED). Pour V. Le Goff, directrice de la direction éducation, il est indispensable d'associer toutes les parties prenantes à cette démarche. C'est notamment pour cela que P. Châtelet, cheffe de projet, sera recrutée. Cette dernière a en effet un parcours professionnel dans les collectivités en tant que chargée de mission participation citoyenne et relations aux associations. En 2018, la direction éducation se rapproche du SPCUN pour participer à la rédaction du cahier des

⁷⁷ Anact, *Organisation et management par projet*, publié le 10 avril 2004, [consulté le 26 septembre 2019], disponible à l'adresse : <https://www.anact.fr/organisation-et-management-par-projet>

⁷⁸ *Ibid.*

charges dans le but de recruter un assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO). Ainsi, le cabinet d'études FORS-Recherche Sociale, spécialisé dans l'évaluation de politiques publiques, est recruté. Son travail devra répondre à trois objectifs : élaborer un diagnostic en dressant un bilan des dispositifs éducatifs déjà existants, élaborer des propositions d'actions permettant l'amélioration de l'offre, associer toutes les parties prenantes à la démarche.

Déroulement et méthodologie du projet éducatif départemental

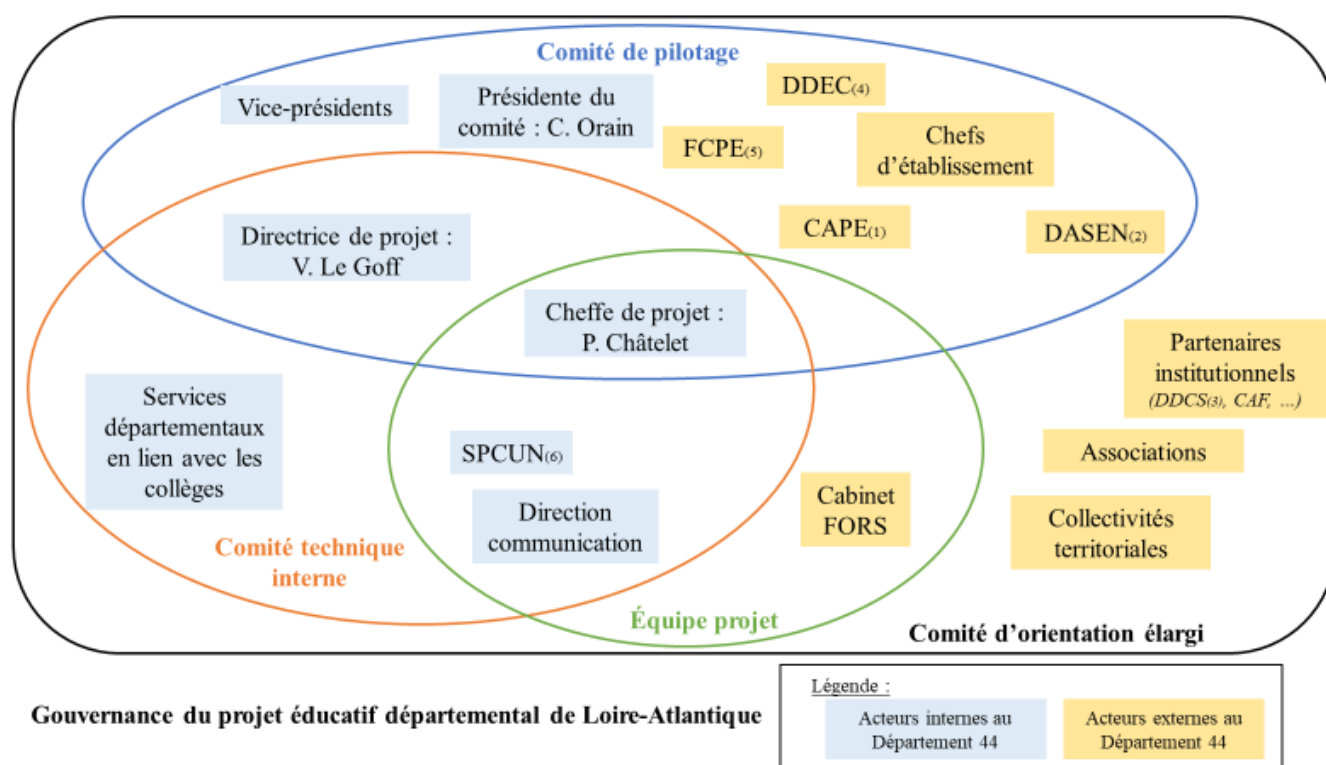
La construction du PED se déroule d'octobre 2018 au vote de ses orientations stratégiques par l'assemblée départementale en décembre 2019, et est composée de deux phases. La première a pour objectif d'évaluer les actions déjà mises en place. Pour ce faire quatre questions évaluatives sont posées : les actions éducatives départementales sont-elles lisibles et accessibles pour les collèves ? Sont-elles adaptées aux besoins des collégiens, de leur entourage et des personnels de collèves ? Sont-elles cohérentes et complémentaires avec les actions éducatives proposées par les partenaires du territoire ? Ont-elles un impact et une utilité pour les collégiens ? Pour répondre à ces questions, des questionnaires ont été mis en ligne, à destination des établissements scolaires, des parents d'élèves, des collectivités du territoire ainsi que des fédérations d'éducation populaire, des entretiens individuels et de groupe – avec des chefs d'établissement, adjoints, conseillers principaux d'éducation et gestionnaires, des enseignants ainsi que des collégiens – ont été passés dans quatorze collèges publics et privés. Juxtaposé à cela, les services départementaux sont allés chercher la parole des différents acteurs lors d'un événement départemental appelé « Rallye des délégués », d'une journée des agents des collèges et d'une rencontre sportive départementale à destination des jeunes. Le projet a également été publié en ligne sur la plateforme de participation citoyenne du Département. Il était ainsi possible de proposer des idées de thématiques ou d'actions à aborder dans les collèges. Pour animer cette plateforme, les services départementaux se sont rendus au Salon de l'orientation Trajectoire et ont organisé des ateliers « citoyenneté et numérique » auprès d'une trentaine de collégiens afin d'informer les élèves et parents de l'existence de cette démarche en ligne et de présenter aux jeunes, de manière plus générale, les possibilités de participation via les outils numériques.

Une fois le diagnostic réalisé, la deuxième phase de partage du diagnostic et d'identification des pistes d'évolution a démarré en mai 2019. Cinq tables-rondes participatives à destination des parents, des enseignants, des équipes éducatives, des chefs d'établissement, des associations ainsi que des collectivités territoriales ont alors été organisées sur les territoires

du Département pour identifier les préoccupations de chacun de ces acteurs qui devaient alors proposer des actions précises en groupe. La plateforme en ligne permettait également aux citoyens de proposer des actions concrètes à réaliser. Par ailleurs, quatre tables-rondes participatives à destination des collégiens devaient être réalisées pour qu'ils proposent un « parcours collège » idéal. Cependant, trois ont dû être annulées à cause du report du brevet.

Gouvernance du projet éducatif départemental

Figure 7 : Les acteurs de la gouvernance du PED



Réalisation : Pauline Decaillon

Note : (1) Collectif des associations partenaires de l'école publique ; (2) Direction académique des services de l'Éducation nationale ; (3) Direction départementale de la Cohésion sociale ; (4) Direction de l'Enseignement Catholique ; (5) Fédération des conseils de parents d'élèves ; (6) Service participation citoyenne et usages numériques

Le PED est organisé en mode projet et a trois instances de pilotage. Le comité de pilotage est composé de la cheffe de projet, P. Châtelet, de la directrice du projet, également directrice de la direction éducation, V. Le Goff, d'une dizaine de vice-présidents départementaux, dont C. Orain, élue à l'éducation et à la politique éducative, de l'adjointe au directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN) et de deux chefs d'établissement approuvés par la DASEN, d'un représentant de la direction de l'enseignement catholique (DDEC), de la présidente de la Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE)

et de deux représentants du Collectif des associations partenaires de l'école publique (CAPE). Ce comité est le seul organe habilité à prendre les décisions, il valide les étapes de la démarche ainsi que les comptes-rendus. La cheffe de projet souhaitait inclure des collégiens au comité de pilotage mais cela a été refusé. Le comité technique interne est composé d'agents départementaux travaillant avec les collègues, notamment les services proposant des actions départementales, ainsi que le SPCUN et la direction communication qui font partie de l'équipe projet. Cet organe est très opérationnel, il réfléchit par exemple à l'adaptation de l'organisation des actions départementales selon les conclusions du diagnostic. De ce fait, il a vocation à continuer d'exister après la fin du projet. Le comité d'orientation élargi rassemble les membres du comité de pilotage en invitant plus amplement les parties prenantes, et non pas juste des représentants. Il associe également des partenaires institutionnels, des associations ainsi que les collectivités territoriales du département. Les collégiens ne sont toutefois pas invités aux réunions de cet organe, sauf à la restitution finale qui aura lieu en novembre 2019. Ce comité permet la diffusion des informations, des bilans d'études. Il permet également aux participants de poser des questions, d'échanger et de contribuer.

En dehors de ces instances, l'équipe projet met en œuvre la construction du PED. Cette équipe est composée de la cheffe de projet, du SPCUN, de la direction communication ainsi que de l'assistant à maîtrise d'ouvrage, le cabinet FORS-Recherche sociale. Au regard de l'ADN participatif du projet, le SPCUN a travaillé étroitement avec la direction éducation tout au long du projet.

Analyse de la gouvernance

La construction des instances démontre bien de la volonté d'associer toutes les parties prenantes à l'élaboration du PED. On remarque toutefois l'absence des collégiens au sein de celles-ci. Cependant, des dispositifs ont été mis en place pour les associer tout au long de cette démarche participative.

La présence de nombreux vice-présidents départementaux au sein du comité de pilotage démontre également de la transversalité du PED qui infuse dans plusieurs politiques publiques. De plus, il est important de noter que la DASEN joue un rôle particulier dans ce comité. En effet, elle a un pouvoir fort puisqu'elle peut vérifier que le Département n'empiète pas sur les compétences de l'Éducation nationale et le rappeler à l'ordre si elle considère que c'est le cas. Par ailleurs, le SPCUN ne fait pas officiellement partie du comité de pilotage, n'a pas de pouvoir

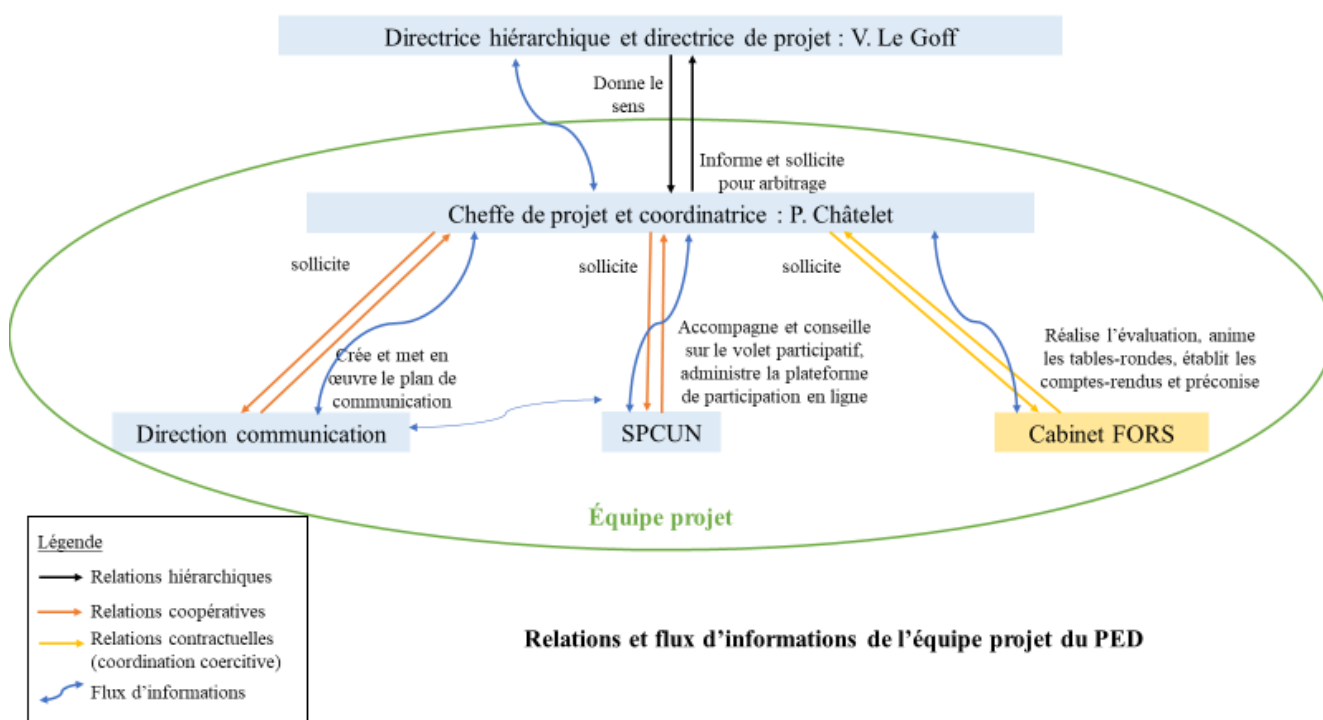
de décision, mais il est invité à ces réunions. L'intégration du service avait été demandée en raison de la très forte imprégnation participative dans le projet. Cela n'avait pas été accepté parce que la direction éducation voulait s'assurer la maîtrise complète du projet. On peut penser que ce positionnement s'explique par l'historique de cette direction. En effet, elle s'occupait originellement de la construction et rénovation des collèges, du volet ressources humaines et de la prospective des collèges ainsi que des politiques éducatives. Aujourd'hui, certaines de ces missions ont été redirigées vers d'autres directions, elle ne garde alors qu'un service support aux autres directions en matière de prospective ainsi qu'une mission politiques éducatives. C'est d'ailleurs dans ce contexte que la direction éducation veut réaffirmer sa mission éducative en coordonnant les actions proposées par les autres services. Toutefois, cette décision de ne pas intégrer le SPCUN nous permet d'observer un frein potentiel à la mise en place de cette participation. En effet, le PED est fortement lié à celle-ci mais on refuse de donner du pouvoir à ses « garants administratifs ». Cela démontre également de la nécessité de lever les craintes personnelles et de mieux communiquer sur le rôle du SPCUN. Il ne s'approprie pas les projets, il les accompagne. Mais il doit également être en capacité de « tirer la sonnette d'alarme » si les engagements en matière de participation citoyenne ne sont pas respectés. Pour cela, il semble plus pertinent qu'il soit associé au comité de pilotage pour pouvoir réellement influencer le volet participatif qui sera proposé. Du reste, nous pouvons nuancer ce propos puisque l'invitation à assister au comité permettait au SPCUN d'avoir un bon niveau d'informations et il aurait été possible de prendre la parole pour alerter le comité lors des réunions.

Par ailleurs, il est intéressant de noter l'existence d'un organe qui se veut pérenne. En effet, le comité technique interne est une nouvelle instance qui permettra la collaboration de tous les services organisant des actions éducatives au sein du Département. Le diagnostic a notamment révélé le manque de lisibilité et de cohérence des actions départementales avec le calendrier de l'Éducation nationale. Les services porteurs vont donc devoir faire un travail commun pour, d'une part, rendre plus accessible leur offre et, d'autre part, coordonner leur calendrier pour s'adapter aux contraintes des collèges. Ce travail de fond va provoquer un changement des méthodes de travail en favorisant la coopération et pourra développer des projets communs comme, par exemple, la création d'une *newsletter* à destination des collèges. Le PED a donc permis l'établissement d'une instance qui, contrairement à l'idéologie du mode projet, restera dans le temps mais se veut également basée sur la participation et coopération de tous.

L'ADN participatif du projet se retrouve donc complètement dans les instances qui le composent et va jusqu'à provoquer des changements de méthodes au sein du Département. Par ailleurs, l'association des parties prenantes dans la plus haute instance du pilotage démontre bien de la volonté de les impliquer fortement, en leur laissant un droit décisionnel.

L'équipe projet

Figure 8 : Schéma d'analyse des relations et flux d'informations au sein de l'équipe projet du PED



Réalisation : Pauline Decaillon

La cheffe de projet n'a pas eu lien hiérarchique sur les services contributeurs, ils fonctionnaient par coopération. Ce principe de coopération a pu être facilité entre la cheffe de projet et le SPCUN puisque la teneur du PED les a amenés à travailler étroitement et à créer des liens interpersonnels. La collaboration a été plus difficile avec la direction communication qui n'a pas réalisé un véritable plan de communication, peu d'outils ont donc été mobilisés et la communication a souffert d'une anticipation. Le SPCUN a été associé aux réunions de communication, ce qui démontre bien de la reconnaissance du volet participatif et de son expertise.

Cependant, la coopération n'a pas toujours été aisée puisque le SPCUN ne communiquait pas directement avec le cabinet FORS-Recherche Sociale. Lors de la préparation

des tables-rondes participatives, plusieurs échanges ont eu lieu pour s’assurer de la teneur participative et de la pertinence du déroulé d’animation proposé. Mais les communications passaient systématiquement par la cheffe de projet. Dans une période où il faut être réactif compte tenu du manque de temps, ce système d’information ne pouvait pas être performant et entraînait également une déperdition de l’information.

Cela a donc pu compliquer la compréhension de chacun des acteurs du projet, créant ainsi des tensions, et ralentir l’avancement du projet à certains moments. Cela a notamment été problématique durant les périodes de précipitation.

On peut également noter que, bien que le référentiel du management par projet préconise un directeur de projet différent du supérieur hiérarchique du chef de projet, ça n’a pas été le cas ici. Cela peut contribuer à une diminution de l’autonomie de la cheffe de projet qui peut être plus contrôlée. Toutefois, cela a également pu engendrer une diminution des procédures puisqu’elle n’avait alors à se référer qu’à une seule personne, et non deux – sa directrice hiérarchique et la directrice du projet, comme ce serait le cas avec l’organisation proposée par le référentiel du management par projet.

La problématique des moyens

De manière générale, une des problématiques de la mise en place de la participation citoyenne est le manque de moyens. Ce manque peut référer à un manque de moyens humains, financiers, matériels et de temps. Le PED, à ce titre, a pu manquer de moyens humains et de temps. En effet, il n’y avait pas de coordinateur dans le projet. Cela n’est pas obligatoire mais dans un projet d’une telle envergure, il aurait pu être facilitant d’avoir une personne supplémentaire. En effet, P. Châtelet n’a pas pour unique mission de travailler sur le PED. Puisqu’elle jouait un rôle central dans l’avancement du projet, l’organisation des événements et la circulation de l’information auprès de toutes les parties prenantes, cela a pu représenter une surcharge de travail relativement importante.

De plus, les difficultés d’anticipation et de temps rencontrées généralement dans les projets participatifs impactent la teneur de la participation citoyenne en elle-même. Il est en effet préférable de « fixer les règles du jeu » en collaboration avec les citoyens. Cela permet, d’une part, de s’assurer de l’intérêt des citoyens pour la démarche et, d’autre part, d’établir des règles communes qui seront alors respectées par tous. Ce point avait d’ailleurs été relevé durant la coconstruction des engagements du Département. Il semble préférable de « coconstruire la

coconstruction »⁷⁹, c'est-à-dire problématiser le sujet en collaboration avec les citoyens, s'accorder sur le périmètre de la participation citoyenne ainsi que sur ses règles.

La mobilisation des publics demande par ailleurs beaucoup de moyens, et notamment la disponibilité de plusieurs agents pour qu'ils se rendent à des lieux ou événements propices à la visibilité de la démarche et pour inviter les citoyens à participer. Cela demande également de l'anticipation pour repérer ces moments clés et pour prévenir les publics suffisamment en avance. Dans le cas du PED, cette difficulté d'anticipation a également impacté la communication. En effet, puisque la direction concernée était peu associée, elle n'était pas toujours au courant des avancées et de l'étape du projet. De ce fait, lorsqu'il a fallu communiquer pour mobiliser les publics, la direction a pu avoir l'information tardivement. L'absence d'un plan de communication clairement établi préalablement a également contribué à la difficulté pour « recruter » des participants. Malgré cela, le PED a réussi à mobiliser de nombreuses personnes, mais nous avons observé le manque de certaines parties prenantes essentielles durant les tables-rondes, les parents d'élèves ont par exemple été très peu présents.

De manière générale, la problématique du temps peut également impacter les étapes suivant les dispositifs participatifs, notamment la restitution et l'évaluation du projet. En effet, le projet doit continuer d'avancer rapidement. Par exemple, dans le cas du PED, les orientations stratégiques qui découlent du projet doivent être communiquées dès octobre pour qu'elles passent par les différents niveaux de validation avant d'être votées par l'assemblée départementale en décembre. De ce fait, il est parfois nécessaire de rappeler aux chefs de projet l'engagement de restitution et le besoin d'évaluer la démarche. Toutefois, le travail en étroite collaboration avec le SPCUN tout au long de la démarche et la grande volonté de transparence de la cheffe de projet ont permis au PED de systématiser ces étapes à l'issue de chaque rencontre. L'évaluation générale du projet sera par ailleurs réalisée une fois qu'il sera complètement fini. En outre, le Département s'engage à restituer l'analyse des contributions, c'est-à-dire à communiquer aux participants les propositions qui seront prises en compte, celles qui font l'objet d'une étude de faisabilité et celles qui ne seront pas prises en compte – en justifiant cette décision. Ce document très important pour la crédibilité de la démarche prend beaucoup de temps. Il peut être difficile de séquencer l'analyse des contributions et la rédaction d'un plan d'orientation politique. Or un projet participatif qui ne prendrait pas le temps de réaliser cette analyse ne pourrait pas s'assurer de la réelle prise en compte de toutes les contributions citoyennes. Un tel manquement décrédibilise la participation aux yeux des

⁷⁹ Expression recueillie lors de l'entretien réalisé avec Bastien Kerspern.

citoyens qui peuvent alors avoir le sentiment de ne pas être entendu. Le SPCUN est donc vigilant vis-à-vis de la bonne réalisation de ce travail par les équipes projet, en s'assurant bien que toutes les contributions soient prises en compte pour établir les décisions découlant des projets.

Par ailleurs, P. Châtelet a soulevé l'intérêt de la plateforme de participation citoyenne pour anticiper les étapes du projet. En effet, celle-ci impose la détermination des grandes étapes du projet avant sa mise en ligne. Cela oblige alors les chefs de projet à réfléchir au découpage temporel de chacune des phases et leur permet d'appréhender la méthodologie de projets participatifs en amont. La plateforme peut donc être un outil à destination des participants mais également un outil simplifié de gestion de projets. À ce titre, la cheffe de projet relevait le fait qu'elle n'utilisait pas les espaces collaboratifs internes pour partager les documents avec les différents services liés au projet puisque la plateforme lui permettait de publier les informations relatives au projet telles que les comptes-rendus, les bilans, les événements à venir, etc. Notons toutefois qu'elle ne peut pas remplacer réellement des outils de gestion puisque les documents publiés restent à destination du public, ce ne sont pas des documents de travail.

CONCLUSION DU PREMIER CHAPITRE

Ce chapitre nous a permis d'appréhender le cadre du modèle organisationnel classique français. Alors que les projets et politiques publiques se placent de plus en plus dans des contextes complexes, rassemblant de nombreux acteurs et devant faire face à différents enjeux sociétaux, nous pouvons voir les limites de ce modèle classique, notamment en termes de coopération. La participation citoyenne est un enjeu sociétal qui impose d'accepter l'association de différentes parties prenantes qui peuvent alors influencer sur les projets. Celle-ci se doit d'être transversale et inscrite dans les différentes politiques publiques. De ce fait, elle nécessite une grande capacité de coopération entre les services, en interne de la collectivité, mais également entre la collectivité et les parties prenantes externes. Nous avons donc vu que de nouveaux modèles, tels que l'administration libérée, viennent à apparaître dans le paysage public. Ce modèle n'est pas parfait mais semble développer la coopération entre les agents publics et leur donner les moyens de la créativité. Ce type d'organisation pourrait alors se placer comme une voie potentielle à l'enjeu de coopération. Il impose toutefois un changement culturel intense. Il peut donc être intéressant d'instaurer un fonctionnement qui va dans le sens de l'administration libérée sans pour autant mettre en place cet exact modèle. De plus, il est recommandé de suivre une démarche incrémentale pour procéder à de tels changements.

Par ailleurs, nous avons observé les changements déjà réalisés dans certaines collectivités, dont le Département de Loire-Atlantique, pour faciliter la coopération à l'échelle du projet. En ce sens, le management par projet, ou mode projet, essaye de casser le fonctionnement en silo pour permettre une plus grande agilité et pour rassembler les compétences nécessaires à un projet. Cette méthode semble donc être une première étape pour réduire l'inertie de la bureaucratie. Pour autant, elle ne suppose pas une transformation globale de l'organisation. Ainsi, ses bienfaits semblent limités par un fonctionnement général encore trop basé sur la hiérarchie et le contrôle.

CHAPITRE II : L'ÊTRE HUMAIN AU CŒUR DE L'ORGANISATION DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

Nous l'avons vu, la mise en place de la participation citoyenne nécessite un changement structurel et culturel, que ce soit au niveau du mode d'organisation ou au niveau des pratiques de travail des agents de la collectivité. Nous nous intéresserons dans ce chapitre à l'accompagnement de ce changement, d'un point de vue psychologique. En effet, à l'échelle individuelle, les résistances au changement sont principalement liées à des mécanismes psychologiques, tels qu'une aversion pour le changement, une incompréhension, des peurs, des pertes de pouvoir, d'utilité, de compétences, de repères ou encore un calcul coûts/bénéfices négatif, et des expériences passées (Bareil, 2004). Pour étudier cet aspect, nous nous pencherons sur les théories de motivation au travail (section I) puisqu'elles permettent d'apprécier les facteurs qui peuvent réduire ces mécanismes et inciter les individus à s'investir dans leur travail, même en cas de changement. En partant de ce que nous apprennent ces théories classiques, nous essayerons ensuite de proposer des actions concrètes, applicables au contexte départemental, qui pourront contribuer à faire évoluer les agents de la collectivité vers de nouvelles logiques de travail pour intégrer la participation citoyenne plus naturellement, comme le prescrit le socle d'engagements en la matière (section II).

Section I : Théories générales de la motivation au travail

Il existe de très nombreuses théories de psychologie du travail liées à la motivation. Selon R.J Vallerand et E.E Thill (1993), « le concept de motivation représente le construit hypothétique utilisé afin de décrire les forces internes et/ou externes produisant le déclenchement, la direction, l'intensité et la persistance du comportement ». Nous tenterons donc ici de présenter quelques théories qui pourraient nous permettre de comprendre les principaux facteurs de motivation pour amener les agents de la collectivité à investir la participation citoyenne. Pour ce faire, nous utiliserons la classification des théories réalisée par Ruth Kanfer (1990) : les théories des besoins-mobiles-valeurs, qui considèrent que ce sont des facteurs internes à l'individu qui le motivent à agir, les théories des choix cognitifs, qui s'intéressent aux processus cognitifs amenant à agir d'une certaine manière plutôt que d'une autre et, enfin, les théories de l'autorégulation permettent l'analyse des processus qui vont diriger ce comportement pour le faire atteindre les objectifs définis.

1. Les théories des besoins

Les théories X et Y de Douglas Mc Gregor

Douglas Mc Gregor, dans son ouvrage *The Human Side Of Enterprise* (1960), lie la structuration des organisations à la manière dont sont perçus les comportements des travailleurs. Selon la théorie X, les êtres humains n'aiment pas travailler, ils ne le font que contraints et surveillés. Ils n'aiment pas les responsabilités, ils doivent donc être soumis à des règles strictes. Dans les organisations ayant une telle vision, les travailleurs sont sélectionnés sévèrement. Le travail est divisé et les procédures sont strictement détaillées. Le management doit donc être rigide et dicter des règles strictes. La théorie Y suppose l'inverse. Les êtres humains aiment travailler, ils ont besoin d'autonomie, ils prennent des initiatives et peuvent s'autocontrôler. La liberté leur permet ainsi de stimuler leur créativité. Dans ce type d'organisation, les responsabilités sont décentralisées afin de laisser de l'autonomie et du pouvoir aux collaborateurs. On observe donc une confiance *a priori*. Cette typologie incite à l'implication des travailleurs dans leur travail, à la prise de risques et d'initiatives. Le management est alors participatif, les objectifs de l'organisation sont déterminés mais ils sont également liés aux objectifs propres des employés.

La théorie Y correspond alors à la logique managériale de l'administration libérée qui laissera aux agents publics de l'autonomie, qui leur fera confiance, et leur permettra d'être plus créatifs pour atteindre les objectifs fixés.

La théorie des deux facteurs de Frederick Herzberg

F. Herzberg distingue la motivation de la satisfaction au travail. Cette dernière est une réponse émotionnelle au travail effectué alors que la motivation au travail est le processus par lequel le travailleur active un certain comportement. Pour le psychologue, la quête de la satisfaction engendre la motivation. Il distingue ainsi deux facteurs dans la psychologie du travail : les facteurs d'hygiène des facteurs de motivation. Les premiers font référence à des facteurs extrinsèques, c'est-à-dire qu'ils viennent de l'environnement et le contexte de travail (conditions de travail, rémunération, relations de travail). Ils ne sont pas sources de satisfaction. En effet, ils sont sources d'insatisfaction, de malaise, de frustration s'ils ne sont pas assouvis mais rendent les travailleurs indifférents s'ils sont satisfaits. Les facteurs de motivations, quant à eux, forment l'auto-motivation. Ce sont des facteurs intrinsèques (intérêt pour le travail, responsabilités, reconnaissance, accomplissement). Ils permettent la motivation des employés

puisque l'assouvissement de ces besoins leur permettra d'être satisfaits. Ils seront donc prêts à mettre en place les efforts nécessaires pour atteindre ces facteurs. En revanche, F. Herzberg pense que le manque de ces facteurs ne cause pas l'insatisfaction mais une absence de satisfaction uniquement.

Ainsi, pour motiver les employés, il faut se référer aux facteurs intrinsèques. F. Herzberg va alors proposer une méthode pour stimuler la motivation. Il pense en effet qu'il faut confier des plusieurs tâches variées aux travailleurs ainsi que de l'autonomie, du pouvoir et des responsabilités.

2. Les théories des choix cognitifs

La théorie du mobile à l'accomplissement de John William Atkinson

Selon J.W Atkinson, les travailleurs réalisent un arbitrage entre les affects positifs d'un succès et les affects négatifs d'un échec. C'est cela qui va dicter leur comportement. En effet, l'anxiété de l'échec pourra diminuer l'intensité du comportement de l'individu qui évalue ses chances de succès et d'échec pour agir. Les facteurs qui provoqueront son succès ou son échec seront donc issus de ses émotions. Ainsi, J.W Atkinson pense que la motivation au travail est soumise à trois conditions : le mobile d'accomplissement, c'est-à-dire la volonté d'atteindre ses objectifs, l'expectation, c'est-à-dire la probabilité de réussir, et la valeur incitatrice du succès, c'est-à-dire les conséquences et émotions positives que peut espérer l'individu s'il atteint ses objectifs.

La théorie Valence-Instrumentalité-Expectation de Victor H. Vroom

Cette théorie permet d'expliquer le choix des dynamiques que suivent les individus. En l'occurrence, c'est la désirabilité du résultat qui incite les individus à agir d'une certaine manière, plutôt qu'une autre. Cette décision repose sur plusieurs mécanismes psychologiques. Le niveau de motivation de l'individu est alors le résultat de trois facteurs : la valence, l'espérance et l'instrumentalité. Le premier facteur renvoie à la perception de l'individu quant à la valeur qu'il accorde au travail qu'il doit effectuer et aux résultats qu'il doit atteindre, et les récompenses qui pourront en découler. Plus le résultat de ses actions lui paraît opportun, plus le travailleur sera motivé. Cette valence est toutefois très subjective et ne peut être assurée qu'une fois la mission accomplie, c'est-à-dire que la valeur réelle découlant des actions ne sera connue qu'une fois que celles-ci auront été réalisées. L'instrumentalité fait référence aux

récompenses que le travailleur pourra recevoir si les objectifs sont atteints. S'il estime que le travail demandé requiert une grande performance, il pensera alors que les conséquences seront gratifiantes (promotion, sentiment d'accomplissement, reconnaissance). Ainsi, il sera motivé. C'est donc l'intensité du lien entre performance et conséquences qui est étudié. Toutefois, les conséquences sont subjectives, il faut qu'elles conviennent aux besoins du travailleur pour que cela impacte réellement sa motivation. Enfin, l'espérance fait référence à la croyance de l'individu en ses capacités. En effet, plus l'individu pensera que ses efforts permettront la réalisation des objectifs attendus, plus il sera motivé. Cette croyance est donc favorisée par des expériences de succès passées. Pour calculer son succès potentiel, le travailleur va également évaluer la difficulté des objectifs à atteindre, le niveau d'aide dont il bénéficiera de la part de ses collaborateurs, des moyens mis à sa disposition et de la qualité de l'information qu'il a.

En s'intéressant à l'effort qu'il doit faire, aux résultats que cela amènera et aux conséquences, notamment les récompenses, le travailleur arbitre alors pour aller dans une direction plutôt qu'une autre, c'est de là que découle sa motivation.

3. Les théories de l'autorégulation

La théorie de la fixation des objectifs d'Edwin A. Locke

E.A Locke, dans son ouvrage *Toward a Theory of Task Motivation and Incentives* (1960), a étudié l'impact de la détermination d'objectifs sur les activités des employés et les performances des organisations. Pour lui, les individus sont plus motivés au travail si leurs objectifs sont fixés selon trois principes. Premièrement, les objectifs et intentions – c'est-à-dire la représentation de l'action prévue – ont un impact sur le comportement humain. Deuxièmement, si les objectifs conditionnent l'effort, alors l'individu sera plus performant si l'objectif est difficile à atteindre. Troisièmement, si l'objectif est clairement défini, l'individu pourra travailler plus pour l'atteindre.

La détermination des objectifs a donc un rôle important dans le processus cognitif. Celle-ci dépend, selon E.A Locke, de mécanismes cognitifs, basés sur la rationalité, et de réactions affectives, basées sur des émotions. En effet, les individus sont capables de réaliser des choix et d'agir en fonction des objectifs qu'ils veulent atteindre, et non en réponse à des pulsions. Cependant, les objectifs seront eux-mêmes fixés selon un certain affect puisqu'ils sont déterminés en fonction des valeurs de l'individu. Or celles-ci sont liées à la morale de celui-ci.

Pour E.A Locke, le comportement des employés est impacté par la fixation d'objectifs si certaines conditions sont réunies. Premièrement, le travailleur doit être engagé personnellement pour être motivé à réaliser l'objectif. Pour rendre l'objectif attrayant, il faut que les résultats et conséquences, aux niveaux de l'organisation et de l'individu, soient définis au préalable. Deuxièmement, il faut que l'employé soit capable de réaliser l'objectif et qu'il ait conscience de ses capacités. Si c'est le cas, il sera plus performant pour atteindre l'objectif. En ce sens, toutes les actions qu'entreprendra l'employé pour améliorer ses capacités, comme la formation par exemple, augmenteront son engagement dans la réalisation de l'objectif. Troisièmement, une évaluation du travail de l'employé doit être réalisée au cours de son avancée. En effet, celle-ci devra lui permettre de prendre conscience de ses capacités, des efforts qu'il a entrepris, du progrès déjà réalisé dans l'accomplissement de l'objectif. Cet entretien permettra également à l'employé de mesurer et ajuster le niveau d'efforts nécessaire à la poursuite de son travail.

En outre, les objectifs doivent être liés à des moyens permettant aux individus d'établir une stratégie pour les atteindre. Les travailleurs sont donc motivés par un sentiment de défi puis un sentiment d'accomplissement, lié aux récompenses et conséquences, une fois que les objectifs sont atteints. Il faut toutefois veiller à ce que ces objectifs soient bien atteignables, au risque de provoquer la démotivation du travailleur si ce n'est pas le cas.

Par ailleurs, E.A Locke (1994) estime que les employés sont plus motivés à atteindre leurs objectifs lorsqu'ils sont fixés en collaboration avec leurs managers. En effet, cela leur permet d'avoir une meilleure compréhension de ce qui leur est demandé (Latham et Saari, 1979).

Ces différentes théories de motivation au travail apportent donc différentes approches. Elles semblent toutefois s'accorder sur différents points. La motivation serait alors influencée par une méthode de management se basant sur une confiance *a priori*, l'autonomie laissée aux employés ainsi que leur responsabilisation afin qu'ils puissent être forces d'initiatives et autonomes, comme nous l'avions évoqué dans le précédent chapitre en traitant de l'administration libérée. Nous observons également que leur reconnaissance, et leur connaissance de leurs propres capacités sont importantes. De plus, il est essentiel pour les employés d'évaluer leurs chances de succès vis-à-vis d'objectifs qu'ils jugent pertinents et qui pourront leur amener des récompenses personnelles ou des conséquences positives pour l'institution. Tous ces facteurs influenceront leur décision d'investissement au travail. Nous

essayerons donc dans la prochaine section de réfléchir aux actions qui pourraient les amener à mettre en place des démarches de participation citoyenne et à s'investir de sorte qu'elles soient pertinentes et efficaces.

Section II : Comment inciter la mise en place de participation citoyenne au sein de la collectivité ?

La place des élus, comme des agents de la collectivité, est centrale dans la mise en place de la participation citoyenne. Ils décident du périmètre de celle-ci et de l'implication qui sera proposée. Le choix de dispositifs inclusifs se référant à une forte intensité de participation dépend donc des individus qui doivent accepter de modifier leur positionnement, leur rôle et leurs pratiques de travail. D.P Moynihan (2003) estime que les agents publics réalisent un calcul des coûts et bénéfices avant de décider de la participation qui sera mise en place. Selon lui, les coûts sont relatifs à la perte de pouvoir et donc la perte de contrôle sur le processus décisionnel. Cela est également lié au temps qui sera pris pour de telles démarches, influençant alors la possibilité d'arriver à un consensus (Nelkin, 1984). La bureaucratie est également basée sur la reconnaissance d'une expertise technique. La participation citoyenne peut alors être envisagée comme une démarche impactant négativement la qualité des décisions politiques puisque les citoyens manquent de connaissances techniques. En revanche, certains bénéfices peuvent être reconnus pour appuyer l'organisation de dispositifs participatifs. La parole des citoyens pourrait alors amener des informations qui permettraient des décisions plus efficaces et efficientes, les idées pourraient également être plus novatrices que celles proposées par l'institution. L'association des citoyens peut également permettre une meilleure acceptation de la décision finale. Cela motivera d'autant plus la mise en place de démarches participatives dans le cadre de projets ou politiques publiques amenant à des controverses. Ce calcul explique alors en partie « la rareté de la véritable participation »⁸⁰ (traduit de l'anglais « *the rarity of genuine participation* »).

Nous verrons donc dans cette section que certains freins psychologiques doivent être surmontés pour véritablement changer la donne. Nous tenterons de proposer des actions et réflexions permettant à la collectivité de s'acculturer à la logique et aux méthodes de la participation citoyenne, de rassurer les élus et agents publics. Enfin, nous verrons qu'il paraît essentiel de reconnaître les compétences, nous proposerons alors des actions en ce sens.

⁸⁰ Moynihan D. P., « Normative and Instrumental Perspectives on Public Participation: Citizen Summits in Washington, D. C. », *American Review of Public Administration*, 33 (2), 2003, p. 164-188.

1. Acculturer

Le changement peut provoquer des résistances, notamment s'il est imposé et considéré comme illégitime. Les engagements départementaux en matière de participation citoyenne sont bénéfiques pour appuyer la volonté politique et la nécessité d'y recourir mais ils peuvent être perçus comme un changement de pratiques imposé. Il s'agit donc de démontrer l'intérêt de la participation aux élus et agents peu convaincus et d'acculturer la collectivité à ce nouveau paradigme. À ce titre, le contexte politique et social est favorable puisqu'il facilite la reconnaissance du besoin d'association des citoyens dans les politiques publiques. Le travail effectué par le SPCUN va également dans ce sens.

En effet, nous avons parlé précédemment (partie I, chapitre II) des outils créés par le service pour permettre aux agents de se saisir des bonnes pratiques d'organisation de la participation citoyenne. À ce titre, le guide méthodologique de la participation citoyenne propose aux agents une démarche basée sur des étapes : la décision du recours à la participation, la préparation, la mise en place, la prise en compte et restitution des dispositifs et, enfin, l'évaluation (annexe 8). De plus, puisque la volonté du Département est d'instaurer systématiquement des démarches de participation, sauf si les conditions ne sont pas réunies, les outils de gestion de projet de la collectivité ont évolué pour permettre ce questionnement. En effet, la « fiche projet » interroge désormais le recours à la participation citoyenne et permet de déterminer ses objectifs et le niveau d'implication des citoyens. Le SPCUN a également créé une « fiche de participation » qui permet de se poser toutes les questions en amont pour s'accorder sur la démarche et mettre en place les dispositifs qui permettront de répondre aux objectifs. Comme expliqué précédemment, E.A Locke évoquait la nécessité de mettre des moyens à la disposition des employés pour qu'ils élaborent une stratégie à partir de ceux-ci et des objectifs déterminés. Ce type de fiche est donc un outil propice à la détermination de la stratégie à déployer.

Il faut cependant être vigilant avec l'effet « boîte à outils » qui peut inciter à l'homogénéisation des dispositifs proposés. Ces outils méthodologiques doivent donc être des conseils mais ne doivent surtout pas empêcher la recherche de démarches originales et adaptées au projet spécifique.

Par ailleurs, pour permettre la systématisation de ces questionnements, il est nécessaire que le SPCUN fasse connaître les outils qu'il a mis en place. Dans ce cas, il intervient dans de nombreuses réunions de cadres et auprès des services pour les familiariser avec le guide

méthodologique de la participation citoyenne. Ces animations permettent aux agents, d'une part, de débattre de leur vision de la démocratie participative et, d'autre part, de prendre connaissance du processus de mise en place de telles démarches (annexe 8). À ce titre, le SPCUN a également mis en place un module de sensibilisation. Celui-ci se déroule pendant trois heures et permet aux agents d'appréhender les différentes étapes d'une démarche et de percevoir les enjeux de chacune d'entre-elles. Ce module a été testé et amélioré plusieurs fois entre 2018 et 2019. Il est, depuis septembre 2019, proposé au catalogue de formation du Département. Le SPCUN travaille également à la mise en place d'une formation plus conséquente, de trois jours, à destination de tout agent susceptible d'organiser une démarche participative. Il sera alors possible d'acquérir les connaissances et compétences nécessaires à leur bon déroulement. Comme nous l'avons vu précédemment, il est important que les travailleurs se sentent avoir les capacités d'accomplir leurs missions pour qu'ils soient motivés. Comme le montrait E.A Locke, rechercher l'amélioration de ses capacités participe à l'augmentation de l'investissement dans son travail. Une résistance au changement peut également venir du fait que les individus doivent sortir de leur zone de confort en entrant dans l'incertitude, liée notamment à de nouvelles tâches et responsabilités (Bareil, 2004). Ainsi, suivre une formation sur la participation citoyenne devrait permettre aux agents publics de se familiariser avec celle-ci et de se sentir compétent pour l'organiser.

En outre, tous les chefs de projet doivent suivre la formation « mode projet ». Il paraît donc nécessaire d'investir de tels événements pour parler de la participation citoyenne afin que la culture de celle-ci devienne aussi évidente que peut l'être celle de la gestion de projet.

Il reste important de noter que dans une telle institution, un changement de pratiques prend de nombreuses années. À ce titre, la résistance au changement peut venir de l'inertie de l'organisation (Rondeau, 2002). Il faut donc que l'organisation visibilise en interne l'importance de cette nouvelle culture et mette tout en œuvre pour que les agents acceptent ce changement de paradigme et modifient leurs pratiques ; même si cela prendra du temps, au regard de la taille de la collectivité.

Du reste, la question de la finalité est centrale. Nous avons vu précédemment qu'un calcul psychologique est effectué par les travailleurs. Ils évaluent en effet les efforts qu'ils devront mettre en œuvre par rapport à leurs chances de succès, d'obtenir des récompenses mais également vis-à-vis de la pertinence des objectifs. Ceux-ci doivent donc être clairement définis, la finalité de ces efforts et démarches participatives doit être avérée. C'est sur ce point que la

démocratie participative peut être complexe. L'impératif participatif soustrait parfois la question de la finalité réelle : quel intérêt à l'association des citoyens ? Dans quelles mesures leurs contributions seront-elles prises en compte ? Fait-on de la participation pour en faire ou parce qu'elle constituera un apport à la décision publique ? C'est bien pour cela que la décision du recours à la participation citoyenne doit être réfléchie. Il ne faut pas en mettre en place pour tout et tout le temps, si la pertinence de son recours n'est pas établie et si on ne s'assure pas de l'utilisation réelle des apports des contributeurs. En revanche, en déterminant l'intérêt des démarches participatives ainsi qu'en s'engageant à prendre en compte ce qui sera dit, les agents publics pourraient gagner en motivation puisqu'ils comprendraient l'intérêt du travail qu'ils réalisent, comme le préconise la théorie des deux facteurs de F. Herzberg. L'établissement d'objectifs participatifs clairs peut également permettre aux travailleurs d'être plus impliqués, comme l'expliquait E.A Locke, d'autant plus s'ils jugent que les efforts qu'ils fournissent servent à atteindre ces objectifs et qu'ils valorisent la part qu'ils jouent, comme le pense V.H Vroom. Des objectifs ambitieux pourront permettre un plus grand investissement des employés qui chercheront à augmenter leur performance (E.A Locke, 1968) mais il faut toutefois que les objectifs paraissent atteignables. En effet, si les employés considèrent qu'ils ont plus de risques d'échouer que de réussir (J.W Atkinson, 1964), ou que les efforts qu'ils mettent en place ne seront pas suffisants à la réalisation des objectifs (V.H Vroom, 1964), alors ils pourront être démotivés. C'est pourquoi, d'une part, la finalité et les objectifs doivent être clairement établis au préalable et, d'autre part, il semble préférable de ne pas engager des processus participatifs trop ambitieux tant que les employés ne sont pas acculturés à ces nouvelles méthodes et qu'ils n'ont pas d'expériences liées à celles-ci.

2. Rassurer

Un tel changement de pratiques engendre également de nombreuses peurs pour les élus, comme pour les agents de la collectivité. L'inconnu et l'incertitude donnent lieu à des craintes et appréhensions (Morin, 1996). Cela peut renvoyer à une perte de sécurité, de pouvoir, de compétences (Scott et Jaffé, 1992). C'est particulièrement le cas avec la mise en place de la participation citoyenne puisqu'elle remet en cause le rôle et la place des agents publics et des élus. En effet, nous l'avons évoqué, la bureaucratie est liée à l'expertise technique. Elle se base sur les compétences qu'elle détient en interne. Les expertises techniques et scientifiques se trouvent au sein de l'administration, il n'est alors pas nécessaire d'associer des personnes extérieures pour concevoir les politiques publiques. F. Fischer (1993) pense que les agents

publics ne sont pas neutres, les intérêts particuliers des experts les amènent à choisir une solution plutôt qu'une autre et les intérêts managériaux cherchent à contrôler les comportements. Les voix des experts et dirigeants sont donc prépondérantes et ne laissent pas la place aux citoyens dont l'expertise n'est pas reconnue. Or associer les citoyens signifie qu'on reconnaît leur expertise d'usage. De leur côté, les élus sont garants de l'intérêt général. Cette notion, liée au fonctionnement de la démocratie représentative, accorde aux élus la légitimité de la décision publique. Or demander aux citoyens leur avis revient à admettre qu'ils sont nécessaires à l'identification ou à la construction de l'intérêt général. La démocratie participative a donc tendance à modifier le poids de chacun des acteurs dans le triptyque élus-agents-citoyens, d'autant plus que la qualité de la participation citoyenne est notamment jugée en fonction du degré d'implication des citoyens, comme le démontre l'échelle d'Arnstein (Mazeaud, 2013). Cela pourrait avoir pour effet de créer un « rapport de concurrence-collusion pour le pouvoir »⁸¹ entre les élus et techniciens, qui bloqueraient alors les citoyens. Selon A. Mazeaud (2013), la participation serait alors « conditionné[e] au déploiement de processus d'apprentissages réciproques permettant à chacun de trouver sa place dans une dynamique de construction collective de l'intérêt général »⁸². L'expertise d'usage devrait alors être envisagée comme un complément à l'expertise des agents et une relégitimation, et non une dépossession, du pouvoir des élus.

De plus, la participation peut éveiller d'autres craintes. En effet, dans un contexte politique tendu, les dispositifs permettent la rencontre, et donc la potentielle confrontation des élus et agents avec les citoyens. La crainte de confrontation peut également exister puisque les dispositifs participatifs obligatoires sont souvent liés à des projets d'aménagement qui peuvent faire émerger des controverses. Ces expériences ont pu laisser penser que la démocratie participative expose aux risques de conflits.

En outre, ces démarches demandent du temps. Elles imposent également aux agents d'être flexibles sur leurs horaires. Cela peut engendrer une perception négative, d'autant plus qu'on a vu une intensification de travail avec la mise en place du NPM.

Lors de la coconstruction des engagements départementaux, les élus ont pu être rassurés de l'impact de la participation. En effet, les ateliers organisés ont commencé par un partage

⁸¹ Mazeaud Alice, « Citoyen/Élu/Technicien », in Casillo I. avec Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/citoyenelutechnicien>.

⁸² *Ibid.*

d'expériences des élus ayant déjà organisé des démarches participatives. Cela a permis à tous de voir le bénéfice de ces démarches. Ainsi, les élus peuvent, d'une part, voir leur intérêt et, d'autre part, lever les craintes qu'ils auraient pu avoir. Toutefois, cet atelier n'a été proposé qu'aux élus de la majorité de la commission citoyenneté. Il pourrait donc être intéressant de renouveler cette démarche avec l'ensemble des élus. Il serait également envisageable de mettre en place une « formation » à leur destination pour les familiariser avec ces processus participatifs.

Par ailleurs, il apparaîtrait pertinent d'organiser des rencontres avec des chefs de projet ayant organisé de la participation citoyenne. Ceux-ci pourraient faire part de leurs expériences et rassurer ceux qui ne sont jamais entrés dans de telles démarches. Ils pourraient par exemple intervenir lors des formations à la participation citoyenne organisées par le SPCUN.

P. Châtelet, cheffe de projet du PED, a également émis l'idée d'organiser des rencontres entre les chefs de projet uniquement. Cela leur permettrait de partager leur expérience, les bonnes et mauvaises pratiques qu'ils ont observées. En effet, le SPCUN accompagne les services porteurs de projet mais cherche également à former les agents qui mettront en place des dispositifs pour les rendre relativement autonomes. On peut toutefois supposer qu'une expérience ne suffit pas à être « expert ». Un partage d'expériences pourrait donc permettre à chacun de continuer à apprendre *via* les retours des autres.

En outre, il paraît essentiel que le SPCUN gagne en visibilité au sein de la collectivité. En effet, s'il est perçu comme un service dynamique et expert, les autres pourront plus facilement faire appel à son accompagnement. Plus le SPCUN accompagnera des services qui visibiliseront ses apports, plus cette dynamique sera en marche. Toutefois, il paraît intéressant d'utiliser les outils internes tels que les « actualités » de l'intranet ou encore la semaine de l'innovation pour faire connaître l'expertise du service. Par ailleurs, nous avons observé que les chefs de projet peuvent craindre l'ingérence d'un service tiers dans la maîtrise de leur projet. Il est donc nécessaire que le rôle du SPCUN soit lisible par tous : le service accompagne, il ne fait pas « à la place de ». À ce titre, V.H Vroom estimait que le calcul des chances de succès réalisé par les travailleurs se basait notamment sur l'aide qu'ils pensent recevoir de leurs collaborations. Le positionnement du SPCUN est donc important pour rassurer les directions portant les projets ou politiques publiques.

3. Reconnaître les compétences

Nous observons donc l'importance de la reconnaissance de l'expertise du SPCUN mais il est également essentiel de reconnaître les compétences propres à l'organisation de la participation citoyenne. En effet, outre la nécessité de travailler en coopération, celle-ci nécessite une capacité d'animation, d'inclusion des citoyens dans les débats et de prise en compte de leurs propositions dans les décisions publiques. Ces compétences sont spécifiques et doivent être reconnues. Elles pourront être développées à l'aide de formations et réaffirmées grâce à l'entretien individuel annuel. En effet, ce dernier permet aux agents d'observer leur progression et de prendre conscience des capacités qu'ils ont. Comme l'explique E.A Locke, la connaissance de ses propres capacités est déterminante pour être motivé au travail.

Toutefois, ces compétences semblent aujourd'hui peu reconnues sur le plan de la gestion des ressources humaines. Il paraît donc intéressant de travailler en lien avec la direction concernée pour les réaffirmer. La théorie des deux facteurs de F. Herzberg relevait l'importance de la reconnaissance et du sentiment d'accomplissement dans la motivation des employés. La revalorisation et la reconnaissance de ces compétences spécifiques devraient donc permettre aux employés d'être plus investis dans l'organisation de la participation citoyenne. De plus, si la collectivité a bien l'intention de systématiser le recours à la participation, il pourrait être pertinent d'identifier ces compétences dans les fiches de poste des nouvelles recrues. En effet, ces fiches cadrent le travail des agents, cela légitimerait alors la nécessité de ces capacités humaines et professionnelles.

Par ailleurs, comme nous l'avons évoqué précédemment, les dispositifs participatifs ont tendance à modifier le cadre du travail. En effet, ceux-ci ont généralement lieu en soirée ou durant les week-ends. Le SPCUN a travaillé avec la direction des ressources humaines (DRH) pour faciliter la récupération de ces temps de travail. Toutefois, ces dispositions ne sont pas connues au sein de l'institution. En effet, dans de nombreux cas, les récupérations se réalisent en interne dans les services, sans en informer la DRH, voire n'ont pas lieu. Pour lever les potentiels freins liés à la particularité de ce travail, il semble donc nécessaire de rendre ces procédures plus visibles. De même, les dispositifs imposent des déplacements sur le territoire départemental. Pour ce faire, les agents réservent les véhicules laissés à disposition par la collectivité. Cependant, il n'est pas possible de rendre ceux-ci en soirée. Ce détail est une difficulté supplémentaire à laquelle les agents doivent faire face dans l'organisation des

dispositifs. Faciliter les procédures logistiques pourrait donc permettre de rendre plus acceptable l'investissement nécessaire aux démarches participatives.

Enfin, les théories de motivation au travail, notamment la théorie du mobile à l'accomplissement (J.W Atkinson, 1964) et la théorie Valence-Instrumentalité-Expectation (V.H Vroom, 1964), évoquent l'importance de récompenses et conséquences positives, tant pour l'employé que pour la structure, dans le choix de comportement et d'investissement des travailleurs. Ainsi, il semble important de noter que la reconnaissance du travail de chacun fait partie du système de récompense dans l'administration publique. Reconnaître l'investissement d'un service et le rôle qu'il a joué dans le succès d'un projet est nécessaire. Des conflits peuvent apparaître entre les individus ou services si cela n'est pas le cas. Cette reconnaissance permettra donc aux individus d'être plus motivés pour renouveler l'expérience participative. Pour ce qui attrait au SPCUN, elle permettra de légitimer son positionnement, ses conseils et sa pertinence. D'autres récompenses peuvent par ailleurs être envisagées, comme une plus grande responsabilisation de l'employé à l'avenir, ainsi que la perspective d'une évolution de poste.

CONCLUSION DU SECOND CHAPITRE

Après nous être intéressé à la relation entre modèle organisationnel et participation citoyenne, il était nécessaire de nous pencher sur la relation entre individu et organisation de la participation. En effet, différents facteurs peuvent ralentir sa mise en place, qu'ils soient liés à l'organisation ou liés aux mécanismes psychologiques individuels. La participation citoyenne impose un changement culturel et, comme tout changement, celui-ci doit être accompagné. Nous avons pu repérer les freins – ou risques – qui en découlent et, à partir des théories classiques de motivation au travail, nous avons essayé de présenter des actions qui permettraient d'accompagner ce changement. Celles-ci mettent en avant les bénéfices de la confiance *a priori*, de l'autonomie et la responsabilité des travailleurs. Elles estiment également que ceux-ci sont plus motivés lorsqu'ils jugent avoir les capacités nécessaires à la mise en place des missions demandées et que les efforts qu'ils mettront en place permettront la réalisation d'objectifs pertinents et seront récompensés et reconnus.

À ce titre, un travail d'acculturation est déjà en cours au sein du Département de Loire-Atlantique. Celui-ci passe par la mise en place de nouveaux outils méthodologiques et de formations. Cette acculturation n'est toutefois possible que si l'intérêt de la participation est affirmé et que sa finalité paraît pertinente aux yeux de tous. Juxtaposé à cela, de nombreux freins liés à des craintes de l'inconnu, de perte de pouvoir et de contrôle, de remise en cause de l'expertise technique, et donc de l'intérêt général, peuvent exister. Il paraît alors nécessaire de mettre en place des dispositifs permettant le partage d'expériences afin d'assurer les bienfaits de la participation aux élus et agents publics et de les réassurer dans leur rôle respectif. De plus, la reconnaissance des compétences liées à l'organisation de la participation citoyenne doit être travaillée pour permettre aux agents de les identifier et de s'appuyer dessus. Cette reconnaissance permet également la légitimation du recours à la participation citoyenne puisqu'elle l'inscrira dans le cadre de travail des agents.

Faciliter l'organisation de la participation citoyenne à travers ces actions devrait permettre de renforcer la participation elle-même. En effet, plus sa mise en place sera naturelle pour les élus et agents publics, plus ils pourront ambitionner des démarches impliquantes pour les citoyens. Toutefois, il faut toujours questionner ces démarches qui n'ont de sens que si elles ont une finalité.

CONCLUSION DE LA PARTIE II

La participation citoyenne impose un changement de paradigme et un changement de pratiques. Un fonctionnement bureaucratique, hiérarchique et en silo, rend difficile la coopération nécessaire à son organisation. Il n'est pas impossible d'organiser la participation citoyenne sans une modification du modèle organisationnel, mais celle-ci peut se voir freiner. Une transformation organisationnelle et un changement de pratiques pourraient permettre aux collectivités de proposer des dispositifs plus inclusifs et impliquant pour les citoyens.

Pour entrer dans cette logique de réseau, il semble important de réfléchir le management au sein de la collectivité afin d'instaurer un management coopératif, permettant le travail collectif, l'intelligence collective, la prise d'initiatives. Pour cela, il faut admettre une confiance *a priori*, le droit à l'erreur, la responsabilisation des individus. Si ces principes sont incités par le haut de la hiérarchie administrative du Département de Loire-Atlantique, leur mise en pratique ne semble pas encore être généralisée.

La culture participative doit également se diffuser au sein de la collectivité, auprès des élus comme des agents publics. Il est nécessaire de démontrer son intérêt, de diffuser ses logiques, de rassurer les acteurs publics quant à leur place et leur rôle vis-à-vis de ces démarches. La reconnaissance des compétences nécessaires à l'organisation de la participation citoyenne permet également un plus grand engagement des agents publics dans sa mise en place. Des services dédiés à la participation citoyenne, tels que le SPCUN au Département de Loire-Atlantique, sont donc essentiels pour permettre un tel chantier. Leur expertise permet, d'une part, la réflexion stratégique pour accompagner les agents publics dans le changement de leurs pratiques de travail et, d'autre part, un travail de terrain pour mettre en place des démarches qui ont du sens. Pour réaliser ces missions, ces services doivent donc être reconnus pour leurs connaissances, être transversaux et moteurs afin de mettre en place tous les outils propices au changement.

CONCLUSION GENERALE

En pleine crise, la démocratie représentative cherche des solutions pour faire face aux enjeux actuels. Dans ce cadre, la démocratie participative semble constituée une réponse partielle. Elle permet en effet d'associer les citoyens aux décisions publiques. En France, elle est généralement descendante, c'est-à-dire que ce sont les institutions publiques qui sont à l'initiative des démarches participatives. Celles-ci sont soit imposées par la loi, soit issues de politiques volontaristes. Elles modifient alors la dynamique de construction des politiques publiques en incluant les citoyens dans le processus. De ce fait, elles invitent à un changement de paradigme puisqu'il faut, d'une part, reconnaître l'expertise citoyenne et, d'autre part, entrer dans des logiques de coopération, aussi bien en interne qu'à l'extérieur des institutions publiques.

À travers l'expérience du Département de Loire-Atlantique, nous remarquons que les dynamiques participatives peuvent être freinées par différents facteurs. Elles se heurteront principalement à un modèle organisationnel trop hiérarchique et un fonctionnement en silo limitant les coopérations, mais également à des freins psychologiques individuels visibles chez les travailleurs publics et les élus. En effet, pour instaurer des dispositifs participatifs réussis, une forte volonté politique doit être assurée. Pour cela, les élus doivent accepter, d'une part, de reconnaître les intérêts de la participation citoyenne et, d'autre part, de modifier leur positionnement d'élus « sachant » pour entrer dans des logiques de coconstruction en valorisant l'expertise citoyenne. L'organisation de la participation citoyenne revient ensuite aux agents publics. Celle-ci demande alors une adaptation au niveau de la collectivité et au niveau de l'individu. En effet, la participation se veut transversale. Pour l'organiser efficacement, les agents publics doivent donc être capables de changer leurs pratiques de travail et de coopérer. Ils doivent par ailleurs être convaincus du bienfait des démarches participatives, qui peuvent remettre en question leur expertise technique, pour s'investir pleinement dans leur mise en place. Cela est d'autant plus important que la collectivité fonctionne sur un modèle hiérarchique, c'est-à-dire que la participation peut être largement impactée par un individu à un niveau hiérarchique supérieur qui s'y opposerait.

La perspective d'une organisation efficace, répondant aux enjeux de la participation citoyenne et aux courtes temporalités de l'institution, incite donc à la révision du fonctionnement de la collectivité pour proposer un modèle plus coopératif. Il apparaît

également nécessaire d'accompagner les agents publics dans le changement de leurs pratiques par la diffusion de la culture participative, tout en les rassurant quant à leur rôle et les risques qu'ils encourent, et en effectuant un travail de fond pour reconnaître les compétences propres à l'organisation de la participation citoyenne. Ainsi, de telles mesures devraient permettre la systématisation du recours aux processus participatifs lorsqu'ils font sens.

On peut également émettre l'hypothèse qu'en facilitant la mise en place de logiques de coopération, d'innovation et de participation citoyenne par une transformation de l'institution et de ses méthodes de travail, les élus et les agents publics pourraient ambitionner plus fréquemment des démarches participatives plus impliquantes. Les règles du jeu, comme le périmètre de la coopération, seraient alors coconstruites avec les citoyens, et le niveau d'implication relèverait plutôt de la coconstruction ou de la codécision. La démocratie participative pourrait alors peut-être permettre à la démocratie représentative de se transformer réellement en changeant les logiques même du système démocratique actuel, avec par exemple la création d'instances citoyennes décisionnaires, pour faire face aux enjeux sociétaux actuels.

ANNEXES

ANNEXE 1 : LES MISSIONS RÉALISÉES DURANT LE STAGE

De mars à septembre 2019, j'ai réalisé un stage au sein du Département de Loire-Atlantique, dans le service participation citoyenne et usages numériques (SPCUN), sous la supervision de Virginie Henrrique et Sophie Brossaud, les deux chargées de participation citoyenne. Le SPCUN a trois axes de travail principaux : piloter les politiques en matière de participation, animer et accompagner. Mes missions, en tant qu'assistante cheffe de projets en participation citoyenne, relevaient donc de ces trois axes.

Pour ce qui attrait au pilotage, j'ai travaillé sur le déroulé et les outils d'animation du module de sensibilisation proposé aux agents de la collectivité. J'ai également participé à la réflexion sur l'élaboration d'une formation plus conséquente, sur trois jours.

Ce travail, dit de pilotage, amène à l'animation prévue dans le second axe de travail. Dans ce cadre, j'ai coanimé des ateliers permettant la découverte de la participation citoyenne au sein du Département ainsi qu'un module de sensibilisation. J'ai également participé à la construction du déroulé d'une animation faite auprès d'une délégation tunisienne, dans le but de leur présenter la participation citoyenne en Loire-Atlantique. Par ailleurs, j'ai coconstruit une animation qui sera réalisée durant la semaine de l'innovation en novembre 2019. Enfin, j'ai créé une mallette pédagogique composée d'outils d'animation dans le but de faciliter la logistique des prochaines animations.

Dans le cadre de ce stage, j'ai également participé à l'accompagnement de projets des autres services et directions. J'ai principalement collaboré avec les acteurs du projet éducatif départemental. À ce titre, j'ai rédigé des comptes-rendus, animé des ateliers citoyens, préparé la logistique des rencontres, contribué à l'analyse des contributions citoyennes, etc. J'ai par ailleurs eu l'occasion de me pencher sur un projet routier, ce qui m'a amené à réaliser une étude « de marché » afin d'identifier des dispositifs participatifs originaux réalisés dans le cadre de projets d'envergure sur le territoire français. Par ailleurs, j'ai eu l'occasion de discuter avec deux porteurs de projets afin de les conseiller sur le volet participatif qui pourrait être mis en place. Ces discussions avaient donc lieu en amont du projet. Dans le cadre l'accompagnement des projets, j'ai appris à utiliser la plateforme de participation en ligne. Ainsi, j'ai pu la configurer selon les attendus et participer à la rédaction du contenu. Cette connaissance de la plateforme m'a amené à rédiger un « cahier des charges » permettant aux porteurs de projets

d'identifier toutes les possibilités de la plateforme ainsi que tous les points importants à savoir. Ce travail a permis la facilitation des procédures et des échanges dans la perspective de la mise en ligne des projets.

Enfin, le volet « usages numériques » du SPCUN travaille en étroite collaboration avec le Laboratoire des usages numériques, espace départemental d'expérimentation numérique auprès des jeunes. Dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt ouvert sur un projet du laboratoire, il a été décidé d'organiser un jury citoyen composé de jeunes pour sélectionner les candidats qui pourraient intervenir dans le lieu. J'ai alors participé à toutes les étapes de ce projet : détermination de l'objectif du jury, du format, création de l'animation, création des outils, organisation logistique, animation, etc.

Ce stage m'a donc permis de découvrir le fonctionnement de la collectivité, de travailler sur toutes les étapes de la gestion de projets ayant un volet participatif, de co-crée des animations et du contenu, d'animer des ateliers et réunions, de découvrir et réfléchir à la stratégie de diffusion de la culture participative au sein du Département, de découvrir le volet numérique de la participation citoyenne et d'en apprendre la configuration.

ANNEXE 2 : SUPPORT DE L'ANIMATION « SPEEDBOAT ».



Source : dessin issu des outils méthodologiques d'animation du Département de Loire-Atlantique

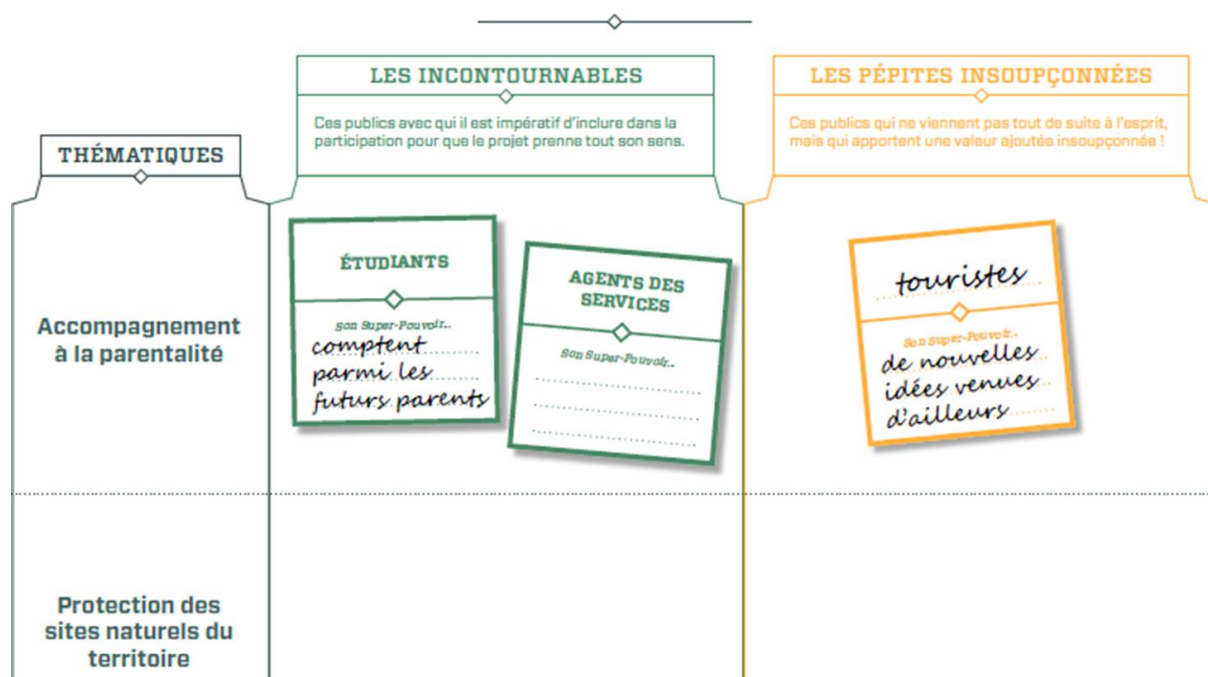
ANNEXE 3 : SUPPORT DE L'ANIMATION « L'ÉTOILE ».



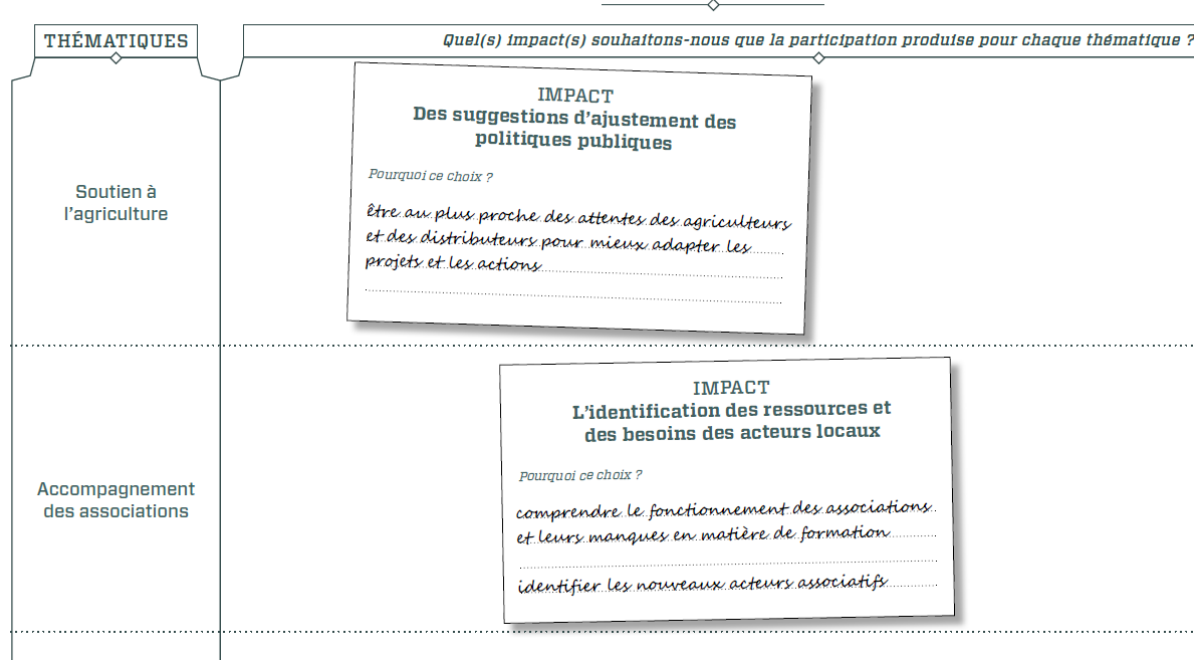
Source : dessin issu des outils méthodologiques d'animation du Département de Loire-Atlantique

ANNEXE 4 : EXEMPLES D'OUTILS D'ANIMATION DE L'ATELIER 1 « SENSIBILISER ET IMAGINER » DE COCONSTRUCTION DES ENGAGEMENTS DU DÉPARTEMENT DE LOIRE-ATLANTIQUE.

LA PARTICIPATION, AVEC QUI ?



LA PARTICIPATION, POUR QUEL IMPACT ?



☒ CONTEXTE

ÉLABORATION DE LA POLITIQUE « ROUTE DU FUTUR »

RAPPEL DU CONTEXTE

L'évolution des besoins de déplacements, les objectifs de préservation des ressources et de lutte contre le réchauffement climatique, la maîtrise de la dépense publique conduisent le Département à réinterroger l'ensemble de ses actions dans le domaine des routes afin de leur donner un nouveau sens.

La démarche « route du futur » a pour objet d'anticiper la mutation des modes de déplacement, en intégrant les problématiques de développement durable (économie, environnement, solidarité) et l'évolution des technologies qui permettront notamment demain de renforcer l'intelligence des véhicules et des infrastructures.

L'ambition de la politique « route du futur » est d'accompagner la mutation de l'objet « routes » vers une approche orientée sur l'usage et le citoyen.

Le périmètre du projet, qui concerne potentiellement toutes les politiques départementales, est particulièrement large, ce qui nécessite d'identifier quatre chantiers thématiques distincts pour alimenter la réflexion :

- Sécurisation et partage de la route (différents usages, différents publics, nouvelles technologies, nouvelle stratégie covoiturage, apaisement des vitesses, etc...),
- Éducation routière et le changement de comportement au service du développement durable,
- Préservation de l'environnement (ressources naturelles, bruit, pollutions, gaz à effets de serre, etc) et du foncier,
- Développement économique (fret, desserte des zones d'activité), touristique, aménagement du territoire (polarités, articulation avec l'habitat).

☒ CONTEXTE

ÉLABORATION DE LA POLITIQUE « ROUTE DU FUTUR »

LES OBJECTIFS

Les objectifs assignés à la démarche de participation citoyenne sont :

- D'informer sur les enjeux liés à la route du futur
- D'obtenir un avis citoyen argumenté sur l'acceptabilité sociale de la route du futur (limitation de vitesse, place des mobilités douces, équilibre environnemental, agricole et économique etc...)

*“ Comment mettre en place un
débat citoyen sur les enjeux
de la route du futur ? „*

💡 FICHE DE SYNTHÈSE

CONTEXTE :

PUBLIC CONCERNÉ :

NOM DE VOTRE IDÉE :
.....

QU'EST-CE QUE C'EST ?
.....
.....
.....
.....
.....

QU'EST-CE QUE ÇA CHANGE POUR L'ÉLU / LES ÉLUS ?
.....
.....
.....
.....

QU'EST-CE QUE ÇA CHANGE POUR L'AGENT / LE SERVICE ?
.....
.....
.....
.....

ANNEXE 5 : EXEMPLES D'OUTILS D'ANIMATION DE L'ATELIER 3 « ÉVALUER ET AMENDER » DE COCONSTRUCTION DES ENGAGEMENTS DU DÉPARTEMENT DE LOIRE-ATLANTIQUE.

L'ACCUSATION

L'ÉVALUATION PARTICIPATIVE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Consigne : Faire une évaluation critique de ce principe, en considérant ses implications pour aujourd'hui et demain.

— Ouverture systématique de l'évaluation des politiques publiques aux contributions et aux recommandations des citoyens et des parties constituées de la société civile (associations, secteur privé...).

- Mesurer la portée d'une politique publique et évaluer les moyens mis en œuvre au sein d'une politique publique, au regard des résultats produits par cette dernière.

- Documenter, capitaliser et à l'essaimer aussi bien des bonnes pratiques que des écueils identifiés.

LA DÉFENSE

L'ÉVALUATION PARTICIPATIVE DES POLITIQUES PUBLIQUES

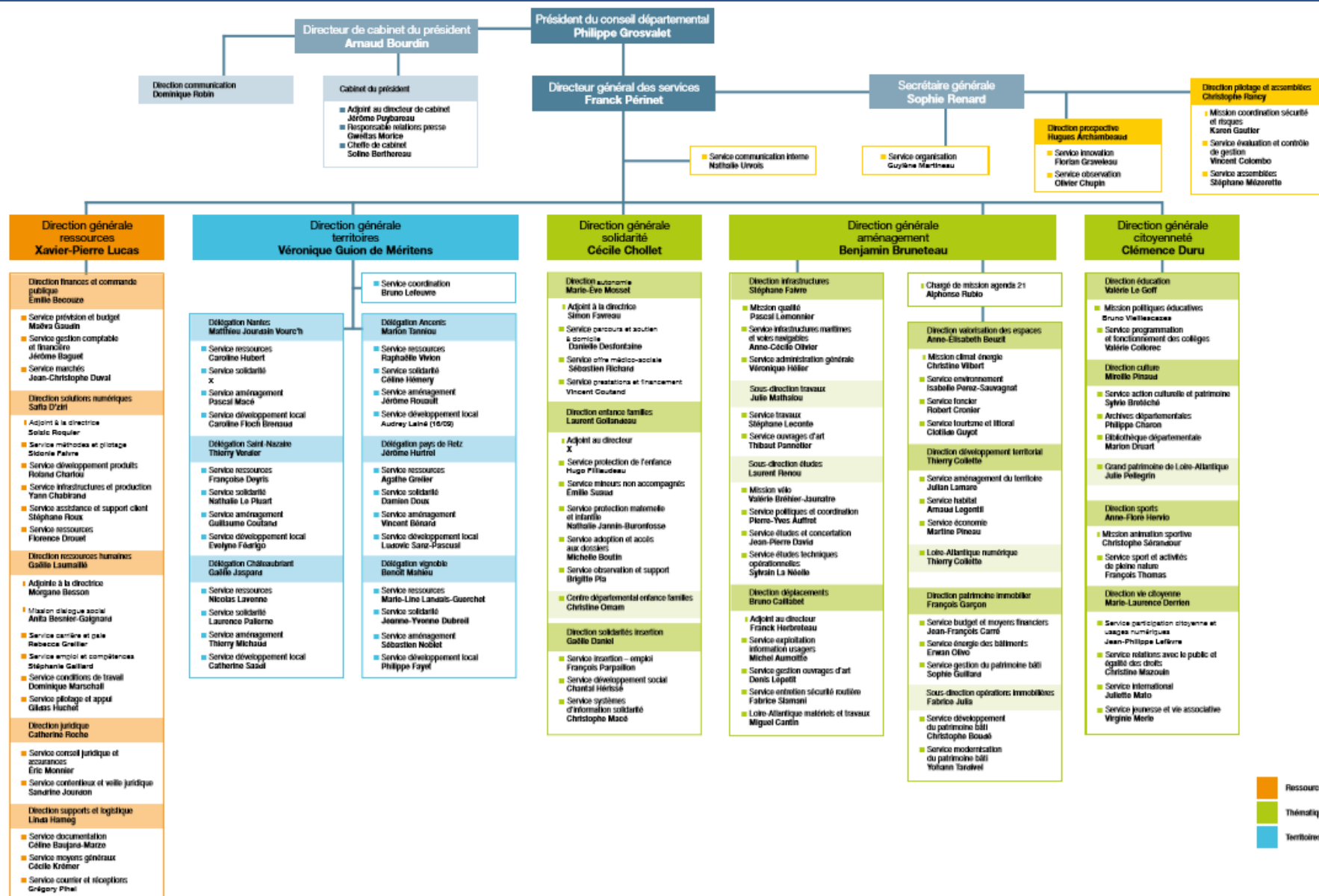
Consigne : Faire une évaluation positive de ce principe, en considérant ses implications pour aujourd'hui et demain.

— Ouverture systématique de l'évaluation des politiques publiques aux contributions et aux recommandations des citoyens et des parties constituées de la société civile (associations, secteur privé...).

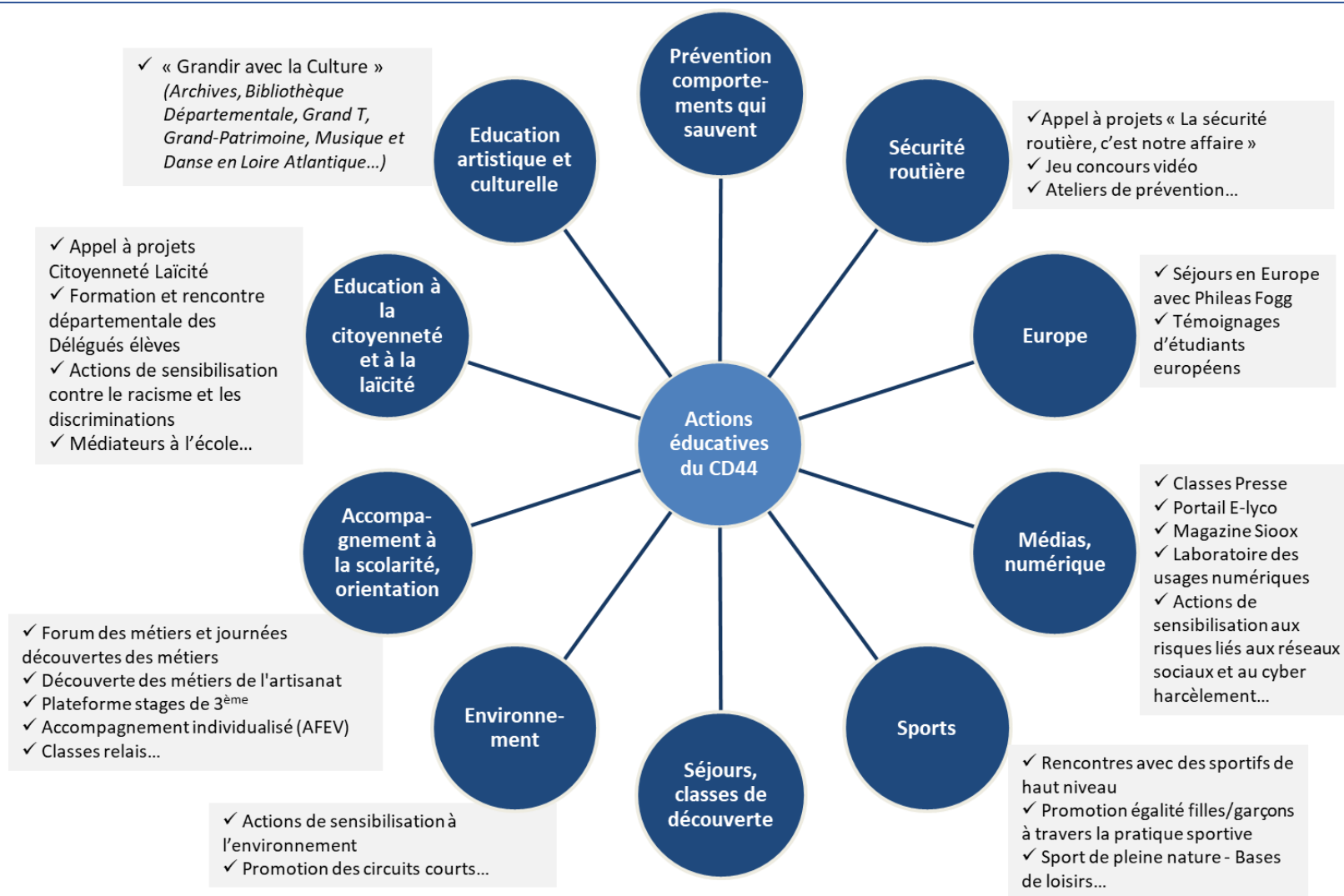
- Mesurer la portée d'une politique publique et évaluer les moyens mis en œuvre au sein d'une politique publique, au regard des résultats produits par cette dernière.

- Documenter, capitaliser et à l'essaimer aussi bien des bonnes pratiques que des écueils identifiés.

ANNEXE 6 : L'ORGANIGRAMME DES SERVICES DU DÉPARTEMENT DE LOIRE-ATLANTIQUE, EN SEPTEMBRE 2019

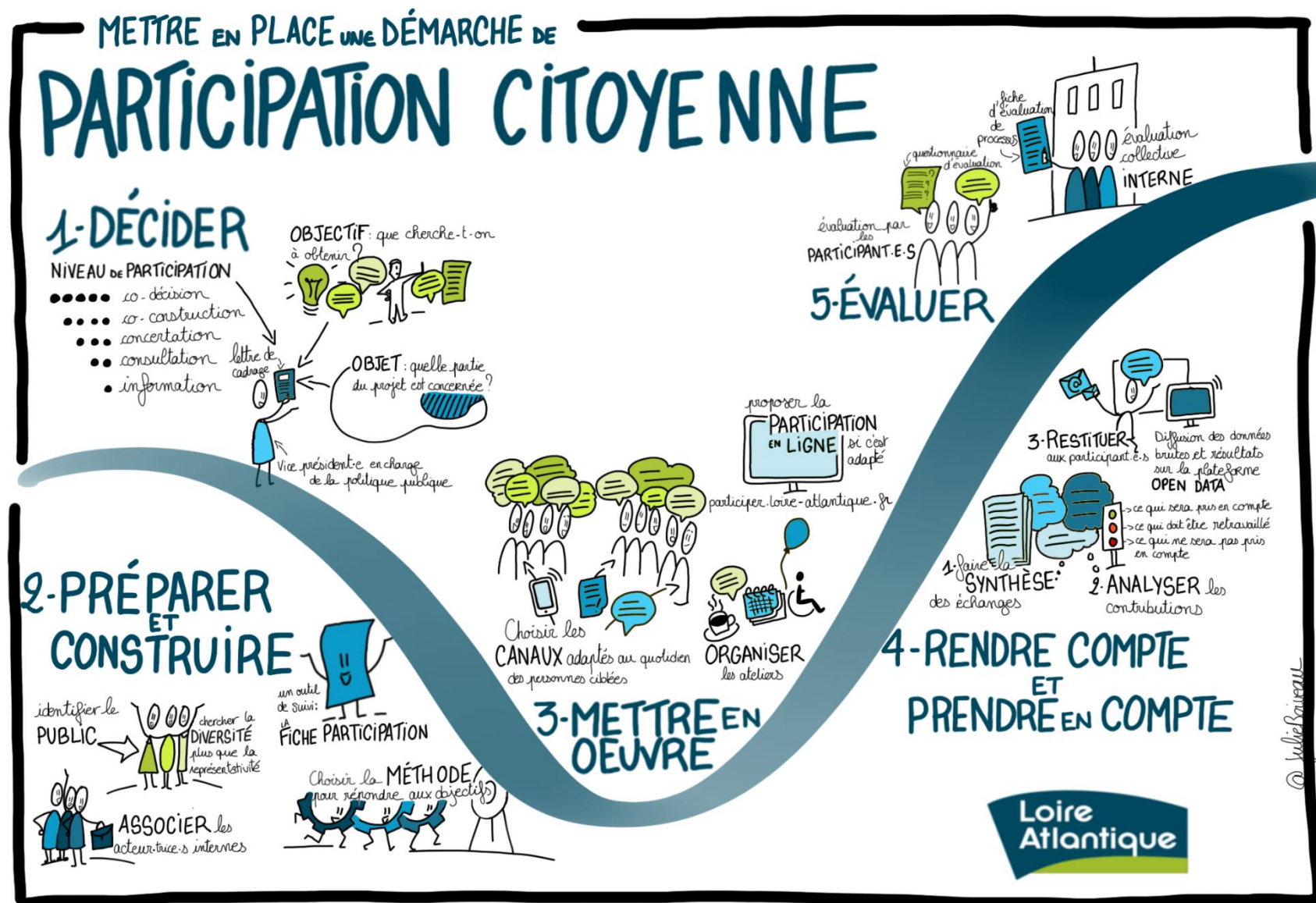


ANNEXE 7 : LES ACTIONS ÉDUCATIVES PROPOSÉES PAR LE DÉPARTEMENT DE LOIRE-ATLANTIQUE



Source : schéma réalisé par le cabinet FORS-Recherche Sociale, en 2019.

ANNEXE 8 : FACILITATION GRAPHIQUE REPRÉSENTANT LES ÉTAPES D'UNE DÉMARCHE PARTICIPATIVE AU SEIN DU DÉPARTEMENT DE LOIRE-ATLANTIQUE (PRÉSENTE DANS LE GUIDE MÉTHODOLOGIQUE)



ANNEXE 9 : ÉVALUATION DU STAGE ET AUTORISATION DE DIFFUSION DU PRÉSENT DOCUMENT

FACULTÉ DES
SCIENCES ÉCONOMIQUES

UNIVERSITÉ DE
RENNES 1

Fiche d'évaluation de l'étudiant en stage par l'organisme d'accueil

Raison Sociale : Département de Loire-Atlantique
Adresse : 3 quai Gémery, 44000 NANTES
Téléphone : 02 40 90 10 100
Activité : collectivité territoriale

Stage effectué par l'étudiant (e) :

Nom : DECAILLON Prénom : Pauline
du 18/03/19 au 17/09/19
dans le service : participation citoyenne et usages numériques
Sous la direction de : Virginie Hennique
Fonction : Chargée de projets en participation citoyenne

Compétences requises :

Capacité d'analyse, Animation
Connaissance des démarches de participation citoyenne

Listes des tâches effectuées par le stagiaire :

Gestion de différents projets participatifs : organisation, animation, suivi, relations partenariales, analyse, plateforme de participation citoyenne

Critères d'évaluation (1)	Très bien	Bien	Moyen	Insuffisant
Intérêt vis-à-vis du travail confié	X			
Faculté d'adaptation dans le service	X			
Relations au sein de l'équipe	X			
Esprit d'initiative	X			
Autonomie	X			
Aptitude à suivre les consignes	X			
Qualité du travail rendu	X			
Assiduité	X			
Avis général	X			

(1) VOTRE APPRÉCIATION A UNE IMPORTANCE PRÉPONDERANTE DANS L'ÉVALUATION DU STAGE PAR L'UNIVERSITÉ

OBSERVATIONS ÉVENTUELLES :

Pauline a fait un excellent stage, elle a su s'intégrer pleinement à l'équipe et collaborer très efficacement aux missions du service.

Date :

Signature du tuteur(trice) professionnel(le)
Et Cachet de l'Entreprise

Le Chef du service participation citoyenne
et usages numériques

Jean-Philippe LEFÈVRE

Fiche d'évaluation de stage par l'organisme d'accueil (suite)

- La période de stage de l'étudiant vous semble-t-elle bonne ?

Oui ☐

Non ☒ quelle période serait plus appropriée ?

..... La période de janvier à juin serait préférable par laiver de temps à par passer le semestre - l'été

- Quelle est selon vous, la durée idéale d'un stage étudiant ? 6 mois

- Existe-t-il des tâches que vous auriez -a priori- souhaité confier à l'étudiant stagiaire mais que vous avez renoncé à lui demander faute d'une formation appropriée de sa part ?

Oui ☐

Non ☒

- Si oui, lesquelles ?

.....

- Quel(s) moyen(s) utilisez-vous pour diffuser vos offres de stage ?

Internet (précisez le(s) site(s) utilisés) :

Réseaux sociaux (précisez) :

Autres (précisez) :

- Etes-vous prêt à reprendre un de nos étudiants en stage l'an prochain ?

Oui ☒

Non ☐

Pourquoi ?

..... formation adaptée à ses missions

Coordonnées de la personne à contacter:

..... virginie.henrique@leire-atlantique.fr

Acceptez-vous que ces coordonnées soient transmises aux étudiants de la future promotion afin qu'ils puissent déposer une candidature pour un stage ?

Oui ☒

Non ☐

Découvrez les formations proposées par la Faculté, elles peuvent vous intéresser. Liste en page 4.

Vous êtes satisfait des missions accomplies par notre étudiant? Vous pouvez contribuer à la valorisation de nos formations en nous indiquant le contact Taxe d'Apprentissage de votre entreprise :

Merci d'avoir répondu à ces quelques questions.

Pour toute demande d'information sur les stages et les événements entreprises/faculté, n'hésitez pas à nous contacter :

Pôle Entreprises et Collectivités

- Adrien GUIHAIRE : 02 23 23 56 81 / adrien.guihaire@univ-rennes1.fr

- Rozenn HASCOËT: 02.23.23.30.04 / rozenn.hascoet@univ-rennes1.fr

Attention - Page suivante : Autorisation de diffusion du rapport de stage sur la plateforme de téléformation de l'Université de Rennes 1. Merci de la compléter et, le cas échéant, de la signer. Elle sera déposée sur la plateforme de dépôt par l'étudiant.

**Autorisation de diffusion de ressource documentaire
et rapport de stage**

Pour l'étudiant stagiaire,

Je soussigné,
Nom- Prénom, Pauline DECAILLON
Etudiant en année, discipline/mention M2 APDD
e-mail universitaire
e-mail personnel paulinedecailon@gmail.com

Pour l'organisme d'accueil,

Je soussigné,
Nom- Prénom, HENRIQUE Virginie
Qualité/fonction chargée de participation
Nom de l'organisme Département Loire-Atlantique
e-mail professionnel virginie.henrique@loire-atlantique.fr

Reconnais avoir pris connaissance du fait que le rapport, rédigé dans le cadre de la formation précitée à l'occasion du stage effectué au sein de l'organisme d'accueil, pourra être diffusé en version numérique protégée (document en .pdf) en consultation sur l'espace dédié « Espace de sélection des rapports de stage » de la plateforme de téléformation de l'Université de Rennes 1, à la seule fin de consultation par les étudiants issus du même parcours de formation.

Reconnais avoir pris connaissance du fait que la diffusion de cette ressource ne fera l'objet d'aucune contrepartie financière.

Reconnais avoir pris connaissance du fait que cette autorisation n'est pas limitée dans le temps.

Certifie donner son autorisation pour l'utilisation de cette ressource.

L'université de Rennes 1 s'engage à ne pas utiliser cette ressource dans un autre cadre que celui précité et à la retirer de la diffusion sur simple demande de l'étudiant ou de l'organisme d'accueil et ce dans les meilleurs délais.

Le 17/09/19, à Nantes

**Pour l'étudiant,
Signature**



**Pour l'organisme d'accueil
Signature**



Fiche d'évaluation de stage par l'étudiant

N°étudiant : 19.015730

Nom : DECAILLON Prénom : Pauline

Diplôme + parcours : M2 APDS

Enseignant tuteur du stage : Nom : Denaault Prénom : Michel

Critères d'évaluation	Très bien	Bien	Moyen	Insuffisant
Adéquation du stage avec la formation reçue	X			
Adaptation au sein de l'entreprise	X			
Horaires du stage	X			
Disponibilité du tuteur(trice) professionnel(le)	X			
Durée du stage	X			
Accès à l'information pour la rédaction du rapport	X			
Le stage a-t-il répondu à vos attentes ?	X			
Avis général	X			

Le stage a-t-il débouché sur un emploi ? Oui ☐ Non ☒

Si oui : CDD ☐ CDI ☐

Quelles ont été vos démarches pour trouver ce stage ? : en ligne, offre via le site de l'institut de la concertation & la participation citoyenne

Quel accueil vous a-t-on réservé ? Très bien, découverte de la collectivité, ses compétences et projets, et du service, de ses missions et outils. Accueil chaleureux.

Qu'est-ce-que ce stage vous a apporté ? (Par rapport à la formation universitaire, expérience professionnelle, aspect humain...)

- Méthodologie et outils de gestion de projets en participation citoyenne
- Animations
- Enjeux de la participation
- Découverte de la collectivité et son fonctionnement
- Travail d'équipe, coopération et intelligence collective

Recommanderiez-vous cette entreprise à un étudiant pour un stage ?

Pourquoi ?

Oui, travail très intéressant, équipe pro et chaleureuse. Laisse de la place à la prise d'initiative et responsabilités, avec un bon accompagnement.

Date :

Signature de l'étudiant :

17/09/19.

Decaillon

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

Badiou Alain et al., *Démocratie, dans quel Etat ?*, Paris : La fabrique éditions, 2009.

Bartoli Annie, Blatrix Cécile, *Management dans les organisations publiques : défis et logiques d'action*, 4^{ème} édition, Malakoff : Dunod, 2015.

Blondiaux Loïc., *Le nouvel esprit de la démocratie, Actualité de la démocratie participative*, Paris : Seuil, 2008.

Club Marc Bloch, *Citoyens ! Plaidoyer pour une démocratie locale renouvelée*, Paris : L'Harmattan, 2018.

Dupuy François, *Sociologie du changement : pourquoi et comment changer les organisations*, Malakoff : Dunod, 2011.

Gourgues Guillaume, *Les politiques de démocratie participative*, Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 2013.

Kempf Hervé, *L'oligarchie ça suffit, vive la démocratie*, Paris : Éditions du Seuil, 2011.

Mazeaud Alice, Nonjon Magali, *Le marché de la démocratie participative*, Vulaines-sur-Seine : Editions du croquant, 2018.

Misset Séverine, *Introduction à la sociologie des organisations*, Malakoff : Armand Colin, 2017.

Rancière Jacques, *En quel temps visions-nous ? Conversation avec Eric Hazan*, Paris : La fabrique éditions, 2017.

Roux Adrien, *50 ans de démocratie locale : Comment la participation citoyenne s'est lassée endormir, pourquoi elle doit reprendre le combat*, Gap : Yves Michel Editions, 2011.

ARTICLES SCIENTIFIQUES ET REVUES

Amar-Sabbah A, Berthier L, *Le Nouveau Management Public : Avantages et Limites* [en ligne], Gestion & Management Public, Recemap, 2007, [consulté le 23 septembre 2019], disponible à l'adresse :

https://www.researchgate.net/publication/299344413_Le_Nouveau_Management_Public_Avantages_et_Limites

Arnstein Sherry, "A Ladder of Citizen Participation," *JAIP*, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.

Bacqué Marie-Hélène, Rey Henri, Sintomer Yves, « Introduction. La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », dans : Marie-Hélène Bacqué éd., *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. Paris, La Découverte, « Recherches », 2005, p. 9-46. URL : <https://www-cairn-info.passerelle.univ-rennes1.fr/gestion-de-proximite-et-democratie-participative--9782707143068-page-9.htm>

Bacqué Marie-Hélène, Rey Henri, Sintomer Yves, « Conclusion. La démocratie participative, modèles et enjeux », dans : Marie-Hélène Bacqué éd., *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. Paris, La Découverte, « Recherches », 2005, p. 293-307. URL : <https://www-cairn-info.passerelle.univ-rennes1.fr/gestion-de-proximite-et-democratie-participative--9782707143068-page-293.htm>

Bareil Céline, « La résistance au changement : synthèse et critique des écrits », *Centre d'études en transformation des organisation, HEC Montréal*, n°04-10, août 2004, URL : http://web.hec.ca/sites/ceto/fichiers/04_10.pdf

Bherer Laurence, « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations*, 2011/1 (N° 1), p. 105-133. DOI : 10.3917/parti.001.0105. URL : <https://www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-105.htm>

Blatrix Cécile, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*. Vol. 15, N°57. Premier trimestre 2002. pp. 79-102.

Blatrix Cécile, « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, 2009/2 (n° 74), p. 97-119, v.p. 99

Blondiaux Loïc, Fourniau Jean-Michel, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, 2011/1 (N° 1), p. 8-35. DOI : 10.3917/parti.001.0008. URL : <https://www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-8.htm>

Blondiaux Loïc, « La délibération, norme de l'action publique contemporaine ? », *Revue Projet*, 2001/4 (n° 268), p. 81-90. DOI : 10.3917/pro.268.0081. URL : <https://www.cairn.info/revue-projet-2001-4-page-81.htm>

Boissonnat Vincent, « Notes de lecture », *Revue française des affaires sociales*, p. 211-220. URL : <https://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2002-2-page-211.htm>

Donzelot Jacques, Epstein Renaud, « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, 2006/7 (Juillet), p. 5-34. DOI : 10.3917/espri.0607.0005. URL : <https://www-cairn-info.passerelle.univ-rennes1.fr/revue-esprit-2006-7-page-5.htm>

Goirand Camille, « Participation institutionnalisée et action collective contestataire », *Revue internationale de politique comparée*, 2013/4 (Vol. 20), p. 7-28. DOI : 10.3917/ripc.204.0007. URL : <https://www-cairn-info.passerelle.univ-rennes1.fr/revue-internationale-de-politique-comparee-2013-4-page-7.htm>

Huard Marine, *La participation citoyenne au développement durable à l'échelle locale en Europe*, Pour la solidarité : Collection Working paper, août 2011.

Le Galès Patrick, « Régulation, gouvernance et territoire », in Commaille J., Jobert B., *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, 1998.

Marie Sophie, « L'institutionnalisation de la « participation » des citoyens et ses effets sur le système politico-administratif municipal » In : Groupe de recherche innovations et sociétés, *Participation du public, décision, démocratie participative*, ENS-LSH Lyon, 28 et 29 novembre.

Mazeaud Alice, Nonjon Magali, « De la cause au marché de la démocratie participative », *Agone*, 2015/1 (n° 56), p. 135-152. DOI : 10.3917/agone.056.0135. URL : <https://www-cairn.info/revue-agone-2015-1-page-135.htm>

Mazeaud Alice, Talpin Julien, « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs », *Sociologie*, 2010/3 (Vol. 1), p. 357-374. DOI : 10.3917/socio.003.0357. URL : <https://www-cairn.info/revue-sociologie-2010-3-page-357.htm>

Mendel Gérard, « 3. Qu'est-ce que la démocratie participative ? », dans : , *Pourquoi la démocratie est en panne. Construire la démocratie participative*, sous la direction de Mendel Gérard. Paris, La Découverte, « Cahiers libres », 2003, p. 40-51. URL : <https://www-cairn-info.passerelle.univ-rennes1.fr/pourquoi-la-democratie-est-en-panne--9782707141019-page-40.htm>

Monédiaire Gérard, « La participation du public organisée par le droit : des principes prometteurs, une mise en œuvre circonspecte », *Participations*, 2011/1 (N° 1), p. 134-155. DOI : 10.3917/parti.001.0134. URL : <https://www-cairn.info/revue-participations-2011-1-page-134.htm>

Moynihan D. P., « Normative and Instrumental Perspectives on Public Participation: Citizen Summits in Washington, D. C. », *American Review of Public Administration*, 33 (2), 2003, p. 164-188.

Ndiaye Abdourahmane, « Economie solidaire et démocratie participative locale », *Marché et organisations*, 2010/1 (N° 11), p. 73-92. DOI : 10.3917/maorg.011.0073. URL : <https://www-cairn-info.passerelle.univ-rennes1.fr/revue-marche-et-organisations-2010-1-page-73.htm>

Neveu Catherine, « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », *Participations*, 2011/1 (N° 1), p. 186-209. DOI : 10.3917/parti.001.0186. URL : <https://www-cairn.info/revue-participations-2011-1-page-186.htm>

Pierre Jeremy, « Vers une nouvelle gouvernance des conditions d'accès à l'encadrement sportif professionnel », *Staps*, 2013/1 (n°99), p. 81-92. DOI : 10.3917/sta.099.0081. URL : <https://www.cairn.info/revue-staps-2013-1-page-81.htm>

Prades Jean-Luc, « Démocratie, néo-management et intervention. Un dispositif institutionnel au service des « gens ordinaires » », *Connexions*, 2019/1 (n° 111), p. 163-177. DOI : 10.3917/cnx.111.0163. URL : <https://www-cairn-info.passerelle.univ-rennes1.fr/revue-connexions-2019-1-page-163.htm>

Rui Sandrine, « Démocratie participative », dans Casillo I. avec Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/en/dico/democratie-participative>.

Sintomer Yves, Herzberg Carsten, Röcke Anja, « Cartographie des modèles participatifs », In Sintomer Y. (dir.), *Problèmes politiques et sociaux : la démocratie participative*. Paris : La documentation française, 2009/4, N°959.

Van Haeperen Béatrice, « Que sont les principes du New Public Management devenus ? Le cas de l'administration régionale wallonne », *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2012/2 (Tome LI), p. 83-99. DOI : 10.3917/rpve.512.0083. URL : <https://www.cairn.info/revue-reflets-et-perspectives-de-la-vie-economique-2012-2-page-83.htm>

RAPPORTS

ADEME, « La participation citoyenne : réussir la planification et l'aménagement durables », *Les cahiers méthodologiques de l'AEU2*.

Département de Loire-Atlantique, *Repères chiffres clés - Combien d'habitants en Loire-Atlantique ?*, janvier 2019, [consulté le 7 septembre 2019], disponible à l'adresse : https://observatoire.loire-atlantique.fr/jcms/classement-des-contenus/mots-cles/chiffres-cles/reperes-chiffres-cles-combien-d-habitants-en-loire-atlantique-fr-r_7973

Insee, *Dossier complet : Département de la Loire-Atlantique (44)*, 9 août 2019, [consulté le 7 septembre 2019], disponible à l'adresse : https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=DEP-44#tableau-POP_G2

Interieur.gouv.fr, *Résultats de l'élection présidentielle 2017* [en ligne], [consulté le 22 août 2019], disponible à l'adresse : [https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Presidentielles/elecresult__presidentielle-2017/\(path\)/presidentielle-2017/FE.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Presidentielles/elecresult__presidentielle-2017/(path)/presidentielle-2017/FE.html).

Laboratoire d'Etudes et de Recherches Appliquées en Sciences Sociales, « *Vrai débat* » : *sortir du débat pour négocier*, 27 mars 2019.

La Direccte des Pays de la Loire, *Taux de chômage localisés par département et zone d'emploi au 1^{er} trimestre 2019* [PDF], [consulté le 7 septembre 2019], disponible à l'adresse : http://pays-de-la-loire.direccte.gouv.fr/sites/pays-de-la-loire.direccte.gouv.fr/IMG/pdf/note_tx_de_chomage_2019_t1.pdf

Ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse, *L'essentiel de la vie associative de Loire-Atlantique* [PDF], novembre 2018, [consulté le 7 septembre 2019], disponible à l'adresse : https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/essentiel_vie_asso_44.pdf

DICTIONNAIRES

André Pierre, avec la collaboration de Martin Patricia et Lanmafankpotin Georges, « Participation citoyenne », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, [en ligne], 2012, www.dictionnaire.enap.ca

Balazard Hélène, « Community organizing », dans : Casillo I. avec Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J.-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris : GIS Démocratie et Participation, 2013, URL : <http://www.dicopart.fr/en/dico/community-organizing>.

Mazeaud Alice, « Citoyen/Élu/Technicien », in Casillo I. avec Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J.-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/citoyenelutechnicien>.

ÉCRITS UNIVERSITAIRES

Barthélémy Léo, *Le numérique dans la participation citoyenne : E-révolution ou illusion ? L'exemple de la plateforme de participation dans le Département de Loire Atlantique (44)*, Mémoire : Action locale et projets de territoires, Toulouse : Université Toulouse II Jean Jaurès, 2018.

Decaillon Julien, *Les facteurs de motivation des entrepreneurs sociaux*, Mémoire de recherche appliquée : management entrepreneurial, La Défense : École des dirigeants et créateurs d'entreprise, 2013.

TEXTES NORMATIFS

Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, NOR: PRMX8910096C.

Le portail de l'Économie, des Finances, de l'Action et des Comptes publics, *La loi pour une République numérique*, publié le 10 octobre 2016, [consulté le 14 septembre 2019], disponible à l'adresse : <https://www.economie.gouv.fr/republique-numerique>

LOI n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, NOR: INTX9400057L.

LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, NOR: RDX1306287L, Version consolidée au 01 octobre 2019.

LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, NOR: RDX1412429L.

Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

LIGNES DIRECTRICES

Département de Loire-Atlantique, *La participation citoyenne en Loire-Atlantique : les engagements du Département*, 2017.

Département de Loire-Atlantique, *Le management par projet au Département : référentiel*, 2^{ème} édition, 2015.

WEBOGRAPHIE

Anact, « Organisation et management par projet », *Anact*, publié le 10 avril 2007, [consulté le 26 septembre 2019], disponible à l'adresse : <https://www.anact.fr/organisation-et-management-par-projet>

Barbier Maxime, « Six virages à prendre pour une administration du 21^e siècle », *La Gazette des Communes*, 28 octobre 2015, [consulté le 25 septembre 2019], disponible à l'adresse : <https://www.lagazettedescommunes.com/415897/six-virages-a-prendre-pour-une-administration-du-21e-siecle/>

Centre de Ressources en Économie Gestion, « Du management participatif... au management coopératif : coopérer pour construire et donner du sens au management », *CREG*, [consulté 25 septembre 2019], disponible à l'adresse : <https://creg.ac-versailles.fr/du-management-participatif-au-management-cooperatif>

Démocratie ouverte, [consulté le 14 septembre 2019], disponible à l'adresse : <https://democratieouverte.org/>

Denès Laurence, « Organisation : les services à l'épreuve de la démocratie participative », *La Gazette des communes*, [consulté le 25 septembre 2019], disponible à l'adresse : <http://archives.lagazettedescommunes.com/29312794/les-services-a-l-epreuve-de-la-democratie-participative>

De Saint-Saveur Charles, Vernet Henri, « Les "Gilets citoyens" écrivent à Macron », *Le Parisien*, publié le 23 janvier 2019, [consulté le 1 septembre 2019], disponible à l'adresse : <http://www.leparisien.fr/politique/les-gilets-citoyens-ecrivent-a-macron-23-01-2019-7994661.php>

Dortier Jean-François, « Entretien avec Michel Crozier : jeux des acteurs et dynamique du changement », dans : Xavier Molénat éd., *La sociologie*. Auxerre, Editions Sciences Humaines, « Petite bibliothèque », 2009, p. 163-169. DOI : 10.3917/sh.molen.2009.01.0163. URL : <https://www-cairn-info.passerelle.univ-rennes1.fr/la-sociologie--9782912601858-page-163.htm>

France culture, *La « démocratie liquide » ou comment repenser la démocratie à l'âge numérique ?*, publié le 17 avril 2016, [consulté le 19 septembre 2019], disponible à l'adresse : <https://www.franceculture.fr/numerique/la-democratie-liquide-ou-comment-repenser-la-democratie-l-age-numerique>

France Inter, Cyril Dion : « Si l'on continue comme ça, une partie de notre civilisation risque de s'effondrer » [interview en ligne], publié le 8 août 2019, [consulté le 30 août 2019], disponible à l'adresse : <https://www.franceinter.fr/emissions/l-invite-de-8h20-le-grand-entretien/l-invite-de-8h20-le-grand-entretien-08-aout-2019>

Franckd, « Démocratie délégative » [blog], *Médiapart*, publié le 14 décembre 2012, [consulté le 19 septembre 2019], disponible à l'adresse : <https://blogs.mediapart.fr/franckd/blog/141212/democratie-delegative>

Garel Gilles, « Qu'est-ce que le management de projet ? », *Informations sociales*, 2011/5 (n° 167), p. 72-80. URL : <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2011-5-page-72.htm>

Grosvalet Philippe, *Mon parcours*, [consulté le 7 septembre 2019], disponible à l'adresse : <http://www.philippegrosvalet.fr/biographie-philippe-grosvalet/>

Hayat Samuel, *Les Gilets Jaunes, l'économie morale et le pouvoir*, publié le 5 décembre 2018, [consulté le 19 septembre 2019], disponible à l'adresse : <https://samuelhayat.wordpress.com/2018/12/05/les-gilets-jaunes-leconomie-morale-et-le-pouvoir/>

Imatech, *Learning Expedition Imatech à la Sécurité Sociale Belge*, 1 juillet 2013, [consulté le 25 septembre 2019], disponible à l'adresse : <https://imatechtechnologies.wordpress.com/2013/07/01/nous-ne-sommes-chapeautes-par-aucune-hierarchie/>

Khoury Marylène, Combes Benjamin, Gaillard Laurence, « L'autre "libération de Paris " », *Les ateliers durables*, 15 mai 2019, [consulté le 25 septembre 2019], disponible à l'adresse : <https://www.ateliersdurables.com/conseil-regional-administration-liberee/>

La Gazette des communes, « Remplacer le manque de moyens par des méthodes novatrices », *LaGazettedescommunes.fr*, [consulté le 25 septembre 2019], disponible à l'adresse : <http://archives.lagazettedescommunes.com/35467105/remplacer-le-manque-de-moyens-par-des-methodes-novatrices>

Malherbe Laurence, « Sur le chemin d'un management responsable et... libéré ! », *La lettre du cadre territorial*, 15 janvier 2016, [consulté le 25 septembre 2019], disponible à l'adresse : <http://www.lettreducadre.fr/12694/sur-le-chemin-dun-management-responsable-et-libere/>

Opendata, *Démarche*, [consulté le 14 septembre 2019], disponible à l'adresse : <https://data.loire-atlantique.fr/pages/demarche/>

Sarter Gilles, « Capital Humain : le nouveau sujet libéral », *Secession : le regard sociologique*, [consulté le 7 octobre 2019], disponible à l'adresse : <https://secession.fr/entrepreneur-de-soi>

Tabet Simon, « Zygmunt Bauman et la société liquide », *Sciences Humaines*, décembre 2013, [consulté le 19 septembre 2019], disponible à l'adresse : https://www.scienceshumaines.com/zygmunt-bauman-et-la-societe-liquide_fr_31678.html

Verdier Henri, « Pour une administration libérée » [blog], *Henri Verdier blog*, 26 juin 2018, [consulté le 25 septembre 2019], disponible à l'adresse : <http://www.henriverdier.com/2018/06/pour-une-administration-liberee.html>

Vie publique, *L'intérêt général et les intérêts particuliers*, publié le 14 janvier 2018, [consulté le 20 août 2019], disponible à l'adresse : <https://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/citoyen/appfondissements/interet-general-interets-particuliers.html>

1000 idées de culture générale, *Le phénomène bureaucratique selon Michel Crozier*, [consulté le 23 septembre 2019], disponible à l'adresse : <https://1000-idees-de-culture-generale.fr/phenomene-bureaucratique-michel-crozier/>

FILMOGRAPHIE

Data Gueule, *Démocratie(s) ?* [vidéo en ligne], 2018, [consulté le 21 août 2019], disponible à l'adresse : <https://www.youtube.com/watch?v=RAvW7LIML60>

L'organisation libérée, *Le Ministère belge de la sécurité sociale se libère* [vidéo en ligne], [consulté le 25 septembre 2019], disponible à l'adresse : <http://www.organisationliberee.fr/le-ministere-belge-de-la-securite-sociale-se-libere/>

Thinkerview, *Démocratie : Marketing politique pour les pauvres ? Francis Dupuis-Déri* [vidéo en ligne], 2019, [consulté le 21 août 2019], disponible à l'adresse : <https://www.youtube.com/watch?v=1wF5FMUthDM>

TABLE DES FIGURES

Figure 1 : L'échelle de la participation de Sherry Arnstein (1969)	15
Figure 2 : Organigramme et missions du service participation citoyenne et usages numériques	50
Figure 3 : Schéma des engagements départementaux en matière de participation citoyenne..	54
Figure 4 : Les cinq modèles participatifs de Bacqué, Rey et Sintomer (2005).....	58
Figure 5 : L'organigramme des services du Département de Loire-Atlantique, en septembre 2019	70
Figure 6 : Les instances du management par projet, selon le Département de Loire-Atlantique	82
Figure 7 : Les acteurs de la gouvernance du PED.....	87
Figure 8 : Schéma d'analyse des relations et flux d'informations au sein de l'équipe projet du PED	90