

## **La gouvernance performative : dynamiques des dispositifs participatifs d'élaboration de projets de développement durable**

Patrick Moquay, UR ADER, Cemagref Bordeaux

La dernière décennie a vu se multiplier les dispositifs visant à encourager l'élaboration collective de projets de développement durable territorialisés. Initiées dans les années 1980, dans la foulée de la décentralisation, après avoir été expérimentées dans la décennie précédente, les transformations des politiques territoriales s'appuient sur un triptyque territoire / acteurs / projet(s). La territorialisation des politiques, par l'adaptation des dispositifs et des contenus au contexte local, doit renforcer l'adéquation de l'action publique aux enjeux et son efficacité (Callois et Moquay 2006). La forme du « projet de territoire » vient manifester cette spécification locale de l'action collective, en la situant dans la lignée d'une pensée stratégique et planificatrice qui emprunte ses outils au management stratégique des entreprises, tout en se situant dans la lignée des segments modernisateurs de l'administration étatique (Padioleau 1991; Lacaze 2004).

La participation des acteurs à la conception et à la mise en œuvre des actions débouche sur le règne de la gouvernance. Celle-ci relève du constat de la contribution nécessaire de nombreux agents privés à la réussite des programmes publics (Stone 1993), mais elle instaure également une nouvelle norme de référence, selon laquelle la légitimité de l'action publique vient de son approbation par les acteurs privés intéressés (Bourdin 2003). Après de premières expérimentations dans les années 1960 et 1970, les dispositifs participatifs se sont multipliés, portés notamment par la production réglementaire et législative (enquêtes publiques, conseils de développement, conseils de quartiers...) (Blatrix 2002). Au fil de ce développement, les dispositifs participatifs semblent de plus en plus exigeants sur la qualité et la profondeur des échanges. Par exemple, le passage des enquêtes publiques aux débats publics instaure symboliquement le passage du face à face (avec le commissaire-enquêteur) au dialogue organisé... La démocratie participative, permettant à chacun de s'exprimer sur les affaires publiques, viendrait ainsi compléter (ou à terme remplacer ?) la démocratie représentative, qui concentre les leviers de décisions dans les mains de quelques responsables élus (Mazet 1999).

Au moment même où s'affirmaient la territorialisation des politiques et la participation des acteurs à l'action publique, le thème du développement durable faisait son apparition, pour être entériné et diffusé par les instances internationales. Ce concept intégrateur, qui reprend à son compte (par pur pragmatisme) les principes de la gouvernance sans s'y assimiler, a été dès l'origine controversé. Là où les uns voyaient la possibilité d'une réelle appropriation des questions sociales et environnementales par des responsables jusque là exclusivement préoccupés par les enjeux économiques, d'autres ont vu un écran de fumée émollient, permettant de réduire à peu de frais la contestation des modèles dominants de développement, et éloignant ainsi toute perspective de réelle remise en cause.

Le croisement du développement durable et de la démocratie participative est lui-même ambivalent ou problématique. Une profession de foi, optimiste et incantatoire, pose que la

participation, naturellement vertueuse, déboucherait spontanément sur un développement durable. A l'inverse, une interprétation pessimiste suggère que la participation, sujette à des dérives démagogiques, pourrait être structurellement défavorable aux intérêts minoritaires, aux enjeux de long terme, aux acteurs absents (Gregory 2000), donc à un réel développement durable. Enfin d'autres discours critiques dénoncent les faux-semblants ou la récupération de notions (la durabilité aussi bien que la participation) qui pourraient cacher la mainmise maintenue des intérêts organisés et des pouvoirs préexistants, prompts à s'appropriier le jargon en vogue sans pour autant opérer les révisions drastiques des pratiques qui devraient en découler.

En définitive, ce croisement entre développement durable et démocratie participative a été peu étudié, ce qui suggère l'intérêt de travaux empiriques permettant d'éclairer les changements en cours et les interprétations et les usages des notions par les acteurs : quels dispositifs concrets sont mis en place ? Quels effets ont-ils sur les processus de décision ? Enfin, comment les acteurs s'approprient-ils les dispositifs et les notions nouvelles qu'ils portent ?

## **1. Analyser la dimension performative de la gouvernance**

Cette communication rend compte des résultats d'une recherche portant sur les dynamiques performatives à l'œuvre dans les processus d'élaboration de projets de développement durable territorialisés, sur la base de trois études de cas (Tapie-Grime *et al.* 2005). Il s'agissait d'analyser les modalités d'organisation de la participation des parties prenantes, les formes de débat et d'échange ainsi que les formes d'engagement et les motivations des parties prenantes. La recherche était particulièrement centrée sur les dimensions symboliques et rhétoriques de ces dispositifs, et les actes performatifs qui y prennent place.

### **1.1. La gouvernance performative : prendre au sérieux les effets des discours et des dispositifs participatifs**

Par gouvernance performative, l'équipe en charge du projet, sous la direction de Muriel Tapie-Grime (CERAL, Université Paris 13), entendait l'ensemble des dimensions rhétoriques et symboliques mobilisées par les responsables locaux à l'occasion de démarches participatives. Les comportements performatifs sont ceux qui visent à susciter chez autrui l'adhésion ou à le pousser à agir dans un sens désiré. L'usage du terme « performatif » souligne en l'occurrence que ces éléments discursifs et symboliques sont susceptibles d'avoir une efficacité propre, de modifier la situation selon différents mécanismes. Les éléments de gouvernance performative peuvent s'apparenter à une prophétie autoréalisatrice quand la profession de foi (ou la mise en scène) entraîne l'adhésion des interlocuteurs, qui elle-même induit le changement escompté dans leur comportement<sup>1</sup>. Ils peuvent avoir un effet mécanique, un changement de configuration (par exemple la mise en présence de certains interlocuteurs) amenant les acteurs en présence à se repositionner. Ils peuvent aussi relever d'une logique d'arroseur arrosé, selon laquelle un acteur qui n'y croit guère se trouve pris à son propre piège discursif, obligé, sous le regard des autres, de mettre (partiellement au moins) ses actes en conformité avec ses dires.

L'expression de gouvernance performative est ici reprise d'un texte de Robert Futrell (Futrell 2002), dans lequel ce dernier analyse l'ensemble des contraintes et des jeux qui opèrent dans un dispositif de consultations publiques dans une ville américaine. Dans le déroulement de ces audiences municipales, la disponibilité d'écoute et la liberté d'expression qui fondent le dispositif et en sont les principes affichés sont en permanence encadrés ou recadrés et limités par toute une série de règles et de pratiques qui réduisent in fine la portée de l'exercice et la capacité de points de vue « non autorisés » à s'y faire entendre. L'analyse, ici, était

---

<sup>1</sup> On peut aussi parler de méthode Coué quand il s'agit de modifier son propre comportement...

explicitement critique et le processus de gouvernance dénoncé comme un faux-semblant, les choix réels se faisant (et s'argumentant) dans d'autres instances. La gouvernance performative ainsi mise en évidence est certes efficace (elle remplit son office de légitimation des décisions) mais fallacieuse (le dispositif est verrouillé et maîtrisé de bout en bout).

Tout en reprenant cette expression, nous avons adopté une position de départ plus ouverte, plus sensible aux potentiels effets de changement induits par les dispositifs participatifs, même si ces changements ne se manifestent qu'à la marge et très progressivement. Il s'agissait donc d'être attentifs aux efforts de mobilisation déployés par les acteurs (et tout particulièrement les responsables initiant ou pilotant la démarche), aux arguments énoncés à l'appui de la démarche générale ou des positions respectives des participants, aux discours d'auto-valorisation exprimés à cette occasion, au cadrage des échanges et à leur mise en scène, y compris dans ses aspects matériels – par exemple l'aménagement des lieux de discussion, dont l'importance a déjà été soulignée (Blondiaux et Lévêque 1999)<sup>2</sup>.

Au total, les discours et symboles participatifs (les instances de consultation et de délibération, les lieux et formes de débat ouvert, l'effort de communication qui les accompagne...) sont-ils réellement porteurs de nouvelles pratiques ? Ou, plus précisément, les nouvelles pratiques énoncées et revendiquées par les discours promouvant la participation trouvent-elles un commencement de traduction opérationnelle ? Et comment la référence au développement durable vient-elle conforter ou orienter ces changements potentiels dans les pratiques et dans les discours ?

## **1.2. Trois études de cas**

Ces questionnements, nous avons voulu les porter sur trois expériences de terrain, relativement contrastées dans leur objet et dans leurs modalités, mais combinant une double référence au développement durable et à la démocratie participative. Il s'agit de trois démarches collectives d'élaboration de projets, ayant fait l'objet d'une offre de participation ouverte, et débouchant sur un document solennel d'engagement des acteurs : une charte<sup>3</sup>.

### **Développement responsable et solidaire du pays de Marennes-Oléron**

L'expérience étudiée s'inscrivait dans une expérimentation régionale portant sur quatre territoires en Poitou-Charentes. Cette expérimentation, soutenue par la région, l'Etat et l'ADEME, visait à élaborer des projets territoriaux de développement durable à l'échelle des pays<sup>4</sup>. Il s'agissait, face au constat d'un fort retard dans la réalisation des engagements pris par la France lors du sommet de la terre à Rio de Janeiro en 1992, de tester la réalisation d'agendas 21 locaux, afin de disposer de référentiels régionaux pour diffuser des démarches de travail. Conçue en parallèle au vote de la loi Voynet en 1999, cette expérimentation a été finalement couplée à la mise en place des conseils de développement des pays, créés par cette

---

<sup>2</sup> Cette dimension des conditions matérielles des échanges n'a cependant pas pu être complètement creusée, les enquêtes se déroulant pour partie à l'issue du processus de discussion, et les sources utilisées (notamment les comptes-rendus de réunions, mais aussi les témoignages des participants) étant lacunaires sur ces aspects.

<sup>3</sup> Cinq conditions avaient été posées pour identifier les terrains : une offre publique de concertation (émanant d'un maître d'ouvrage appelant d'autres acteurs à prendre part à une réflexion commune) ; l'association d'acteurs de qualités diverses (incluant notamment des acteurs privés ou associatifs, et non seulement des institutions publiques ou parapubliques) ; une dimension environnementale explicite ; la rédaction d'une charte (un engagement public des institutions parties prenantes, cautionné par les acteurs engagés dans son élaboration) ; un processus suffisamment avancé pour pouvoir en mesurer les premiers effets sur les positionnements ou repositionnements des acteurs (nous avions fixé une condition initiale d'au moins un an d'ancienneté de la démarche, mais les trois cas étudiés comptaient en fait plusieurs années d'expérience).

<sup>4</sup> La région Poitou-Charentes avait été quasi intégralement couverte dès 1998 par des pays reconnus au titre de la loi Pasqua de 1995, dans la foulée d'une politique contractuelle régionale très active.

loi. Le projet de développement durable prenait ainsi la forme de la charte de développement durable du pays, dont l'élaboration était formellement confiée au conseil de développement. Lancée début 2000, la démarche a tout d'abord reposé sur des réunions publiques de présentation, sur l'identification de personnes intéressées à s'engager dans la démarche (une formation leur était proposée pour qu'elles soient « animateurs-auditeurs ») et sur une grande enquête par questionnaire auprès de tous les foyers du pays. Les résultats de cette enquête ont à leur tour été présentés lors de réunions publiques, à l'issue desquelles des groupes de travail thématiques ont été constitués. Ces groupes de travail, plus ou moins ouverts selon les cas, ont élaboré les éléments de diagnostic et formulé les orientations et propositions d'action pour la charte. Ils ont également formé le vivier de constitution du conseil de développement, organisé en trois collèges paritaires : élus locaux, représentants du monde socio-économique, « citoyens ». Enfin, une commission « mixte », composée de membres du conseil de développement et d'élus du conseil de pays, a rédigé fin 2003 le texte final de la charte de développement durable du pays, à partir des éléments fournis par les groupes de travail. Au moment des enquêtes (2004 – 2005), les membres du conseil de développement débattaient du rôle que devait jouer leur instance, notamment comme garant du respect de la charte, et des conditions de relance de l'activité des groupes de travail thématiques.

### **Le conseil local de l'environnement de Montreuil et la charte pour l'environnement et le développement durable**

La ville de Montreuil a initié au début des années 1990 l'élaboration d'une charte pour l'environnement, démarche proposée et soutenue par le ministère de l'environnement. La rédaction de cette charte, qui comportait un état des lieux et des propositions d'action, s'est appuyée sur des groupes de travail auxquels ont été conviés des représentants d'associations ainsi que des personnes-ressources (universitaires, naturalistes...). Ce document a été approuvé en 1994.

Une des dispositions de la charte pérennisait le dispositif de consultation sous la forme d'un conseil local de l'environnement. Celui-ci, présidé par un élu municipal (adjoint au maire en charge de l'environnement), regroupe des représentants des associations environnementalistes et des comités de quartier, et est en principe ouvert à des personnalités qualifiées. La charte énonce deux missions pour le conseil local de l'environnement : donner un avis sur les projets municipaux qui concernent l'environnement et porter des projets dans ce champ d'activité, à son initiative (mais avec l'appui de la municipalité). Outre ses réunions régulières, il forme des groupes de travail susceptibles de creuser et de suivre les projets portés.

En 2002, la municipalité a souhaité remettre en chantier la charte pour l'environnement, rebaptisée charte pour l'environnement et le développement durable. Le conseil local de l'environnement a été chargé de l'élaboration de la nouvelle charte. Mais cette mission a en définitive révélé des tensions et insatisfactions internes au conseil, celui-ci étant vécu par certains de ces membres comme une simple chambre d'enregistrement chargée d'entériner des projets municipaux élaborés par ailleurs.

### **La charte forestière de territoire du massif de Sénart**

Le massif de Sénart est un massif forestier périurbain situé en grande banlieue parisienne, dans le département de l'Essonne. Formé très majoritairement de forêts publiques, gérées par l'ONF, le massif connaît une importante fréquentation de proximité (résidents des communes riveraines). La conscience de la diversité des usages, appelant des aménagements spécifiques, a conduit l'ONF à y rechercher une concertation avec les collectivités et les associations (naturalistes, usagers, riverains). Un enjeu latent – mais pas obligatoirement marginal – pour l'ONF est également de sensibiliser les collectivités locales aux questions de fréquentation de ce massif, pour les amener à s'impliquer financièrement dans les aménagements.

A la fin des années 1990, l'ONF obtient ainsi un financement européen (programme LIFE-Environnement) pour expérimenter une démarche de gestion concertée du massif. Lorsque le ministère de l'agriculture lance début 2001 un dispositif expérimental d'élaboration de chartes forestières de territoire<sup>5</sup>, l'ONF y voit un outil adéquat pour poursuivre la réflexion et formaliser le partenariat avec les acteurs locaux. Le conseil général de l'Essonne accepte d'assurer le portage du projet, dont l'animation est confiée à l'ONF. A l'issue d'une réunion publique de lancement de la démarche, à laquelle sont conviées les associations locales, sept groupes de travail thématiques sont constitués.

La charte est signée en septembre 2004, après des discussions parfois tendues, notamment entre l'ONF et certaines associations. Conformément à sa définition réglementaire, elle contient à la fois des orientations de principe (devant guider les interventions futures) et des opérations précises d'aménagement ou d'études. L'absence de structure pérenne d'animation soulève alors le problème du portage des actions envisagées, en dehors de celles qui relèvent des domaines de compétence de l'ONF.

## **2. Les logiques de la participation**

La comparaison entre ces trois expériences s'est en définitive avérée délicate, les cadres de concertation ou de débat étant sensiblement différents, de même que les jeux institutionnels et les formes d'animation. En témoignant de la diversité des modes d'appropriation des procédures et des modes de participation, ou encore de positionnements contrastés vis-à-vis de l'offre de participation, elles permettent néanmoins de tirer quelques enseignements de portée plus générale. On peut rendre compte de ces positionnements divers à travers quelques typologies.

### **2.1. Les cercles de la participation**

Un premier constat, relativement trivial, est la gamme des positionnements adoptés en réponse à l'offre de participation. On peut ainsi à grands traits identifier quatre types reflétant l'intensité de l'adhésion à l'idée de participation et de l'engagement consécutif (ou corrélatif) dans la démarche participative : les militants, les stratèges, les curieux et les incrédules.

Les militants s'engagent dans la participation par conviction. La participation répond à des positions politiques et éthiques ; elle traduit des choix idéologiques, et les motivations sont rapportées aux principes et aux valeurs (de la démocratie, du développement durable...). La démarche participative est l'occasion de commencer à mettre en œuvre un modèle, de traduire en actes leurs conceptions.

Les stratèges s'engagent dans la démarche pour des raisons pragmatiques, car ils y voient un moyen d'avancer leurs projets, de défendre les intérêts dont ils sont porteurs. De façon opportuniste, ils ont repéré là soit un « créneau » à occuper ou un levier d'action intéressant. D'autres peuvent encore y avoir identifié un risque à contrôler : il s'agit de prendre pied dans le dispositif, pour éviter qu'il ne soit accaparé par d'autres (d'autres acteurs, porteurs d'autres intérêts), qui pourraient s'en servir comme point d'appui ou porte-voix. Dans tous les cas, les participants concernés ont une idée précise de leurs attentes et de leur rôle au sein du dispositif.

A l'inverse, les curieux prennent la démarche avec un certain recul, une certaine distance ; ils sont là « pour voir » ; s'ils sont également porteurs d'intérêts, leur participation n'est pas référée à des visées explicites et certains afficheront un engagement altruiste (disponibilité et volonté d'agir pour la collectivité). Cela n'exclut pas une position de veille attentive, destinée au repérage de quelque occasion favorable aux causes dont ils sont porteurs. Leur

---

<sup>5</sup> Le dispositif est initialement dénommé « charte de territoire forestier », mais sera rebaptisé « charte forestière de territoire » par la loi d'orientation pour la forêt de juillet 2001.

participation, en effet, se présente comme le prolongement naturel d'un engagement personnel, professionnel, associatif, éventuellement politique ou syndical.

Enfin, les incroyables sont des acteurs critiques, qui affichent ostensiblement leur méfiance quant à la valeur ajoutée du processus de participation, quant à sa réelle efficacité ou sa capacité à modifier effectivement les politiques menées. Cette catégorie agrège des opinions très différentes quant à la participation, entre ceux qui considèrent que ce n'est qu'un gadget futile (et consommateur de temps) et ceux qui pourraient y croire mais ne font aucunement confiance aux institutions qui en ont la charge. Ce dernier positionnement conduit soit au refus de participation, soit à une participation très critique, souvent prélude au désengagement.

La stratification reflétant cette intensité de motivation et d'engagement dans la participation est orthogonale aux statuts des acteurs concernés : on retrouve ces quatre types d'engagement aussi bien chez les élus que chez les responsables associatifs, voire, là où ils sont expressément sollicités (c'est-à-dire dans le cas de Marennes-Oléron), chez les « simples citoyens ». Il en résulte une organisation en strates ou en cercles concentriques<sup>6</sup>

## **2.2. Les finalités de la participation pour les participants**

Une autre manière de représenter la diversité des positions à l'égard de la participation organise la typologie sur les finalités énoncées à la participation, c'est-à-dire sur ce qui en est attendu par les participants. Les finalités énoncées par les acteurs sont d'ailleurs en relation étroite avec la conception qu'ils déploient de leur propre rôle (et donc de leur apport) dans le dispositif.

Une première conception de la participation l'assimile à un simple apport d'informations par les participants. Les hiérarchies politiques, notamment la distinction entre les décideurs (élus, responsables institutionnels) et les autres acteurs, ne sont pas remises en cause, ni même critiquées. Simplement, le bon fonctionnement des institutions suppose que les informations pertinentes soient portées à la connaissance de ces décideurs. Il s'agit donc de les aider, en portant sur la scène publique les informations dont les différents acteurs disposent, afin que l'action soit définie en connaissance de cause.

Une conception plus critique quant au rôle des décideurs voit dans la participation un apport de compétences nouvelles et complémentaires. La qualité de l'action publique suppose ici la mobilisation d'un ensemble de compétences qui ne sont pas spontanément détenues par les acteurs institutionnels, notamment les élus. A la relation verticale caractéristique du modèle précédent, se substitue une relation horizontale dans laquelle chacun apporte ses propres compétences. La responsabilité de l'action est dès lors partagée.

Dans le prolongement de l'apport de compétences, certains attendent de la participation le renouvellement des actions menées, en sortant des routines ou de la reproduction des politiques passées. Un capital d'innovation existerait dans la société civile, que la participation permettrait tout à la fois de révéler et d'introduire dans l'action publique. La conception est avant tout procédurale : la création de nouvelles scènes et modalités d'expression est censée induire un changement dans les contenus politiques. ; mais si ce changement est censé être systématique et orienté, son contenu reste à définir.

---

<sup>6</sup> Ces deux images sont cependant imparfaites, car elles induisent l'idée d'un continuum hiérarchisé, alors qu'il s'agit plutôt de juxtaposition de positions plus ou moins actives dans la démarche. En clair, les militants et les stratèges sont les plus actifs et orientent de fait le déroulement de la démarche participative. Mais les militants, dont l'intensité de conviction est par définition plus forte, ne sont pas en meilleure position pour maîtriser la démarche, alors que les stratèges y sont fonctionnellement préparés (de par une conception réaliste, pragmatique et stratégique des jeux institutionnels et relationnels). S'il y a hiérarchie dans la stratification des cercles de participants, c'est donc plutôt des stratèges aux incroyables (mais on voit bien comment les deux catégories peuvent se rejoindre), en passant par les militants et les curieux.

La participation peut également être interprétée comme une scène de négociation, sur laquelle les porteurs d'intérêts s'affronteraient (et/ou coopèreraient) pour inscrire leurs préoccupations à l'agenda politique. Parmi les conceptions explicitement politiques, c'est la plus réaliste (au sens de la Realpolitik...). Elle ne voit dans la participation qu'une autre arène de confrontation, le prolongement sur d'autres scènes des échanges politiques qui président à la définition de l'action publique. Elle se fonde sur un imaginaire pluraliste dans lequel les politiques menées reflètent l'équilibre des forces en présence, tel qu'il ressort des luttes d'influence entre groupes concurrents. Cette vision est particulièrement portée par des acteurs rompus aux jeux d'influence et aux joutes institutionnelles (représentants socio-professionnels ou responsables associatifs).

Une dernière catégorie recouvre les conceptions les plus philosophiquement exigeantes de la participation, vue comme le moyen (et pour partie la préfiguration) d'un changement radical des fonctionnements politiques. La critique de la démocratie représentative et de ses dérives (constitution d'une caste de dirigeants, marginalisation des groupes minoritaires...) conduit à promouvoir un modèle alternatif visant la réappropriation de la politique par la population. La démocratie participative doit permettre de modifier en profondeur les rapports politiques, et in fine le contenu des politiques menées. Cette conception est explicitement politique, mais sur un registre avant tout idéologique – et assumé comme tel : la participation est ici une utopie en actes. C'est aussi la conception qui a le potentiel déceptif le plus élevé : les chances sont grandes de constater un écart entre les aspirations et la pratique, les accommodements consubstantiels à cette dernière apparaissant d'autant plus inacceptables que les premières sont élevées.

### **2.3. Postures monologiques et postures dialogiques**

On peut enfin caractériser l'engagement des acteurs dans la participation selon la posture que ces derniers adoptent vis-à-vis de leurs interlocuteurs. On peut ainsi définir des modes de participation selon le degré de collaboration qu'ils supposent ou instaurent. En première analyse, on peut observer des attitudes de participation « collaborante »<sup>7</sup>, dans lesquels les acteurs cherchent à instaurer des relations synergiques, et à l'opposé des attitudes de participation récalcitrante, dans lesquels les acteurs sont plutôt mus par des préventions à l'égard des autres participants et du dispositif. Dans ce dernier cas, les participants auront tendance à avant tout préserver leur pré carré et garder leurs informations ; dans les débats, ils peuvent se montrer critiques quant au dispositif de discussion et aux positions des autres acteurs, ou se retrancher dans un mutisme désapprobateur. La modalité extrême est évidemment le refus de participation.

Ce clivage entre attitudes « collaborantes » et récalcitrantes peut être analysé sous un autre angle, qui ne le recoupe pas totalement, en dissociant postures monologiques et postures dialogiques. Certains des acteurs qui entrent dans le processus de participation ont l'intention de composer avec leurs interlocuteurs et se situent dans une perspective d'écoute mutuelle et/ou de négociation. La vulgate consensualiste qui accompagne fréquemment la mise en place des dispositifs participatifs tient cette ouverture pour acquise. La foi naïve dans l'ajustement spontané des positions (et dans leur compatibilité a priori) est cependant loin d'être partagée par les participants. Mais la recherche du consensus n'est pas, loin de là, la seule modalité d'entrée dans un échange dialogique. Celui-ci n'exclut pas le conflit, ni même son éventuelle expression radicale, tant que les acteurs restent accessibles à l'argumentation d'autrui (ce qui ne veut pas dire qu'ils la reprennent à leur compte, ni même qu'ils y soient sensibles), et se situent eux-mêmes dans une perspective d'argumentation visant à faire évoluer les positions de leurs adversaires (Callon, Lascoumes et Barthe 2001). De ce point de

---

<sup>7</sup> Le terme a été proposé, pour analyser les cas étudiés, par Muriel Tapie-Grime.

vue, les attitudes collaborantes sont nécessairement dialogiques, en ce qu'elles appellent à l'hybridation des positions, par l'expression des points de vue, l'échange d'arguments et *in fine* la construction d'actions partagées.

Ces postures dialogiques ne recouvrent pas, cependant, l'intégralité des modes d'intervention des acteurs dans les dispositifs participatifs. Une posture paradoxale est de ce point de vue l'engagement monologique, par lequel un participant porte sur la scène participative des énoncés qui dénie une place au dialogue. De fait, de nombreux participants formulent des énoncés qui ne semblent appeler ni la composition des intérêts, ni même la confrontation des arguments. On objectera certes que tout monologue suppose un autrui (auditeur, spectateur, lecteur...). Les dispositifs participatifs sont par essence des scènes sur lesquelles les uns s'expriment devant les autres et à leur attention, que ces autres soient des décideurs, des collègues ou des compétiteurs, des initiés ou des profanes. Les énoncés portés dans le dispositif participatif ont donc bien un public, mais celui-ci n'est pas forcément un interlocuteur.

Deux registres particuliers d'expression peuvent se prêter à ces postures, définissant respectivement un monologisme expert et un monologisme riverain. Le monologue expert est le fait de scientifiques ou d'amateurs éclairés (des naturalistes notamment) qui estiment dire le vrai et considèrent qu'à ce titre leur savoir d'une part est incontestable et d'autre part doit fonder (seul) la décision. Le monologue riverain applique un raisonnement similaire à une catégorie donnée d'intérêt, liée à des usages ou à la jouissance d'aménités spécifiques, qui sont posés comme inaliénables et non négociables – à proprement parler indiscutables. Dans les deux cas, les locuteurs n'attendent (et n'acceptent) pas que leurs interlocuteurs puissent discuter les informations qu'ils portent ; ils ne sont pas prêts à entendre en retour l'expression d'avis divergents ou même d'autres intérêts présents sur la scène locale.

### **3. De quelques difficultés soulevées par les démarches participatives**

Nous souhaitons revenir, dans cette dernière partie, sur quelques difficultés, plus ou moins classiques, apparues à l'analyse de ces démarches d'élaboration participative de projets de développement durable.

#### **3.1. Les mécanismes d'usure**

Un constat général tient à la difficulté à maintenir la dynamique de participation. Cela est vrai à l'issue de la riche phase de concertation qui préside à l'élaboration du projet collectif, quant il faut passer à des activités de montage et de conduite de projet qui se recentrent sur les savoir-faire administratifs traditionnels. Mais même la phase d'élaboration du projet est sujette à divers facteurs de démotivation et de retrait des participants.

#### **La consommation de temps**

Une première difficulté soulevée par les dispositifs participatifs étudiés est l'importance des efforts qu'ils exigent de la part des parties prenantes. Du strict point de vue du temps consacré aux échanges, la participation aux différents groupes de travail finit par représenter un engagement considérable. C'est d'autant plus délicat que les participants cumulent fréquemment les activités et les responsabilités. Ainsi, les responsables associatifs ajoutent les temps consacrés aux démarches participatives étudiées au fonctionnement habituel de leurs associations (avec leurs rythmes propres) et aux autres sollicitations qui y sont attachées. Il en va bien évidemment de même pour les représentants socioprofessionnels ou les élus.

On peut opérer de ce point de vue une distinction entre les animateurs de la démarche (en principe salariés pour ce faire), les représentants institutionnels ou salariés des structures

participantes (qui y prennent part au titre de leur activité professionnelle) et bénévoles (qui ajoutent ces temps de participation à leur activité professionnelle personnelle). Dans nombre de cas, les réunions ont lieu en soirée, ou parfois le samedi, ce qui facilite la participation des personnes engagées par ailleurs dans une activité professionnelle, mais tend à étirer les temps de travail des chargés de mission et animateurs de la démarche.

Le temps consacré varie selon le degré d'implication dans la démarche, mais peut parfois prendre des proportions considérables. Dans le cas de Marennes-Oléron, aux réunions du conseil de développement (une soirée par mois) s'ajoutaient les réunions des cinq groupes de travail (variable selon les périodes, mais pouvant atteindre deux réunions par mois), ainsi que pour certains l'assistance aux conseils de pays (également mensuels) et diverses tâches de représentation auprès de partenaires institutionnels...

S'agissant de personnes par ailleurs généralement engagées dans d'autres instances, la disponibilité peut très rapidement faire défaut, générant absentéisme occasionnel puis désinvestissement. Un arbitrage permanent est fait entre l'intérêt des discussions et la disponibilité personnelle des participants, qui doivent concilier de multiples sollicitations. On peut ainsi observer des effets de saturation et d'usure de la participation. L'effort qui peut être fourni pour une occasion particulière, ou un enjeu fort mais limité dans le temps (par exemple la rédaction de la charte), devient intenable à long terme. Certains participants ressentent alors le besoin de prendre du champ, de réduire leur engagement dans la démarche. Cela se fait fréquemment sous forme de crise, un désengagement total faisant suite à un investissement massif dans la démarche.

## **Les facteurs déceptifs**

Au-delà de la question du temps, différents facteurs déceptifs conduisent les participants à se retirer de la démarche, tantôt progressivement et discrètement, tantôt brutalement, à l'occasion de crises.

Un premier facteur déceptif, qui a déjà été évoqué, tient au décalage entre une conception idéologique utopique de la démocratie participative et les conditions pratiques de mise en œuvre de la participation. Des attentes trop élevées se confrontent aux routines, aux rapports de force, aux pesanteurs, aux réticences des acteurs institutionnels et des intérêts organisés.

Un cas de figure proche découle du sentiment que la démarche n'est pas pleinement respectée. Bien que conscients des rapports de force et jeux institutionnels dans lesquels s'insère la démarche, certains acteurs constatent avec regret les accommodements auxquels ils sont contraints, accommodements qui peuvent remettre en cause la capacité du processus à déboucher sur un projet co-construit, et donc l'intérêt de la démarche. L'enjeu principal est ici aussi la maîtrise du temps, au sens où il y aurait contradiction entre le temps nécessaire à la constitution du collectif, à l'approfondissement des questions, à l'examen des alternatives, et le calendrier toujours contraint des institutions et des financeurs. Cette insatisfaction est souvent aggravée par des accélérations du calendrier, liées aux échéances électorales et à la volonté des exécutifs locaux de rendre visible leur action à cette occasion.

Sur les trois cas étudiés, deux ont connu de telles contraintes, exprimées subitement à l'approche d'échéances électorales : sur Marennes-Oléron, la région a signifié à l'automne 2003 qu'elle souhaitait que la charte soit élaborée d'ici la fin de l'année, afin que le contrat de pays soit signé avant mars 2004 (date des élections régionales). A Sénart, la même échéance (couplant élections régionales et cantonales) et la même volonté d'y afficher le résultat de la démarche, a conduit le conseil général de l'Essonne à accélérer la rédaction de la charte forestière. Dans les deux cas, cette subite marche forcée a indisposé certains participants, qui s'étaient approprié la démarche de travail et considéraient comme nécessaire le temps de maturation des projets.

On peut brosser à grands traits d'autres facteurs déceptifs. Le sentiment d'une disproportion entre l'engagement requis par la participation et l'influence réelle des participants est souvent cause de découragement, voire de révolte. Ce sentiment est particulièrement fort face, par exemple, à des projets portés à bout de bras par les élus, quelques soient les contre-arguments avancés par les opposants. Dans d'autres cas, une incompréhension originelle de la démarche a fait que l'engagement s'est effectué sur un malentendu. Les participants découvrent, par exemple, qu'ils n'ont aucun pouvoir de décision formel (celui-ci restant l'apanage des élus), ou encore qu'il n'y a pas de réel dialogue avec les élus, ceux-ci, généralement absents, laissant les autres acteurs discuter entre eux.

Au total, la valeur ajoutée de la démarche participative n'est pas toujours évidente, les aspects innovateurs attendus par ses promoteurs restant de l'ordre de la procédure sans remettre réellement en cause les domaines et les priorités d'intervention. Ce constat, quand il est fait, est un puissant moteur de remise en cause ou du moins de questionnement quant à l'intérêt réel de la démarche, ou quant à l'utilité d'y consacrer son temps et son énergie.

### **3.2. Les enjeux de la formalisation des démarches**

Ce dernier point mérite qu'on s'y attarde, pour creuser le constat, analyser les conditions de réalisation des démarches et leurs effets potentiels. Le cas de Marennes-Oleron était expérimentalement exemplaire, puisque les mêmes élus y avaient lancé en parallèle (dans deux structures initialement différentes, puis fusionnées) l'élaboration de la charte de développement durable et la mise en place du SCOT. Quand l'une relevait d'une vaste démarche participative, l'autre a été conduite de manière très classique, en s'appuyant sur des compétences expertes mobilisant les outils et démarches classiques de l'urbanisme réglementaire. Qui plus est, aucune réelle synergie entre les deux démarches n'a été organisée (ne serait-ce que par échanges de documents, discussion mutuelle des enjeux, etc.), les élus se contentant de rassurer les participants sur l'extrême convergence des diagnostics et des préconisations. Sur l'essentiel, il est vrai que les points de diagnostic ne différaient pas fondamentalement, de même que les grands enjeux repérés et les principaux choix en découlant.

Une première explication tiendrait à l'existence de faits qui s'imposeraient d'eux-mêmes aux observateurs, toute démarche révélant en définitive l'image « réelle » du territoire, des activités qui s'y déroulent et des enjeux qu'il recèle... Mais on peut aussi rechercher si de mêmes filtres ne se trouvent pas engagés dans ces démarches parallèles, l'image finale étant d'autant plus proche que les faits sont passés au même crible. De ce point de vue, on ne peut que constater la généralisation de démarches de diagnostic relativement standardisées. Une démarche méthodologique comparable a été mise en œuvre sur les trois cas étudiés, notamment dans le phasage désormais classique entre un temps initial de diagnostic, débouchant sur la formulation des enjeux, puis la formulation des actions à conduire.

### **Méthodologisation ou méthodologisme ?**

On peut ainsi constater une « méthodologisation » des démarches, au sens où elles tendent à être structurées (planifiées, organisées) selon des méthodes canoniques. La maîtrise de la méthode est dès lors un facteur essentiel de la maîtrise de la démarche. Certains esprits critiques pourraient se demander si ce n'est pas là d'ailleurs la fonction primordiale de cette méthodologisation : assurer la maîtrise (de certains) sur la démarche. Ce qui expliquerait le glissement occasionnel vers une dictature de la méthode, un méthodologisme dans lequel la méthode érigée en canon devient la table de la loi constamment rappelée à des participants indociles ou immatures.

Ainsi, un des groupes de travail réunis à Marennes-Oleron, qui avait commencé sa réflexion de façon autonome, par un recensement probablement peu systématique (et en tout cas

manifestement insuffisamment orthodoxe) des initiatives et projets locaux, a vécu assez douloureusement d'être repris en main par un chargé de mission fraîchement recruté, qui a exigé de reprendre le diagnostic à zéro, et en bonne et due forme. On peut y voir une entreprise symétrique de délégitimation de la spontanéité et de reprise en main de la réflexion. Le recadrage de la démarche au sein de grilles préformatées est aussi une légitimation d'un savoir expert, celui du méthodologue, qui fonde le travail et l'autorité des animateurs.

Une explication moins paranoïaque y verrait un effet spontané, voire systémique, du caractère procédural des politiques. Dès lors que celles-ci ne se définissent plus fondamentalement par leurs contenus ni par leurs objectifs, laissés à l'appréciation des acteurs locaux, le cadre procédural devient à la fois l'enjeu et le moyen principal d'orientation et de définition des politiques. La méthode est dès lors centrale : c'est elle qui exprime l'essence de la politique.

Il ne s'agit pas bien sûr de dénoncer cet effort méthodologique – il est assez difficile d'imaginer ce que pourrait être une démarche d'élaboration de projet sans méthode, et on a aucune raison de penser a priori que le résultat en serait préférable – mais de réfléchir à ses conditions et à ses conséquences.

La généralisation des démarches de développement local, déclinées en de multiples projets (territoriaux, collectifs, individuels), a conduit à la diffusion de méthodes relativement standardisées d'élaboration et de conduite de ces projets. Le développement des formations dans le domaine est également un facteur déterminant de la diffusion de ces démarches. La contrepartie de cette formalisation progressive des démarches de projet est une certaine banalisation. On peut s'interroger sur l'effet d'uniformité qui pourrait en résulter. L'enjeu est ici de conserver la spécificité du territoire et de ses enjeux, leur idiosyncrasie, dans un cadre d'expression qui est lui partiellement (mais légitimement) banalisé, ne serait-ce que pour des raisons de simplicité et de rapidité de mise en place (ce qui suppose une certaine reproductibilité).

La « méthodologisation » des démarches renvoie au paradoxe de la créativité... Celle-ci peut s'exercer dans un cadre formel. Tout « brainstorming », par exemple, a ses règles du jeu et ne peut fonctionner sans que ces règles, explicites ou tacites, soient intériorisées par les participants. Mais, à l'inverse, l'excès de règles peut étouffer la créativité, ou cadrer exagérément la réflexion. Dans le cadre des démarches participatives étudiées, le risque d'injonction contradictoire est grand, puisqu'on dit à la fois aux acteurs : *exprimez-vous, partagez librement vos idées et vos espoirs* et *exprimez-vous dans les formes convenues et respectez le phasage de la réflexion*. Ce dernier point se traduit à l'occasion par des rappels à l'ordre douloureusement ressentis par certains participants, lorsqu'il est trop tôt pour évoquer les actions concrètes (durant la phase initiale de diagnostic).

## **Professionalisation et isolement des participants**

A l'inverse, lorsque les participants s'approprient pleinement la méthode et en deviennent familiers, ils peuvent changer de statut et ressentir de ce fait une certaine distanciation d'avec les autres participants ou plus encore d'avec les groupes dont ils sont censés porter les intérêts. Ce mécanisme d'isolement était par exemple suggéré à Marennes-Oléron par certains participants qui avaient suivi la formation d'animateurs-auditeurs et s'étaient impliqués dans le fonctionnement des groupes de travail.

Si une relative professionnalisation des participants a pu être observée à Marennes-Oléron, c'est probablement du fait de l'orientation pédagogique des concepteurs de l'expérimentation Développement responsable et solidaire. Outre la formation précitée des « animateurs-auditeurs », les réunions des groupes de travail, puis du conseil de développement, laissaient régulièrement une place à des exposés thématiques, voire à des exercices collectifs (par exemple pour l'élaboration d'une grille d'analyse de projets ou la définition de critères de développement durable).

En complément de ces éléments explicites de formation qui parsèment les démarches, la seule participation régulière aux instances participatives induit une progressive familiarisation avec les fonctionnements institutionnels, avec les préoccupations et revendications des différents groupes, avec les méthodes d'animation utilisées. La connaissance pratique des règles du jeu de la participation devient un atout pour le participant régulier. La professionnalisation des participants, ainsi, ne passe pas seulement par la mise en place de formations mais par toute une série d'apprentissages, généralement inconscients. Mais cette forme de socialisation secondaire, qui contribue à l'affirmation d'un collectif partageant des manières de faire, des codes interprétatifs voire des valeurs ou des préférences communes, induit aussi une sorte de séparation d'avec le commun. En se constituant, le cercle des participants se singularise, se détache de la collectivité que, pour autant, il prétend incarner.

### **3.3. Malaises dans la représentation**

C'est tout l'enjeu de ces démarches participatives que de réussir à tenir ensemble les participants sans entériner pour autant une dissociation entre participants et non-participants. De ce point de vue, les conceptions de la représentation sont révélatrices, puisque la crise de la représentation est censée fonder le recours à la participation. Deux malaises sont particulièrement tangibles dans les cas étudiés. L'un a trait au rôle des élus, bousculés par les modèles implicites charriés par la participation. L'autre, qui relève d'une interprétation encore marginale et implicite, suggère une remise en cause de tout principe représentatif.

#### **Le malaise des élus**

Deux cas de figure apparaissent parmi les cas étudiés. Dans deux des cas, les participants expriment des attentes relativement fortes vis-à-vis des élus, et regrettent leur relative absence, tandis que dans l'autre cas les participants regrettent la mainmise de l'exécutif sur le fonctionnement de l'instance de concertation. Dans tous les cas, on peut constater un souhait de dialogue avec les élus de la part d'une majorité de participants, et une insatisfaction quant aux conditions réelles de ce dialogue (ou de cette absence de dialogue).

De point de vue des élus, cette relative absence témoigne d'un certain malaise. Le principe même de participation est porteur d'une critique implicite de la prise de décision par les élus, qui serait insuffisamment informée, insuffisamment négociée ou insuffisamment collégiale. S'engager dans le processus participatif, c'est pour les élus reconnaître une forme de légitimité concurrente – même si cette légitimité reste partielle, fragile, inférieure à la leur (ce que, bien entendu, tous les participants ne reconnaîtraient pas).

Devant ce malaise, les attitudes divergent, entre ceux qui préfèrent ignorer la scène participative et ceux qui l'investissent en faisant le pari d'un gain de légitimité en retour (pour leurs projets ou pour eux-mêmes). Leurs interventions dans les débats sont fréquemment destinées à défendre leur statut, à rappeler les conditions d'exercice de leurs responsabilités et les difficultés qui s'y attachent, à affirmer une position d'écoute tout en rappelant qu'il leur appartient d'arbitrer *in fine*.

#### **Culte du citoyen et délégitimation du représentant**

Les débats sur la participation évoquent souvent la question de la représentativité comme un problème. Les mécanismes de désignation (voire, souvent, d'auto-désignation) des participants ne permettraient pas de garantir leur caractère représentatif. Il est vrai que là n'est pas leur objectif premier ; la démocratie représentative est précisément chargée d'incarner le mécanisme représentatif, malgré tous les défauts qu'on peut lui attribuer, et la démocratie participative est censée reposer sur d'autres bases. Il n'empêche qu'on attend souvent de la participation une forme de représentation de la diversité des intérêts et des points de vue. C'est le collectif participant qui serait alors représentatif...

Mais le problème de la représentation peut également être formulé à l'inverse, comme un excès de représentativité. C'est l'interprétation qui ressort de certains des énoncés des participants rencontrés (certes minoritaires). La participation relève ici d'une éthique de l'engagement individuel (et de la responsabilité individuelle à l'égard de la collectivité) ; elle trouve sa légitimité en elle-même et non dans une finalité d'expression des points de vue singuliers liés aux caractéristiques sociales ou professionnelles de l'individu ou de ses groupes d'appartenance. Cette appartenance à des groupes n'a pas à être déniée, chacun étant porteur de son expérience ; les points de vue qu'elle fonde sont *a priori* légitimes dans le processus participatif, mais seulement en tant qu'arrière-plan ou contexte.

Dans un cadre où la participation elle-même est source d'une légitimité quasiment autonome par rapport aux « qualités » et aux identités (socio-professionnelles, organisationnelles, artisanes, etc.) d'origine des participants, le fait d'être désigné comme « représentant » d'un groupe spécifique devient un handicap. Toute assignation à cette appartenance, notamment par des liens institutionnels de représentation, est vue comme un appauvrissement, une réduction ; un abaissement de la plénitude du citoyen à l'étroitesse du porte-parole... Ainsi, être « simple citoyen » serait une grandeur spécifique, et potentiellement une grandeur plus élevée que d'être « élu » ou « socioprofessionnel » (pour reprendre les trois collègues du conseil de développement de Marennes-Oléron). Ainsi, dans un cénacle où la parole libre est valorisée (du moins sur le plan des principes et des discours), le lien de représentation tend à devenir un stigmate ; le représentant est entravé (par son mandat), quant la parole du citoyen est libre. L'inversion de la charge de la preuve de légitimité est ainsi complète !

## 4. Conclusion

L'analyse de démarches locales d'élaboration participative de projets de développement durable souligne la diversité des motivations et des modalités d'engagement des acteurs dans la participation. La multiplication ces dernières années des dispositifs de participation laisse apparaître leur extrême diversité. Pour autant, la généralisation et la diffusion des expériences, combinée à l'affinement, la standardisation et la diffusion croissante des méthodes, peuvent conduire à certaine uniformisation des pratiques – ou du moins des modèles. Le rapport au temps, dans la dynamique des dispositifs participatifs, laisse apparaître des opportunités (mécanismes de diffusion et d'apprentissage) mais aussi des écueils liés à la disponibilité et à la motivation des acteurs d'une part, à l'articulation entre différentes temporalités politiques et institutionnelles d'autre part.

Même si les effets des dispositifs participatifs sur les processus de décision publique sont difficiles à identifier à court terme, les pratiques institutionnelles ne paraissent pas pour l'heure modifiées en profondeur. Le pari de l'analyse menée sur trois dispositifs participatifs était justement que ces modifications ne se manifesteraient que peu à peu, par appropriation progressive des nouvelles règles du jeu et adaptation incrémentale du système. A l'issue de la phase actuelle d'expérimentation dans de nombreux domaines et sous de multiples formes, les pratiques de participation pourraient se stabiliser. Cela impliquerait une redéfinition des rôles et une recomposition des processus de décision dont l'ampleur reste très incertaine.

Les désillusions qui accompagnent les expériences en cours laissent augurer une vision plus modeste – dans ses modalités comme dans ses ambitions – de la participation. Une instrumentalisation cynique des processus participatifs est toujours envisageable, mais les phénomènes d'apprentissage pourraient la rendre de plus en plus difficile, les responsables politiques et institutionnels se trouvant dès lors prisonniers de leur propre jeu. Le plus probable est de déboucher sur un perfectionnement procédural améliorant ponctuellement les contenus des politiques. L'examen critique des pratiques participatives, un examen sans concession mais sans tomber pour autant dans la suspicion systématique, est plus que jamais à l'ordre du jour pour la recherche en science sociales.

## 5. Références bibliographiques

- Blatrix Cécile. 2002. "Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective". *Politix*, 15 57: 79-102.
- Blondiaux Loïc et Lévêque Sandrine. 1999. "La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XXème arrondissement de Paris". in Catherine Neveu (dir.), *Espace public et engagement politique*, Paris, L'Harmattan. Pp. 17-82.
- Bourdin Alain. 2003. "Gouvernance du "vivre ensemble" et gouvernance du projet". in Jacques Beauchard (dir.), *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*, La Tour d'Aigues, L'aube. Pp. 91-107.
- Callois Jean-Marc et Moquay Patrick. 2006. "La territorialisation des politiques de développement rural : acquis des expériences antérieures et perspectives". *Ingénieries EAT*, numéro spécial: 155-163.
- Callon Michel, Lascoumes Pierre et Barthe Yannick. 2001. *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*. Paris, Seuil.
- Futrell Robert. 2002. "La gouvernance performative. Maîtrise des impressions, travail d'équipe et contrôle du conflit dans les débats d'une City Commission". *Politix*, 15 57: 147-165.
- Gregory Amanda. 2000. "Problematizing Participation". *Evaluation*, 2: 179-199.
- Lacaze Jean-Paul. 2004. "La planification stratégique des territoires". *Futuribles*, 295: 25-41.
- Mazet Pierre. 1999. "Participation des habitants et politiques publiques délibératives : pour une approche critique de la démocratie locale". in Catherine Neveu (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan. Pp. 83-113.
- Padioleau Jean-Gustave. 1991. "L'action publique urbaine moderniste". *Politiques et management public*, 9 3: 133-146.
- Stone Clarence N. 1993. "Urban Regimes and the Capacity to Govern : A Political Economy Approach". *Journal of Urban Affairs*, 15 1: 1-28.
- Tapie-Grime Muriel, Blatrix Cécile, Moquay Patrick, Arrault Margot, Grignon Eva, Marin Yannick et Oustrias Theologis. 2005. "La gouvernance performative, étape ou impasse vers le développement durable ?" *Politiques territoriales et développement durable*, edited by MEDD (SRP) / MELATT (PUCA). Villetaneuse, CERAL (Université Paris 13). Pp. 114.