

De la cause au marché de la démocratie participative

« Les Français plébiscitent la concertation, gage de bonne décision¹. » En 2012, le cabinet Respublica et Harris Interactive lancent la première édition du « baromètre de la concertation ». Les chiffres parlent : « 90 % [des Français] estiment que la concertation est une bonne chose ; 80 % pensent qu'il faut développer des pratiques de concertation et favoriser la participation des citoyens. »

En juillet 2014, suite au colloque international « Le citoyen et la décision publique », le président de la Commission nationale du débat public (CNDP) déclare dans la presse : « Les citoyens souhaitent de plus en plus participer directement aux décisions publiques. Cette évolution profonde de la société, qui veut désormais prendre pleinement sa part à la vie de la démocratie, ressort très nettement de la dernière enquête réalisée sur ce sujet par TNS Sofres pour la CNDP : plus de 90 % des citoyens souhaitent par exemple que l'on développe leurs moyens d'information et d'expression directe, au niveau local comme au niveau national. Une telle transformation semble aujourd'hui indispensable, pour répondre aux trois quarts des Français qui considèrent que les pouvoirs publics ne tiennent pas davantage compte de leur avis avant de prendre des décisions qu'il y a une dizaine d'années². »

Ces exemples illustrent à quel point le succès contemporain de la démocratie participative s'adosse à la mise en scène d'une

1. Baromètre de la concertation, Respublica/Harris Interactive, 1^{re} édition, 2012. Une deuxième édition a été publiée en 2013 et une troisième en 2014. Voir : <www.respublica-conseil.fr/barometre-de-la-concertation-de-la-decision-publique-edition-2014/>.

2. Enquête « Le citoyen et la décision publique », TNS Sofres pour la CNDP, juin 2014.

demande sociale de participation. Cette conception, courante dans l'histoire démocratique, de citoyens demandeurs de participation, n'est que rarement interrogée : le concept de « crise de la représentation » est souvent brandi comme une preuve suffisante de la nécessité de revitaliser la représentation par l'introduction d'une offre participative. La démocratie participative est présentée comme une évolution souhaitable, devenue même aujourd'hui inévitable, des démocraties contemporaines. Elle est d'ailleurs pensée comme la seule réponse possible à toute une série de transformations structurelles qui affectent nos sociétés contemporaines, tour à tour analysées comme étant « de plus en plus complexes », « de plus en plus divisées », « de plus en plus réflexives », « de plus en plus indociles », « de plus en plus défiantes » et largement « ingouvernables »³.

Il nous semble que cette approche masque les opérations de construction et d'authentification de cette demande sociale de participation. C'est pourquoi, dans nos recherches sur l'ingénierie participative⁴, nous portons le regard non sur la participation mais sur ceux que l'on qualifie de professionnels de la participation, c'est-à-dire sur des acteurs dont l'activité professionnelle consiste à organiser, animer et évaluer la participation. Ainsi, nous avons choisi de déplacer la focale de la cause vers les entrepreneurs de cause qui vivent pour et par la démocratie participative.

Malgré leur variété, tous les dispositifs participatifs reposent sur le même postulat d'une demande de participation. Tout se passe comme si cette demande allait de soi, alors même que les rares enquêtes tendent à nuancer assez largement cette vision⁵. Des universitaires ont d'ailleurs participé, avec d'autres, à la

3. Loïc Blondiaux, *Le Nouvel Esprit de la démocratie*, Seuil, 2008.

4. Alice Mazeaud et Magali Nonjon, *Le Marché de la démocratie participative*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, à paraître.

5. Peu de travaux se sont attachés à analyser empiriquement l'existence d'une demande de participation. En France, lire Alice Mazeaud et Julien Talpin, « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs », *Sociologie*, 2010, vol. 1, n° 3, p. 357-374 ; Guillaume Gourgues, Jessica Sainty, « La démocratie participative peut-elle convaincre la population de participer ? Analyse d'une enquête par sondage », in Loïc Blondiaux et al., *La Démocratie participative pour quoi faire ?*, à paraître.

construction et à l'objectivation de l'existence de cette demande de participation. Il existe en effet un processus d'institutionnalisation et de légitimation croisée des sciences et des politiques de participation⁶ qu'illustre très bien la corrélation entre le développement d'une offre publique de participation et la constitution puis l'autonomisation d'un espace académique dédié à cet objet (création du Groupement d'intérêt scientifique « Participation, décision et démocratie participative » en 2008 et de la revue *Participations* en 2011). Plus largement, on peut évoquer les nombreuses circulations et interpénétrations entre les mondes professionnel et académique de la participation. Le thème du congrès du GIS organisé en janvier 2015 – « Chercheur.es et acteur.es de la participation : liaisons dangereuses et relations fructueuses » – témoigne de l'importance accordée par les chercheurs à la question de leur contribution à la légitimation et à la diffusion d'un « impératif participatif ». Pour exister et faire fructifier leur position, les professionnels de la participation doivent faire vivre une « demande sociale de papier⁷ » et devenir des intermédiaires entre les citoyens et les élus. Il s'agit pour eux d'administrer la preuve du succès participatif en déployant des techniques et des procédures qui relèvent aujourd'hui moins de l'espace militant que de celui des communicants et des experts en marketing. En ce sens, la professionnalisation et la sophistication croissantes des modalités d'objectivation de la demande de participation marquent une nouvelle étape de la division du travail participatif, qui accompagne la consolidation d'un marché de la démocratie participative.

6. Ces questionnements ont fait l'objet d'un travail spécifique. Alice Mazeaud et Magali Nonjon, « Interdépendance des sciences et des politiques de la participation : force ou faiblesse de la norme participative? », communication présentée aux journées d'études « Science et politique. Nouvelles approches, nouveaux objets », CSO-Printemps, 4 et 5 décembre 2015, Paris.

7. Cécile Blatrix, « Des sciences de la participation : paysage participatif et marché des biens savants », *Quaderni*, 2012, n° 79, p. 59-81.

DONNER À VOIR LA DEMANDE DE PARTICIPATION : DES TECHNIQUES DE PLUS EN PLUS SOPHISTIQUÉES

Portée en France au départ par des militants et des associations, la démocratie participative a été à partir des années 1990 réappropriée par les pouvoirs publics, attestant ainsi du passage à une dynamique d'injonction à la participation et de la fin d'une séquence originelle où la participation était issue de contestations et de mouvements associatifs. Néanmoins, cette représentation ne doit pas masquer le caractère parfois isolé, très localisé des expériences participatives de l'époque développées dans un contexte de luttes urbaines. On parle d'ailleurs d'expériences laboratoires, à l'image de l'Alma-Gare à Roubaix⁸ ou du Petit Séminaire à Marseille⁹. Sur le terrain, les expériences participatives menées par les municipalités socialistes après les élections de 1977, supposées répondre à cette demande exprimée dans les luttes urbaines, suggèrent que la demande est en réalité faible, localisée, émanant des fractions les plus intellectuelles de la population¹⁰. La demande de participation est ainsi d'abord et avant tout portée et relayée par des porte-parole politiques, associatifs, universitaires, qui ont contribué à la faire exister, alors même que dans les dispositifs participatifs municipaux, les participants, en particulier ceux des quartiers populaires, sont largement introuvables.

La fin des années 1980 marque un renversement de ces mécanismes. La participation s'institutionnalise, notamment à travers la

8. On fait ici référence au conflit qui a opposé de 1966 à 1983 la municipalité de Roubaix à l'atelier populaire d'urbanisme de l'Alma-Gare, un mouvement associatif, à propos de la rénovation d'un quartier populaire. Lire à ce sujet, entre autres, Hélène Hatzfeld, « Municipalités socialistes et associations : le conflit de l'Alma-Gare », *RFSP*, 1986, vol. 36, p. 374-392.

9. L'une des premières expérimentations de parole publique autour d'un projet de réhabilitation a été engagée par Michel Anselme à la fin des années 1970 dans une cité populaire de Marseille appelée Le Petit Séminaire. Pour une description plus détaillée de cette expérience, voir Michel Anselme, *Du bruit à la parole. La scène politique des cités*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2000.

10. Marion Paoletti, *La Démocratie locale et le Référendum*, L'Harmattan, 1996 ; Rémi Lefebvre, « Retour sur les années 1970. Le parti socialiste, l'autogestion et la démocratie locale », in Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer (dir.), *La Démocratie participative : histoire et généalogies*, La Découverte, 2011, p. 65-80.

politique de la ville¹¹. L'existence d'une demande de participation exprimée sous des formes contestataires n'est plus interrogée. La rhétorique participative, appuyée par la force sociale des discours qui la sous-tendent, suffit à la faire exister.

L'offre participative des pouvoirs publics acquiert pour fonction explicite de permettre l'expression des sans-voix. L'enjeu se réduit à celui des modalités de mobilisation et d'expression des habitants, dans le cadre de procédures censées leur permettre d'acquérir enfin une visibilité et une parole publique¹². On voit alors apparaître des professionnels qui se chargeront d'animer ces procédures : les agents de la politique de la ville dans les administrations, et les consultants dans le privé¹³. Donner à voir l'existence de cette demande sociale de participation devient une étape constitutive et indispensable de leur activité professionnelle.

Ce travail passe par la mise en place de procédures diversifiées et ajustées aux attentes des commanditaires. Ainsi, ce sont d'abord les procédures participatives elles-mêmes qui authentifient la demande ; et c'est dans la mise en œuvre des dispositifs que se matérialise le succès de la participation. À une condition cependant : le public doit répondre présent – sans habitants pour participer, pas de dispositifs participatifs.

Pour contrecarrer cette menace de l'absence du public qui pèse sur les dispositifs et les professionnels qui les font vivre, toute une série de techniques seront imaginées par les professionnels de la participation. On comprend ainsi pourquoi la maîtrise des techniques de communication et de mobilisation constitue un élément central du sens pratique des professionnels de la participation. Cette capacité à mobiliser est d'ailleurs autant valorisée dans l'univers de l'action associative et culturelle, où l'on met en avant son aptitude à drainer des réseaux, que dans les univers davantage ancrés dans la communication, où ce sont plutôt des savoir-faire en termes de marketing qui sont mis en valeur.

11. Sylvie Tissot, *L'État et les quartiers, genèse d'une catégorie de l'action publique*, Seuil, 2007.

12. Marion Carrel, *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, ENS Éditions, 2014.

13. Magali Nonjon, *Quand la démocratie se professionnalise*, thèse de doctorat de science politique, université de Lille 2, 2006.

Deux dimensions sont privilégiées par les professionnels : faire participer les personnes les plus éloignées de la vie politique et faire participer le plus de monde possible. Les techniques pour mobiliser des participants potentiels constituent d'ailleurs une thématique récurrente des rencontres entre professionnels. Sur ce point, l'intérêt des professionnels pour les jurys citoyens et le tirage au sort est tout à fait significatif. À défaut de mobiliser massivement des publics issus des catégories populaires, le recours au tirage au sort permet de garantir un public plus diversifié qu'avec les dispositifs basés sur le volontariat¹⁴. Toutefois, alors que les dispositifs de type « jury citoyen » sont très appréciés des universitaires, enclins à en valoriser la qualité délibérative, ainsi que des professionnels, qui trouvent là un moyen de maîtriser l'incertitude sur la venue du public tout en privilégiant la qualité et la diversité, ils ne rencontrent qu'un intérêt limité chez les élus locaux. En effet, si les élus peuvent y trouver une occasion de valoriser leur capacité d'innovation, ils ne peuvent véritablement les mobiliser pour légitimer des propositions nouvelles. L'argument de la qualité délibérative a peu de force face à l'argument du nombre. En réponse, les professionnels de la participation s'efforcent de (ré)concilier la logique du nombre et celle de la délibération : toute une série de techniques d'intelligence collective en grand groupe (World café, Town meeting électronique, World Wide View¹⁵, etc.)

14. Ce n'est du reste pas anodin que cette proposition figure dans le dernier rapport pour la réforme de la politique de la ville : Marie-Hélène Bacqué et Mohammed Mechmache, « Pour une réforme radicale de la politique de la ville », Rapport pour le ministère de la Ville, juillet 2013.

15. Importé des États-Unis, le World café est une méthode de discussion collective qui vise à créer un climat de confiance et de convivialité entre des participants pour faire émerger des propositions concrètes et partagées par tous. Il s'agit d'inviter les participants à discuter autour de tables en petits groupes dans le cadre de plusieurs sessions où l'on demande à chaque participant de changer régulièrement de table, d'échanger ses idées d'une table à une autre, de venir compléter les idées des uns avec celles des autres... Cette méthode, parce qu'elle est censée permettre de respecter le principe de pollinisation visant à l'intelligence collective, peut attirer un grand nombre de personnes. Inspiré des « Town meetings » expérimentés aux États-Unis au xvii^e siècle, le Town meeting électronique a été remis au goût du jour en 1995 par l'organisation America Speaks. Il s'agit d'une méthode participative applicable à grande échelle, destinée à accueillir de 100 à 5 000 personnes

est développée pour augmenter le nombre de participants sans renier pour autant la croyance en la valeur du petit nombre.

Notons qu'il ne s'agit pas seulement de faire venir des participants en nombre, mais aussi de montrer qu'ils étaient là nombreux et actifs. Les exemples sont multiples, que l'on pense aux comptes rendus de débats publics, qui énumèrent invariablement le nombre de participants aux réunions ou de contributeurs au site Internet, au « fichier des 11 000 citoyens participants » de la région Rhône-Alpes¹⁶ ou encore à la valorisation de la participation de masse au sein du Budget participatif des lycées en Poitou-Charentes¹⁷. Les procédures participatives sont désormais indissociables d'opérations de comptage. Mais les chiffres utilisés masquent souvent les caractéristiques sociales des publics et le fait que leur présence ne signifie pas, loin s'en faut, qu'ils participent et adhèrent aux contenus soumis par les commanditaires. Le succès quantitatif rend invisible l'économie de cette adhésion et permet de diffuser une interprétation agrégée de la participation : « S'ils sont là, c'est qu'ils adhèrent. » Le nombre de participants accrédite la valeur symbolique de l'offre participative et donne

par réunion, pour créer des échanges entre différents types d'acteurs (citoyens, parties prenantes et décideurs) sur des questions politiques complexes. Lors de ces réunions, l'organisation des débats est facilitée par une combinaison entre discussions en petits groupes et sessions plénières « numériques » (utilisation du vote par boîtier électronique, ordinateurs en réseau, projection sur grand écran). La méthode du World Wide View consiste à « faire participer les citoyens du monde entier autour d'un et même thème avec, pour objectif, une implication des résultats dans les décisions politiques au niveau international. Le fait d'appliquer la même méthode dans tous les pays participants permet de rendre les résultats comparables et utiles pour les preneurs de décision ». Pour des informations plus détaillées sur le fonctionnement de ces méthodes participatives, voir entre autres le guide édité par la fondation Nicolas Hulot : « *Démocratie participative* » : *guide des outils pour agir*, juin 2013.

16. Guillaume Gourgues, *Le Consensus participatif*, thèse de doctorat en science politique, IEP Grenoble, 2009.

17. Le Budget participatif des lycées expérimenté à partir de 2004 par le conseil régional de Poitou-Charentes est reconnu comme l'une des expériences participatives françaises les plus innovantes en raison du grand nombre de participants (plusieurs dizaines de milliers par an) et de la masse financière en jeu (10 M€/an). Lire Alice Mazeaud, « Allocation de l'argent public et budget participatif des lycées : règles du jeu et pratiques délibératives », *Genèses*, 2012/3, n° 88, p. 89-113.

à voir la massification des soutiens sociaux de ses promoteurs. Ségolène Royal, par exemple, revendique « plus de 2 millions » de participants à sa « campagne participative » de 2007¹⁸ ; et exhibe l'ampleur de ses soutiens sociaux pour attester de l'adéquation de son offre politique à la « demande » des citoyens et contester ainsi les explications qui seront données à son échec. Comme elle tient à l'affirmer : « J'aurais dû expliquer davantage ma méthode. Mais la base, [...] tous ces hommes et toutes ces femmes qui venaient massivement avaient parfaitement compris. Je n'ai pas eu besoin de leur donner tellement d'explications, non plus¹⁹ ! »

Cette activité de comptage des participants s'accompagne de l'apparition d'une palette d'outils conçus principalement pour assurer la mise en scène de la participation. Par exemple, User Studio, une agence « d'innovation par le design de services²⁰ » qui s'est récemment spécialisée dans le créneau de la participation, propose des services en kit aux collectivités territoriales. Selon les commanditaires, l'offre peut se traduire par la publication de journaux ou d'un site Internet (forum, blog, etc.). À travers cette surenchère de supports numériques et d'espaces de débat électronique, l'authentification du processus participatif acquiert une dimension automatique²¹ et répond aux attentes de commanditaires de plus en plus friands d'évaluation des dispositifs pré-formatés. De ce point de vue, la création du « baromètre de la concertation » ou la commande d'une enquête à TNS Sofres par la CNDP traduisent l'aboutissement d'un processus d'objectivation de la plus-value participative : les professionnels de la participation utilisent une grande partie de leur temps et de leurs ressources à authentifier le succès de la démarche participative mise en place par les pouvoirs publics. Attester de ce succès est même devenu une prestation en soi.

18. Discours de Rennes, le 20 février 2007.

19. Ségolène Royal, *Ma plus belle histoire, c'est vous*, Grasset, 2008, p. 304.

20. <www.userstudio.fr>.

21. Julia Bonaccorsi et Magali Nonjon, « La participation en kit : l'horizon funèbre de l'idéal participatif », *Quaderni*, 2012, n° 79, p. 29-44 ; Romain Badouard, « La mise en numérique des projets politiques. Une approche orientée "design" de la participation en ligne », *Participations*, 2014/1, p. 31-54 ; Clément Mabi, « Inclusion des publics et matérialité des dispositifs », *Participations*, 2013/3, p. 201-213.

SE RENDRE INDISPENSABLE : LA RECONNAISSANCE DE LA FIGURE DU PROFESSIONNEL DE LA PARTICIPATION

Un argument fréquemment avancé par les acteurs de l'univers participatif est que la demande sociale de participation doit être façonnée. Pour les experts, cette demande ne peut s'exprimer de manière spontanée. Elle doit justement être révélée, dynamisée par l'offre de participation. C'est bien cette dernière elle-même qui a vocation à créer la demande, en permettant de canaliser l'expression d'un mécontentement ou d'un désir de participation exprimé par ailleurs sous d'autres formes, notamment plus contestataires. Les mots de cette chargée de mission en démocratie participative d'une collectivité territoriale le soulignent de manière emblématique : « La question, c'est pas de prendre pour acquis le fait qu'il n'y a pas de demande de participation. C'est de se demander pourquoi il n'y a pas de demande de participation. Et moi, je pense que s'il n'y a pas de demande de participation, c'est qu'on n'est pas habitués à avoir une offre de participation. [...] Je refuse de dire que l'offre de participation ne rejoint pas une demande. L'offre de participation va créer les conditions d'une demande²². » Pour cette professionnelle, la demande sociale des citoyens/gouvernés se nourrit de l'offre publique de participation proposée par les élus/gouvernants autant qu'elle contribue à la renforcer : il n'est même pas question de chercher à savoir si la demande sociale préexiste ou non, tant cette demande sociale est dépendante de l'action des professionnels de la participation. L'authentification de la demande sociale de participation – ou du moins de la demande potentielle – est en effet la condition de la conversion de la cause en débouchés professionnels.

Pour asseoir leur légitimité, les professionnels de la participation s'attachent à promouvoir la concertation et exercent un important travail de lobbying auprès des collectivités locales, qui forment le contingent principal de clients et d'employeurs potentiels. Ainsi, l'Institut de la concertation (ICT), créé au début des années 2000 pour faciliter les débats entre professionnels, praticiens et commanditaires sur les modalités de la concertation, indique clairement

22. Entretien, 12 juillet 2007.

qu'il se donne pour objectif d'« améliorer [la] visibilité [des dispositifs de concertation] aux yeux des décideurs publics et notamment des collectivités territoriales ainsi que des entreprises concernées²³ ». Ce rôle de promotion de la participation est du reste rappelé par les professionnels de la première heure à ceux qui sont entrés dans la profession une fois le marché constitué. Ainsi, une experte en concertation dans une grande entreprise publique, qui a été par le passé cheffe de projet en démocratie participative dans deux collectivités territoriales et qui intervient désormais dans plusieurs formations dédiées à la concertation, revendique ouvertement un rôle dans la promotion de la thématique participative au sein des espaces d'échanges de l'Institut de la concertation, dont elle est une membre particulièrement active : « Tu peux être heureux de faire ce métier tant qu'il y a des appels d'offres. Tout dépend de la commande publique. Si demain, il n'y en a plus... Moi, j'ai vraiment conscience de travailler à la construction, à l'extension de cette commande. Autant c'est confortable quand t'es dans le privé²⁴, autant ça suppose que cette commande existe. Jusqu'à il y a peu, c'était vraiment une forme de travail politique... Aujourd'hui, l'enjeu c'est peut-être plus de trouver une posture sur les relations sociales, le service public, de façon à ce que le champ s'élargisse en termes de sujets traités et de contenu²⁵. »

Cette activité de lobbying ne suffit bien évidemment pas à asseoir la légitimité des professionnels de la participation. Il est aussi important pour ces derniers de se présenter comme les intermédiaires indispensables entre les élus et les citoyens, voire comme les seuls acteurs légitimes à occuper cette position de « facilitateur », « traducteur », « développeur » ou encore « tiers garant de la participation »²⁶. À ce titre, ils doivent attester de leurs compétences dans la production et l'animation mêmes de

23. <www.concerter.org>

24. C'est-à-dire consultant, par opposition à la fragilité de la position institutionnelle des agents publics.

25. Notes d'observation prises aux Rencontres des professionnels de l'Institut de la concertation, décembre 2012.

26. Lire à ce sujet Alice Mazeaud, « Citoyen/Élu/Technicien », in I. Casillo *et al.* (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013 (<www.dicopart.fr/fr/dico/professionnel>); Magali

cette offre de participation. Aussi, s'il n'existe pas de diplômes sélectifs, certifiés et uniques délimitant l'accès à l'espace des professionnels de la participation, l'explosion des formations qualifiantes professionnelles²⁷, mais également universitaires²⁸, atteste qu'aujourd'hui la participation est bien considérée comme une affaire de spécialistes, réclamant des savoir-faire et des instruments spécifiques. Pour Loïc Blondiaux, l'un des spécialistes universitaires les plus engagés dans la promotion de la participation, responsable du master 2 professionnel « Ingénierie de la participation » à l'université de la Sorbonne, la professionnalisation est devenue un « enjeu décisif » de la démocratie participative. La création de ce master repose d'ailleurs selon lui sur « le pari qu'il [est] possible de former au plus haut niveau des spécialistes de la participation et de la délibération démocratiques, capables de concilier un fort degré d'exigence politique et intellectuelle avec des qualités opérationnelles capables de les rendre immédiatement efficaces au sein d'organisations professionnelles » – et cela, afin de « participer à l'amélioration du dialogue et du débat citoyens [et de] faire exister une démocratie participative véritable, qui ne se réduise pas à un simple slogan »²⁹.

Nonjon, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, 2005, n° 70, p. 89-112.

27. Il est impossible de quantifier le nombre de formations existant sur le créneau de la participation. Pour indication, l'ICT relaie au moins trois formations par mois réalisées par des structures membres de son réseau. Un autre indice parmi d'autres de la reconnaissance de savoir-faire participatifs spécifiques, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) propose aux fonctionnaires territoriaux des modules spécialisés sur la participation.

28. Les formations universitaires dont les contenus d'enseignement et les débouchés sont clairement et majoritairement orientés vers la participation ne sont pas nombreuses (le master Ingénierie de la concertation à la Sorbonne, le master Communication publique et concertation à Lille 2, le master Métiers de l'évaluation et de la concertation à Toulouse). Néanmoins, la France semble être l'un des rares pays à proposer des cursus universitaires positionnés sur ce secteur d'activités professionnelles. Le nombre de formations dont une grande partie des cours est orientée sur la gestion participative et dont les débouchés professionnels sont rattachés aux métiers de la concertation est bien plus important. Pour information, voir www.comedie.org/formations.php.

29. www.univ-paris1.fr/ufr/ufr11/scolarite-master-2/m2-pro-affaires-publiques/parcours-ingenierie-de-la-concertation.

La démocratie participative est aujourd'hui au cœur de nombreux réseaux professionnels et d'espaces de rencontres spécialisés. Les premières Rencontres des professionnels de la démocratie participative, en 2011 (les deuxièmes ont eu lieu en novembre 2014), traduisent dans leur intitulé la reconnaissance de la figure du professionnel dans l'univers de la participation. La publication de nombreux guides, souvent réalisés par des professionnels de la participation, sur les bonnes pratiques de la participation, témoigne également de la vitalité des réflexions sur la construction de savoir-faire participatifs³⁰. Aussi, si les professionnels de la participation sont loin de constituer une profession aux caractéristiques et aux frontières clairement établies, ils n'en forment pas moins aujourd'hui un groupe professionnel « doté d'une visibilité sociale, bénéficiant d'une identification et d'une reconnaissance, occupant une place différenciée dans la division sociale du travail, et caractérisé par une légitimité symbolique³¹ ».

LE MARCHÉ DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE : ÉVOLUTIONS DE LA COMMANDE PUBLIQUE ET RECOMPOSITION DE L'OFFRE PRIVÉE

Le nombre de marchés publics renvoyant à des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage, d'animation ou d'évaluation de démarches participatives peut constituer en soi un indice du dynamisme du marché de la démocratie participative. Selon nos estimations, les prestataires privés ont sélectionné leurs offres parmi un stock d'environ 150 appels d'offres pour l'année 2012 et parmi près de 850 marchés entre 2008 et 2013³². Ces marchés

30. Plus d'une soixantaine de guides méthodologiques ont été recensés sur les bonnes pratiques participatives, comptage loin d'être exhaustif.

31. Charles Demazière et Charles Gadéa, *Sociologie des groupes professionnels*, La Découverte, 2010.

32. Pour des raisons qui tiennent à la fois de la diversité des mots clés utilisables pour repérer un marché lié à la démocratie participative et de la publicité limitée des offres dès lors qu'il s'agit de marchés de taille réduite, il est difficile d'objectiver le marché de la démocratie participative. Pour contourner cette difficulté, nous avons collaboré avec un prestataire spécialisé sur ce marché depuis plus d'une dizaine

publics ont été passés par des commanditaires aux profils divers (communes, intercommunalités, conseils généraux et régionaux, maîtrises d'ouvrage³³, services déconcentrés de l'État, syndicats d'aménagement, etc.) sur des segments d'action publique également nombreux (environnement et développement durable, grands projets d'aménagement, aménagement urbain, politique de la ville et renouvellement urbain, projets de déplacement urbain et de transports, projets de territoire et de prospective, ou encore politiques de démocratie participative). Les montants des marchés varient très fortement selon le commanditaire, la durée du marché et le type de prestations attendues : les marchés repérés vont ainsi de quelques milliers d'euros (création de panneaux d'information et organisation de réunions publiques pour la révision d'un plan local d'urbanisme d'une petite commune) à un million d'euros pour un marché global d'assistance dans le cadre d'un débat public de la CNDP.

Du côté des prestataires privés, la photographie du milieu des professionnels montre une nébuleuse participative où coexistent des acteurs aux profils variés³⁴ : anciens travailleurs sociaux ou chefs de projet politique de la ville, architectes, urbanistes, conseillers en management ou en marketing, consultants-chercheurs, etc. Les structures sont tout aussi disparates : associations, sociétés coopératives et participatives (SCOP), cabinets de conseils, agences de communication... Quant à la part de l'activité professionnelle que ces acteurs consacrent à la thématique particulière de la participation, elle est très inégale. Certains travaillent

d'années. Il nous a transmis la liste des marchés qu'il avait repérés au cours des six dernières années, ce qui nous a permis de disposer d'une cartographie, certes imparfaite, de la commande de prestations participatives.

33. Il est important de noter que les maîtres d'ouvrage comme RTE, RFF ou EDF n'ont pas pour obligation de publier leurs marchés.

34. Compte tenu de ce caractère nébuleux, il est impossible de comptabiliser les professionnels de la participation (agent public, prestataire privé, spécialiste de la concertation salarié d'une entreprise...). Pour indication, nous avons listé près de 180 organisations proposant un accompagnement à la concertation, repérées grâce à une recherche sur Internet par mots clés et à une analyse des listings de participants aux rencontres et formations spécialisées sur la participation auxquels nous avons eu accès. Pour davantage d'éléments, voir Alice Mazeaud et Magali Nonjon, « Professionnels », in I. Casillo *et al.*, *op. cit.*

exclusivement à la promotion et à l'animation de la participation, ce qui devient quasiment leur seule source de revenus, tandis que d'autres proposent d'endosser ce rôle de professionnel de manière plus ponctuelle, le temps d'une commande publique, et continuent à exercer leur métier d'origine. Au-delà de la diversité des profils, les prestations et activités proposées par ces professionnels sont tout aussi foisonnantes, suggérant l'existence d'une « participation à la carte »³⁵ répondant à toutes sortes de situations dans lesquelles les commanditaires potentiels pourraient se trouver : « proposer en amont du projet de réaliser une radiographie du contexte, des impacts et des enjeux du futur aménagement », « connaître les besoins et évaluer la satisfaction des habitants », « mettre en place des outils de communication citoyenne », « former des modérateurs de discussion »³⁶. Toutes ces prestations sont l'occasion de développer des outils participatifs très variés : baromètres de la concertation, ateliers de travail urbain, balades urbaines, rencontres délibératives, théâtre-forum, conférences de citoyens, dispositifs d'auto-médiatisation³⁷, etc.

L'existence de cette nébuleuse participative, fréquentée par des acteurs aux prestations et aux profils variés, ne doit pas pour autant laisser croire qu'il n'y a pas eu de dynamique de structuration et de standardisation des profils et des pratiques depuis les années 1970³⁸. En centrant la participation sur des enjeux de méthodes, les militants de la première génération – celle des luttes urbaines – ont ainsi contribué à la diffusion d'un savoir-faire participatif ne reposant pas essentiellement sur leurs expériences militantes passées ou présentes, mais davantage

35. Magali Nonjon, *Quand la démocratie se professionnalise*, *op. cit.*

36. Alice Mazeaud, Magali Nonjon, « Professionnel », in I. Casillo et al., *op. cit.*

37. Concept créé par Bertrand Schwartz, fondateur de l'association Moderniser sans exclure, l'auto-médiatisation vise à se servir de la vidéo comme un support de la participation. Un petit groupe d'individus contribue directement à la production du film et s'engage à effectuer des aller-retour constants avec son environnement. De proche en proche, il est censé toucher de plus en plus de personnes. Il s'agit pour les fondateurs de transformer par le film les représentations sociales du groupe de « producteurs » du film, mais également des décideurs, et de déclencher des initiatives. Voir à ce sujet, Marion Carrel, *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, ENS éditions, 2013.

38. Magali Nonjon, *Quand la démocratie se professionnalise*, *op. cit.*

sur des compétences intellectuelles (capacité à théoriser leurs pratiques et à les modéliser) et techniques (produire des outils) plus facilement assimilables par d'autres univers professionnels³⁹. Par ailleurs, les pionniers des luttes urbaines ont érigé la question de la traduction de la parole des habitants en enjeu primordial au sein des instances participatives. En se concentrant sur la mise au point de méthodologies conçues pour faire parler les habitants et relayer leur parole, ces militants ont favorisé l'arrivée dans le milieu de profils professionnels plus techniques pour accompagner le passage « de l'avis à la formulation de propositions », pour révéler la « connaissance sociale » et « l'expertise d'usage » des habitants⁴⁰. Les architectes et urbanistes, par exemple, ont pu faire prévaloir leur maîtrise du langage de la planification urbaine, leur capacité à traduire des besoins en espaces, à dessiner ou à lire des plans. Les membres d'un CAUE du Nord de la France expliquent ainsi que « l'architecte est une personne qui a sa place dans une démarche participative en tant qu'intermédiaire éclairé entre élus/professionnels et habitants. [Il] a acquis les notions de temps, de grandeur et connaît les termes techniques. Il peut par conséquent les traduire au mieux aux personnes non initiées⁴¹. »

Des professionnels issus des métiers de la communication et du journalisme ont également pu sans grandes difficultés se positionner sur cet enjeu de traduction. On pense par exemple à l'un des fondateurs de l'agence Campana Eleb et communication, spécialisée sur la promotion de l'enquête qualitative audiovisuelle⁴², qui explique son entrée sur le créneau du conseil en concertation de la manière suivante : « Je fais exactement la même chose que ce que

39. Sylvie Tissot, *Réformer les quartiers : Enquête sociologique sur une catégorie d'action publique*, thèse de sociologie, École des hautes études en sciences sociales, 2002 ; Magali Nonjon, « De la "militance" à la "consultance" : les bureaux d'études urbaines, acteurs et reflets de la "procéduralisation" de la participation », *Politiques et management public*, 2012, vol. 29, n° 1, p. 79-98.

40. Magali Nonjon, « De la "militance" à la "consultance" », *op. cit.*

41. Béatrice Auxent, « L'architecte dans la démarche participative de projet : atouts et déficits », in Bernard Declève, Rosanna Ferray et Paola Michialino (dir.), *Coproduire nos espaces publics. Formation-action-recherche*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2002, p. 95-97.

42. Voir <www.campanaelebsablic.com/notre-offre/nos-activites/>.

je faisais à la TV et dans la presse écrite. [...] J'ai créé un magazine, l'un des plus grands, où mon idée était de faire poser la question par les habitants en direct sans passer par les journalistes. [...] Quand cela n'a plus été possible parce que le service public a renoncé à tout cela en choisissant la télé-réalité et la pseudo-révélation, à ce moment-là, on a privatisé cette démarche. On est aujourd'hui payé pour faire beaucoup mieux ce qu'on aimait le plus faire, c'est-à-dire donner la possibilité à des gens de s'exprimer sur les décisions qui concernent leur destin, leur avenir⁴³. »

Enfin, en réinvestissant les savoirs acquis lors des expériences laboratoires des années 1970-1980 dans la relation de conseil⁴⁴, les militants des premières années ont légitimé l'arrivée sur le marché de profils issus du conseil en management. Le récit du fondateur de l'agence France-Concertation est emblématique de cette dynamique. Ce dernier opère, jusque dans le choix du vocabulaire, des liens quasi naturels entre ses savoirs et savoir-faire acquis pendant son expérience de consultant en marketing et sa pratique participative actuelle. Il présente ainsi le récit de son arrivée sur le marché de la concertation : « Moi, je viens d'une école de commerce. Puis je suis rentré chez un consultant international. Donc je suis clairement un consultant. Un consultant en quoi ? Historiquement, je suis un consultant en marketing. [...] Puis je suis passé du marketing du consommateur au marketing de l'utilisateur... et dans un troisième temps, je suis passé au marketing du citoyen. Mais j'y suis passé avec la même philosophie, le même état d'esprit. C'est-à-dire que, de mon point de vue, il s'agissait d'une démarche qualité⁴⁵. »

Dans un contexte de concurrence accrue, les militants de la participation de la première génération ont été contraints de professionnaliser leurs savoir-faire et de s'aligner sur l'offre de service toujours plus gestionnaire proposée par les nouveaux entrants : développement des outils de communication, introduction d'un choix à la carte, création d'événementiel, d'expositions, etc. Ce passage de la militance à la consultance est d'ailleurs caractéristique

43. Extrait d'entretien, Paris, 2005.

44. Pour plus de précisions sur ces processus de reconversion des militants des luttes urbaines, voir Magali Nonjon, « De la "militance" à la "consultance" », *op. cit.*

45. Extrait d'entretien, Paris, 2005.

des transformations qu'a connues le milieu des études urbaines à partir de la fin des années 1980 sur la thématique de la participation⁴⁶. Les reconversions successives des anciens militants comme l'arrivée de nouveaux entrants sur le marché de la participation ont ainsi facilité les transferts et les importations de modèles issus notamment de l'entreprise privée, et contribué à un processus d'homogénéisation de l'ingénierie participative.

Toutefois, si l'on peut repérer dans le temps des dynamiques d'homogénéisation et de standardisation des pratiques, le marché n'en est pas moins fragmenté et concurrentiel. D'abord, la commande publique comme l'offre des prestataires sont soumises à une segmentation importante. Ainsi, si le nombre de structures bénéficiant de marchés publics liés aux enjeux de concertation est en expansion, il est intéressant de voir que le nombre de structures qui travaillent à 100 % sur la concertation n'est pas si conséquent que cela : à peine une dizaine en France. La majorité des structures qui émergent sur les marchés publics de la concertation ne sont en effet pas spécialisées dans ce secteur et développent des prestations en reliant leur argumentaire à une autre activité, qui constitue leur cœur de métier. On pense en particulier aux bureaux d'études urbaines, aux cabinets d'architectures ou encore aux agences de communication. Ensuite, tant du côté des acheteurs que des vendeurs, les acteurs cherchent à se démarquer de leurs concurrents en jouant le jeu de l'innovation. Les dispositifs participatifs sont ainsi toujours les premiers de quelque chose – « première assemblée participative électronique européenne », « premier budget participatif dans une grande capitale », etc. – ou les seuls à assurer l'expression de ceux qui ne parlent pas (l'enquête audiovisuelle), voire à permettre l'intelligence collective en grand groupe (le World café). Ce jeu de l'innovation est largement co-construit : les prestataires privés qui ont besoin de se démarquer en créant des niches participent à façonner les attentes des commanditaires, et ces derniers, par leur maîtrise de la commande (délais, prix, préférence affichée pour un grand nombre de participants, etc.), contraignent les prestataires à ajuster leur offre en permanence.

46. Magali Nonjon, « De la militance à la consultance », *op. cit.*

Cette co-construction est d'autant plus forte que l'institutionnalisation de la démocratie participative s'est traduite par l'internalisation croissante d'une expertise participative au sein des administrations (collectivités territoriales, grandes entreprises publiques, etc.), ce qui provoque des situations de concurrence-collusion entre les professionnels travaillant en interne et en externe. Les agents internes ont intérêt à valoriser leur expertise propre et donc à limiter le recours à l'externalisation, mais dans le même temps, pour gagner des positions et renforcer leur réputation, ils ont besoin de collaborer avec des experts reconnus. Cette co-construction montre bien que les rapports professionnels et marchands sont des facteurs déterminants de l'institutionnalisation de la démocratie participative.

Le déplacement de la focale de la cause vers les entrepreneurs de cause permet de montrer, en premier lieu, que l'offre publique de participation ne peut être saisie comme la réponse à une demande sociale qui lui pré-existerait : la demande de participation est un objet socialement construit. Deuxièmement, il souligne que l'existence de professionnels et d'une offre de prestations participatives ne peut être considérée comme le simple reflet de l'institutionnalisation de la démocratie participative : elle en est aujourd'hui aussi un des principaux moteurs. Enfin, ce détour par les entrepreneurs de cause invite à penser la démocratie participative, cause initialement promue par des militants de la gauche radicale des années 1960, comme un marché. Comme dans d'autres secteurs, l'humanitaire par exemple ⁴⁷, des causes qui semblaient se situer par nature en dehors des logiques professionnelles et marchandes ont ainsi été converties en débouchés professionnels et entrepreneuriaux. Toutefois, cette mise en marché de la démocratie participative ne signifie pas pour autant la disparition de la cause participative, ni de l'engagement de ceux qui s'y investissent. L'institutionnalisation et la mise en marché n'accompagnent en effet pas tant la fin des militants que la perte de leur monopole dans la mise en discours et en pratique de la démocratie participative. De

47. Sylvain Lefebvre, « Le sale boulot et les bonnes causes. Institutionnalisation et légitimation du marketing direct au sein d'une ONG », *Politix*, 2007, n° 79, p. 149-172.

ce point de vue, la demande sociale de participation est la finalité et l'alibi du marché de la démocratie participative.

ALICE MAZEAUD ET MAGALI NONJON