



Canadian Journal of Regional Science
Revue canadienne des sciences régionales

La participation citoyenne à l'action publique : construire des décisions ou un capital pour l'action ?

Jean-Eudes Beuret¹ et Anne Cadoret²

¹Agrocampus Ouest UMR ESO 6590, Rennes, France; ²Aix Marseille Université, CNRS, TELEMME UMR 7303, Aix en Provence, France. Adressez vos commentaires à beuret@agrocampus-ouest.fr.

Soumis 3 septembre 2013. Accepté 25 février 2015.

© Canadian Regional Science Association / Association canadienne des sciences régionales 2015.

Beuret, J-E, & Cadoret, A. 2015. La participation citoyenne à l'action publique : construire des décisions ou un capital pour l'action ? *Canadian Journal of Regional Science / Revue canadienne des sciences régionales* 38(1/3), 21-28.

Qu'ils portent sur le processus décisionnel, les participants ou les organisations, qu'ils soient souhaités ou inattendus, comment identifier les effets des processus participatifs et quels sont-ils ? L'analyse comparée de trois processus participatifs, portant sur les politiques de la petite enfance, de l'eau puis de l'enseignement secondaire à une échelle départementale, nous a permis de qualifier leurs effets, puis de montrer que ce ne sont souvent pas des produits finaux de l'action publique mais plutôt un capital pour l'action. Dès lors, évaluer les effets de la participation nous a conduit à nous intéresser aux facteurs qui permettent – ou non – aux acteurs de mettre à profit ce capital.

Les processus participatifs ont des effets difficiles à quantifier et même à qualifier. Ils deviennent pourtant incontournables : en France, ils sont désormais inscrits dans de nombreux textes, tels que la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (2000) qui impose une concertation préalable à l'élaboration et à la révision des documents d'urbanisme ou, plus récemment, la loi Grenelle II (2010). Mais ces textes restent imprécis quant à ce que sont la participation ou la concertation, ainsi qu'aux bénéfices qui en sont attendus. Peut-on faire l'économie d'outils d'évaluation des effets de la participation des citoyens ? A l'évidence non, car l'impératif participatif est aujourd'hui soumis à la critique, notamment dans le champ de l'environnement où Raymond (2009), La Branche (2009) et Ballan (2011) s'interrogent sur une idéalisation de la participation des citoyens et soulignent des lacunes en termes d'évaluation de ses effets.

Comment identifier des effets dif-

fiés aux processus qui les engendrent ? L'attention se porte souvent sur la décision publique : la participation permet-elle de mieux décider, c'est-à-dire de prendre de meilleures décisions et que la prise de décision soit moins conflictuelle et plus légitime ? Van den Hove (2000) par exemple, dans le champ de l'environnement, distingue des « effets substantifs » qui tiennent à la pertinence des choix réalisés et à leur acceptabilité sociale, puis des « effets procéduraux » qui portent sur les processus de décision eux-mêmes, tels que l'accroissement de la légitimité du processus, l'amélioration de la qualité de sa base informationnelle, une construction ouverte du domaine de choix, la possibilité pour des intérêts peu organisés d'augmenter leur pouvoir d'influence. Mais s'agit-il seulement de mieux décider ? Beierle & Cayford (2002) affectent cinq objectifs aux processus participatifs, à partir desquels ils les évaluent : deux d'entre eux (le renforcement de la confiance dans les institutions publiques, l'éducation et l'information du public) dé-

passent le processus décisionnel concerné. D'autres analyses comparatives (Beuret & Cadoret, 2010) ou monographiques (Torrekens, 2011) mettent en évidence des effets sans rapports directs avec une prise de décision, avec par exemple des décloisonnements sectoriels, ou un apprentissage social des codes et des structures organisationnelles, vécu par des acteurs qui se déniaient tout droit à participer.

Approchée de façon pluridisciplinaire, la question des effets de la participation intéresse tant l'économie des proximités que la géographie de l'action publique, mobilisés ici, autour d'effets territoriaux qui pourraient favoriser la gouvernance des territoires. L'analyse des effets de trois démarches participatives mises en œuvre par une collectivité territoriale française, le Conseil général du Val de Marne, nous permettra d'apporter certains éléments de réponse puis d'interroger la façon dont les effets de la participation sont évalués. Après nous être intéressés aux approches et méthodes proposées par la recherche pour évaluer les processus participatifs et leurs effets, nous présenterons les processus étudiés, la démarche d'analyse, puis les différents types d'effets identifiés : nous reviendrons enfin sur leur nature avant d'énoncer certaines déductions méthodologiques et opérationnelles.

L'objet d'étude : des démarches participatives soumises à un impératif évaluatif

La participation citoyenne est de plus en plus présente dans les politiques régionales, où elle répond soit à une volonté locale d'associer au mieux les citoyens à la décision publique, soit à la démarche de citoyens qui s'invitent à participer, soit à une injonction top-down en faveur d'une démocratie délibérative, dans laquelle l'exercice du pouvoir passe par l'échange public d'opinions, d'informations et d'arguments entre citoyens égaux en vue de la prise de décision (Girard, 2013). Cette injonction engendre des dispositifs participatifs au design très divers (Fung, 2003) et répondant à des niveaux effectifs de participation variés,

identifiés notamment dans l'échelle d'Arnstein (1969). La recherche s'intéresse à ces démarches depuis la fin des années 60, avec à la fois une focalisation sur les procédures et un objectif récurrent d'identification des effets de la participation (Blondiaux & Fourniau, 2011) : or, ces recherches conduisent souvent à douter tant des effets réels de la participation que de la possibilité de les cerner avec précision. L'identification des effets est pourtant essentielle à l'évaluation des dispositifs participatifs, elle même indispensable aux promoteurs de tels dispositifs : au delà de leur identification, c'est la question de la nature des effets à cerner et des méthodes permettant de les approcher que nous poserons ici.

L'évaluation de la participation : évaluation processuelle, évaluation des effets

La participation comme la concertation peut faire l'objet d'évaluations processuelles ou en termes d'effets. Les premières portent avant tout sur la qualité des processus mis en œuvre. Selon Rey-Valette & Mathé (2009), il s'agit notamment de dépasser le référentiel conséquentialiste qui marque les approches utilitaristes, qui n'appréhendent le bien-être social qu'à partir de la somme des utilités et ne jugent de la moralité d'une action qu'en fonction de ses conséquences : l'objectif est alors de définir la qualité des actions et décisions à partir des règles et processus qui ont permis leur élaboration. Un second objectif peut être d'évaluer, à un instant donné du processus, ce qu'il peut potentiellement produire en termes d'effets, l'hypothèse centrale étant que ces effets sont déterminés par certaines caractéristiques du processus, érigées au rang de « critères de qualité ». Rowe & Frewer (2000), Callon, Lascoumes, & Barthes (2001), Beuret, Beltrando, & Dufourmantelle (2006), ou encore Brugidou, Jobert, & Dubien (2007) proposent ainsi des critères d'évaluation de la concertation ou de la participation qui se rapportent tous au processus et très secondairement aux effets.

Des évaluations en termes d'effets portent quant à elles sur les fruits du processus, mais elles sont rares, ce qui conduit Salles (2006) à critiquer le fait que les approches soient focalisées sur l'analyse des dispositifs de dialogue et des processus de co-construction de l'action collective et de la décision, au dépend de l'évaluation de leurs résultats. Selon Blatrix (2010), ceci est dû à un postulat implicite selon lequel des procédures équitables donneraient des résultats équitables, sur la base duquel il suffirait de trouver « la bonne procédure ». Dans tous les cas, les travaux d'évaluation ont en commun leur caractère analytique et qualitatif : s'il est très difficile de quantifier les effets de la participation, il semble pertinent de les qualifier, afin d'interroger la façon dont ces effets sont pensés et valorisés.

Méthodologie

Trois processus participatifs ont été étudiés. Ils sont le fait du Conseil général du Val de Marne, collectivité territoriale qui s'est engagée à favoriser la participation de la population aux principaux choix qui la concerne, via des opérations de consultation, concertation, co-élaboration. La méthodologie retenue passe par deux démarches d'échantillonnage intégrées dans une démarche en quatre temps :

- Une base de données puis une analyse comparative ont été réalisées, portant sur onze processus mis en œuvre par le Conseil général.
- Sur cette base ont été sélectionnés trois cas. L'échantillonnage vise à maximiser la diversité des situations observées, en termes d'objets et d'objectifs. Cet échantillon est restreint de façon à permettre une analyse fine, mais une analyse comparative est possible : elle vise à identifier des récurrences, tant dans les fruits des processus que dans les facteurs qui les déterminent.
- Dans chacun des cas a été sélectionné un échantillon de parties prenantes, en vue de la réalisation d'entretiens semi-directifs, en distinguant le porteur du processus

(commanditaire et décideur), avec un responsable administratif et l'élu responsable ; le(s) pilote(s) du processus, chargé(s) de son animation, avec souvent un agent administratif et un consultant ; les différentes catégories de parties prenantes invitées à participer, l'échantillonnage visant là encore à maximiser leur diversité.

- A la suite des entretiens réalisés avec les parties prenantes, chaque processus a fait l'objet d'une analyse réalisée selon le même canevas, puis l'analyse comparative a permis de mettre en relief les différences et les récurrences.

Après avoir analysé les nombreuses traces écrites de ces processus participatifs, les entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès de trente cinq acteurs. Parmi les thèmes abordés figuraient les étapes et effets du processus, la convergence (réelle ou non) de chacun autour d'une démarche et d'objectifs partagés, les facteurs déterminants quant aux effets obtenus, les catégories de participants, l'expression permise par le processus, les espaces de dialogue issus de la démarche.

Terrains et limites de l'étude

Le projet de « Plan Bleu » visait la construction d'une politique de l'eau pour les quinze ans à venir : y ont été associés des usagers et des acteurs ayant un impact sur l'eau. Après une étape de cadrage limitée aux services du Conseil général impliqués dans ce domaine, la participation s'est basée sur plusieurs opérations : le « Festival de l'Oh ! » a d'abord permis de collecter près de 500 avis et propositions du public ; la définition d'axes d'action s'est faite lors de tables rondes auxquelles 37 habitants ont participé, puis lors d'ateliers thématiques qui ont réuni des associations, organisations publiques, entreprises et élus : les deux publics se sont ensuite réunis dans des « ateliers de la concertation » qui visaient à finaliser le Plan Bleu. En résultent, deux ans après le lancement de la démarche, un catalogue de 94 actions et une charte de l'eau qui engage moralement ses signataires. Le

Tableau 1. Les effets des processus participatifs étudiés.

Un résultat	...Qui engendre...	Avec pour EFFETS	La nature des effets
Une parole citoyenne	Révèle des Informations...	Actions	Dans l'immédiat ou dans le futur Un capital informationnel
	Provoque des controverses	Evolutions	
	Met des questions au travail...	Agenda	
	A un poids dans le débat	Décisions	
Des rapprochements	Entre les citoyens et l'acteur public	Proximités	Un capital organisationnel
	Entre des services publics associés au dialogue avec les citoyens	Proximités et coordinations intra et/ou inter-organisationnelles	
Des apprentissages	Apprentissage de situations de dialogue	Compétences en conduite de concertations	Un capital pour l'action concertée
	Une convergence autour d'un besoin de coordination	Légitimité d'un acteur à coordonner l'action	
	Des citoyens s'expriment alors qu'ils se niaient ce droit	Légitimité de citoyens à investir l'espace public	
	Des plans et chartes engagent leurs signataires	Références collectives	
Des initiatives	Des dynamiques d'action concertée	Des actions concertées dont la durabilité suppose souvent un appui	Un capital activé provisoirement

Projet Educatif Départemental (PED) avait pour objectif la construction collective d'une politique visant « la réussite scolaire pour tous ». La participation a eu lieu d'une part à l'échelle du département, d'autre part à l'échelle de conférences de collègues auxquelles ont participé des enseignants, des élèves et des parents d'élèves. Des démarches participatives ont notamment été lancées dans trois collèges en testant divers supports de participation (théâtre forum, thérapie sociale, vidéo). Il s'agissait de produire un diagnostic partagé, puis d'élaborer le PED lors d'un débat global et de réflexions menées dans différents sous-groupes. Le troisième projet était très différent puisqu'il s'agissait d'une démarche d'évaluation participative d'une instance de participation des citoyens : les conseils des crèches. La participation a commencé dans le comité de pilotage de l'évaluation, qui comptait cinq parents. Elle s'est poursuivie avec la mise en place de « dispositifs miroirs », où les représentants des parents au comité de pilotage débattaient avec ceux qu'ils représentaient. Enfin, des tables rondes ont été organisées en aval de la collecte de données réalisée par le consultant chargé de l'évaluation : elles associaient des parents, des agents et des élus, autour de la construction de propositions opérationnelles.

Parmi les limites de l'étude, figure le fait que cet échantillon ne couvre

évidemment pas la diversité des processus participatifs. Selon Fung (2003), les effets des processus participatifs diffèrent selon leur *design* : or les trois processus observés, mis en œuvre à partir de références similaires, sont marqués par des caractéristiques communes qui interdisent toute généralisation. Ainsi dans chacun des cas, si des opérations de consultation touchent des centaines de citoyens, la participation des citoyens à la co-construction d'avis et propositions n'en concerne que quelques dizaines tout au plus : cet échantillon n'inclue pas de processus où la participation est plus massive. Tous ces processus sont mis en œuvre de façon volontaire : le cas de démarches participatives engagées par des organisations publiques obéissant à une injonction, qui n'envisagent la participation qu'à minima, n'est pas considéré. Élargir l'échantillon à des processus nés dans d'autres conditions ou conçus différemment permettrait d'élargir la gamme des effets observés.

Nous allons maintenant présenter les effets identifiés, dans les processus étudiés. Ils s'apparentent à des ressources, produites par la concertation, de différentes natures.

Des ressources cognitives : une parole citoyenne pour informer, bousculer, alimenter un agenda, décider

Goodin & Dryzek (2006) recommandent d'établir un « catalogue détaillé » des effets des processus participatifs afin d'étudier leurs conséquences sur les pratiques démocratiques. Tout en interrogeant ultérieurement l'effectivité des bénéfices obtenus, nous présentons ce type d'inventaire des effets, tels qu'ils ressortent des entretiens (tableau 1).

L'un des produits de la participation est l'expression d'une parole citoyenne dont la richesse, selon les participants, est liée au caractère « extra-ordinaire » des arènes de dialogue. Dans une situation d'échange inhabituelle, marquée par une horizontalité du dialogue, élus et professionnels s'exposent, sortent de rôles de représentation figés, se font plus proches, ce qui ouvre un champ d'expression inexploré. Dans les collèges par exemple, on souligne le fait que les parents ne sont habituellement conviés qu'en cas de problèmes : le caractère « extra-ordinaire » de l'espace participatif explique celui de la parole citoyenne exprimée.

A quoi sert cette parole ? Il s'agit d'abord de révéler des informations : des élus ou agents affirment avoir pris conscience de la diversité des enjeux et des acteurs des politiques de l'eau, ou encore de la fracture qui existe entre les intervenants auprès de l'enfant qui sont extérieurs ou intérieurs au collège. Il s'agit ensuite de bousculer... pour provoquer des évolutions. Selon un responsable de collège, la démarche participative a provoqué de fortes tensions dans son équipe en questionnant la fermeture de l'établissement sur lui-même, créant une controverse qui a engendré des évolutions notoires : le processus « met sur la table des choses dont ils [les enseignants] ne veulent pas parler ». Elle permet également, selon un agent du Conseil général, de « mettre une question au travail », inscrite dans l'agenda proche ou lointain des organisations présentes. La parole exprimée peut enfin avoir des effets sur la décision. Ainsi, la participation citoyenne a fait basculer la décision en

faveur de l'aménagement des conseils des crèches plutôt que leur refondation et en faveur du maintien d'élections des parents que le Conseil général envisageait de supprimer. Dans le cas du Plan Bleu et du PED, il existe une nébuleuse d'éléments exprimés lors des échanges et autant de microdécisions qui conduisent à établir les plans d'action : les effets sur la décision sont difficilement traçables, mais les décideurs en soulignent l'existence.

Si le dernier effet porte sur le processus de décision dans lequel s'inscrit la démarche participative, l'expression d'une parole citoyenne a des effets beaucoup plus larges et diffus, sur des actions et prises de décisions ultérieures. Ces effets se rapportent aux savoirs sur lesquelles la décision se fonde, mais l'enjeu est aussi de lever des blocages en explicitant des non-dits, en imposant certains sujets comme thèmes d'action et/ou de débat, puis de peser sur la décision. A travers ces enjeux, nous retrouvons les trois regards proposés par Bäckstrand (2004) pour une science contemporaine des démarches participatives : le politique (« *political legitimacy* ») avec ce qui touche aux rapports de force dans la controverse et la prise de décision, l'économique (« *policy effectiveness* ») avec l'amélioration de l'action et le traitement de certains blocages, le savoir (« *scientific accuracy* ») avec la mise en discours de connaissances détenues par les parties prenantes. Nous constatons enfin que les effets identifiés peuvent certes engendrer des bénéfices immédiats, mais que ces effets constituent surtout un potentiel, des ressources pour de futures actions.

De nouvelles ressources organisationnelles : proximités et coordinations

Les participants évoquent la création de liens nouveaux, d'abord entre l'acteur public et les citoyens. La participation vient parfois conforter un lien ancré dans des espaces de concertation permanents, comme le sont les Conseils des Crèches, mais les liens sont souvent nouveaux, à partir d'une

image du Conseil général qui change. Selon un participant, « cela a produit un vrai changement de regard des gens sur le Conseil général : une organisation vécue comme lointaine, pas vraiment soucieuse de notre bien-vivre et de nos problèmes. Il y a un rapprochement symbolique... ». Il s'agit d'une proximité construite par les processus, directement avec ceux qui participent, indirectement avec d'autres *via* l'information diffusée sur chaque processus participatif.

Ce sont aussi des liens périphériques au regard des objectifs de la participation citoyenne, mais importants. Les processus participatifs supportent des rapprochements entre des organisations distinctes (inter-organisationnels) ou des services du Conseil général (liens intra-organisationnels) qui travaillent sur des objets communs. Au sein même du Conseil général, la construction des collègues, l'aide sociale, le sport, la culture ou la citoyenneté concernent un même public adolescent, mais relèvent de services cloisonnés. Des rapprochements sont favorisés par le fait que la participation citoyenne met en avant une vision transversale d'un objet. Des coordinations plus ou moins stables et formalisées en résultent : par exemple, le service départemental qui gère des séjours de vacances pour adolescents et la Direction de l'Éducation et des Collèges se sont rapprochés pour construire des critères de sélection des bénéficiaires tenant compte d'objectifs éducatifs, ce qui résulte du processus participatif de construction du PED. Des rapprochements, inter-organisationnels cette fois, sont favorisés par le fait que les citoyens révèlent l'existence d'acteurs qui leurs sont utiles, inconnus d'autres organisations. C'est par exemple un café des parents, créé par une association de femmes africaines autour d'un collègue, ou un observatoire de la prévention créé par des associations, initiatives inconnues des services éducatifs du Conseil général. Les produits de la participation sont des coordinations d'une part, des facteurs de coordination (interconnaissance, proximités, confiance) d'autre part.

Dans tous les cas émergent de nouvelles proximités qui sont un capital pour une gouvernance locale qui, selon Bertrand & Moquay (2004) suppose l'activation de relations de proximité. Il s'agit de proximités organisées, définies par Rallet & Torre (2004) comme la capacité qu'offre une organisation de faire interagir ses membres, l'organisation désignant tout ensemble structuré de relations, formelles ou informelles. L'organisation rend les interactions en son sein plus faciles qu'avec des entités situées hors de l'organisation, du fait de mécanismes, règles, routines de comportement (logique d'appartenance à l'organisation), mais aussi de représentations, croyances et savoirs partagés par ses membres (logique de similitude entre les membres). La participation crée des proximités d'appartenance avec de nouveaux liens entre organisations, services et/ou individus, ainsi que des proximités de similitudes liées à la construction de références communes lors des débats. Ces proximités sont un capital (Torre & Beuret, 2012), mobilisable par des acteurs qui pourront, ou non, les activer pour mieux coordonner leurs actions.

Des ressources pour l'action concertée : savoir-faire, légitimités, références collectives

Certains effets sont directement vus par nos interlocuteurs comme des ressources, un capital pour l'action. Ce sont d'abord des savoir-faire, en matière de concertation, acquis par apprentissage au cours des processus participatifs, par des agents ou élus qui reconnaissent que l'« on ne savait pas faire, on est pas habitué.. » et qui vivaient le fait d'animer ou de simplement participer au dialogue comme des situations « très anxiogènes ». Les savoir-faire acquis portent par exemple sur « l'importance du travail préparatoire, pour apprivoiser les acteurs » ou sur les formats de dialogue, avec « une expérience différente de celle de la réunion publique, qui est souvent la seule connue en matière de participation ».

Un autre type de ressource tient à une légitimité nouvelle, acquise par le Conseil général ou par certains citoyens. Les compétences du Conseil général sont limitées dans le domaine de l'eau comme dans le domaine éducatif (à la seule construction des collèges) et les processus participatifs ont été mal perçus par des acteurs dotés de prérogatives dans ces domaines. Ayant réussi à créer une convergence autour d'un besoin de mise en cohérence des interventions des uns et des autres, le Conseil général a acquis une légitimité pour piloter cette mise en cohérence : « le processus a éveillé l'intérêt des acteurs pour que le Conseil général intervienne pour relier les projets, un peu comme un médiateur ». Au niveau des citoyens, certains participants qui avaient des difficultés d'accès à l'espace public ont également acquis une légitimité. Il s'agit souvent d'acteurs qui se niaient cette légitimité, dans ce que Torrekens (2012) qualifie de « déni de *voice* ». Ce sont des femmes chefs de famille issues de l'immigration, qui se déniaient tout droit d'expression, ou encore une éducatrice de jeunes enfants qui a pris l'initiative d'une enquête auprès des parents afin d'alimenter l'évaluation des conseils des crèches, investissant un espace public qu'elle pensait peu accessible. Il en résulte parfois des changements de pratiques et de représentations des territoires du quotidien, comme le montre également Roche (2011).

Les processus participatifs étudiés ont aussi engendré des objets potentiellement supports de coordinations intra et inter-organisationnelles. Par exemple la charte de l'eau du Plan Bleu n'a pas de valeur contractuelle mais engage moralement ses signataires qui, par ailleurs, ont accepté d'être partenaires d'opérations inscrites dans le plan d'action : ces références collectives constituent une ressource pour une action concertée à l'avenir.

Sans oublier des dynamiques induites : des « effets résurgents »

Parmi les effets des processus participatifs figurent enfin des actions qui ne

faisaient nullement partie des résultats envisagés. Par exemple, la participation dans les collèges, dont l'objectif était seulement de débattre, a engendré des actions concrètes *a posteriori* aussi diverses que la mise en place de formations de délégués de classe, d'aides à la recherche de stages pour les collégiens, de participation des élèves à l'élaboration du règlement intérieur, etc... Ces actions sont les produits inattendus de processus participatifs qui engendrent aussi des actions collectives à des échelles très diverses, qui échappent totalement aux initiateurs des processus. De même, pour le Plan Bleu, « des choses se sont passées grâce au Plan Bleu, mais en dehors du cadre » selon un participant. Il s'agit d'« effets résurgents », difficile à approcher lors de l'évaluation des effets et dont l'existence soulève un problème méthodologique : comment identifier des actions dispersées, sans rapport apparent avec la démarche participative, mais qui en sont le fruit ? Ces actions sont parfois portées par des citoyens sans culture associative, mal armés pour trouver des appuis. Ce sont des dynamiques qui pourront profiter à l'action publique, mais certaines resteront lettre morte si elles ne bénéficient d'aucun soutien : il s'agit là encore de ressources activables ultérieurement.

Des ressources, un capital mobilisable

Il ressort de l'analyse des effets des trois processus étudiés qu'une part significative de ces effets ne sont pas des produits finaux mais des ressources pour de futures actions. Il s'agit d'un capital au sens économique du terme, c'est à dire un investissement nécessaire à une production future, qui peut être mobilisé ou rester inexploité : c'est un potentiel activable. Ce capital se dépréciera s'il reste inexploité : un savoir-faire non mobilisé risque de se perdre, de même que des proximités (définies par l'économie des proximités comme un capital mobilisable) ou des dynamiques émergentes restées sans soutien. Ceci interroge la façon dont sont pensés et gérés les effets de la participation.

Ces ressources nouvelles sont détenues en partie par l'organisation qui ouvre ses portes à la participation (détentrice de nouvelles informations, légitimité, savoirs-faire, proximités, ...), en partie par le public participant. Ce dernier acquiert notamment une ouverture et des informations sur des problématiques qui le concerne mais sont d'un intérêt plus général. Ce sont autant de ressources pour une « mobilisation cognitive » qui, selon Inglehart (1977) permet la sortie de l'univers confiné de la communauté locale, l'ouverture vers les problèmes d'un monde plus vaste et l'investissement dans diverses formes de revendication et de participation. Dans la théorie d'Inglehart (1977), cette mobilisation fait la part belle au besoin d'expression individuelle et à l'autonomie de l'individu, mais celle-ci peut trouver à s'exprimer dans un cadre proposé par des acteurs publics (même lorsqu'il s'agit d'interpeller, voire de défier l'autorité) : c'est un capital à valoriser. De façon plus générale, nombre de ressources acquises par les participants relèvent de l'*empowerment*, concept couramment utilisé dans les milieux du développement communautaire, qui signifie « renforcer ou acquérir du pouvoir » (Calvès, 2009). Selon Simon (1994), l'*empowerment* renvoie en particulier à la capacité des individus et des collectifs à agir pour assurer leur bien-être ou leur droit de participer aux décisions les concernant : l'acquisition de ressources cognitives, comme le fait de cesser de se dénier un droit à l'expression et à l'action, relèvent clairement de ceci. Ces capacités relèvent d'un capital ultérieurement mobilisable. Notons enfin que certaines des ressources évoquées, notamment les nouvelles proximités construites par la participation relèvent d'un capital social, défini par Bourdieu (1980) comme « l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissance et d'interreconnaissance ». Si Bourdieu (1980) considère le capital social comme un stock issu d'un investissement à l'échelle individuelle, d'autres en font un bien social, « valorisé par les agents mais

qui n'est pas détenu par un agent en particulier » (Putnam, 1993). Ce capital est ici détenu à la fois par des individus très impliqués dans les processus étudiés et par les collectifs et organisations parties prenantes.

On reproche souvent au concept d'empowerment de mettre en avant une vision « romantique » d'un pouvoir qui négligerait les conflits et inégalités sociales internes au collectif (Wong, 2003, Calvès, 2009). De façon plus générale, l'ensemble des ressources produites par la participation, qu'elles relèvent de l'empowerment, d'un capital social ou de la mobilisation cognitive, représentent un capital utilisable à des fins individuelles, voire clientélistes (Bourdieu, 1980), qui peut ne pas être utilisé en faveur de l'intérêt général et se perdre dans des luttes entre groupes sociaux : c'est un risque à considérer, qui doit conduire le promoteur de la démarche participative à accompagner la valorisation de ce capital.

Des obstacles à la valorisation du capital accumulé

L'analyse des cas étudiés montre que la valorisation du capital issu de la participation peut se heurter à de nombreux obstacles, ce qui interroge la façon dont est pensée l'après-démarche participative. On observe d'abord que le format de mobilisation des moyens est celui du projet, avec des moyens humains et financiers mobilisés pour la durée du processus : c'est pourtant lorsqu'il se termine que des moyens sont nécessaires pour se saisir des problématiques mises en avant par les acteurs, appuyer des dynamiques collectives naissantes, répondre aux demandes d'appui formulées par des acteurs que le processus a mis en mouvement, exploiter la légitimité nouvelle dont on dispose pour investir certaines problématiques. Faute d'avoir anticipé l'émergence de ce capital pour l'action, l'initiateur de la démarche participative se trouve démuné et la remobilisation de nouveaux moyens prend du temps : le risque est de perdre une partie de ce capital.

Un autre obstacle à la valorisation du capital produit par la participation

tient à la verticalité des processus décisionnels, qui s'oppose à la transversalité des espaces de participation. Chaque processus participatif crée un espace de dialogue horizontal, transversal vis-à-vis du découpage d'une organisation comme le Conseil général en secteurs d'activités. A l'heure de la prise en compte des informations et de la valorisation du capital issu de la participation, cette transversalité est-elle respectée ? Si chaque direction concernée par une question décide comme elle le fait en temps normal, des propositions et dynamiques co-construites se heurteront à une fin de non recevoir d'au moins l'une d'entre elles. Engager des processus participatifs suppose d'aménager les processus de prise de décision en les rendant moins sectoriels, moins verticaux et moins hiérarchiques. Tout dépend ici des routines organisationnelles relatives à la prise de décision, propres à celui qui porte le processus, ou de sa capacité à les revoir, ce qui reste souvent difficile comme l'a montré Lindblom (1959).

Un dernier obstacle peut tenir à une absence de conversion d'un capital personnel en capital organisationnel, au sein des organisations participantes. Au sein du capital construit par les processus participatifs, figurent des attributs des organisations parties prenantes (par exemple la légitimation du Conseil général, une charte...), mais d'autres sont détenus par des individus. Les savoirs faire sont des attributs individuels : les convertir en capital organisationnel suppose d'une part de les partager lors d'échanges ou d'ateliers de formation, d'autre part de veiller à placer ceux qui les détiennent là où ils en feront bénéficier l'action publique.

Conséquences pour l'évaluation des effets de la participation

De tels obstacles ont été observés dans les trois cas étudiés. Même si cela n'est pas généralisable, cela révèle l'importance de se pencher sur la valorisation des effets de la participation et, notamment, sur la cohérence entre les conditions de cette valorisation et les formes de management des pro-

cessus décisionnels et des ressources humaines et financières, au sein des organisations qui mettent en œuvre des processus participatifs. Ceci signifie également qu'une évaluation des effets de la participation ne peut faire l'économie de la question de la valorisation de ces effets, ce qui supposerait de remettre l'évaluation à plus tard pour observer la façon dont les parties prenantes se sont saisies, ou non, du capital dont elles disposent à l'issue du processus participatif. Ceci est délicat, au vu d'une part de la question de la redevabilité (immédiate) de celui qui engage le processus vis-à-vis de celui qui le finance, d'autre part de problèmes méthodologiques. Les indicateurs renseignés à dire d'expert seront difficilement utilisables quelques années plus tard, lorsque les parties prenantes se seront dispersées dans d'autres fonctions. L'idéal serait de combiner une évaluation ex-post à l'issue du processus et une évaluation réalisée quelques mois ou années plus tard. Une autre solution est d'observer, lors de l'évaluation ex-post, si des conditions ont été créées pour favoriser l'activation du capital produit par le processus, à partir de questions telles que les suivantes : existe-t-il des mécanismes permettant d'observer et d'appuyer des dynamiques émergentes issues de la participation ? Les individus qui ont acquis des capacités et/ou légitimités nouvelles ont-ils été mis dans des situations où ils pourront les valoriser ?

L'évaluation des effets de la participation suppose de tenir compte de décalages temporels dans l'obtention de bénéfices finaux, mais aussi de décalages spatiaux, avec des effets inattendus, diffus, qui émergent hors des processus qui les ont engendrés. Ceci pose un autre problème méthodologique car nombre d'évaluations sont centrées sur un processus et les instances qui le supportent, mais n'explorent pas ce qui émerge ailleurs. Ce sont des « effets résurgents », qualifiés de « rivières souterraines » par un acteur. Les identifier suppose de dépasser l'analyse d'un processus, pour ouvrir le champ d'observation vers les réseaux auxquels sont liées les parties prenantes. Il s'agit de penser les effets

de la participation à l'échelle d'un système d'acteurs et d'actions, plutôt qu'à l'échelle d'un processus et d'instances de dialogue.

Conclusion

L'inventaire des effets des trois processus étudiés montre d'abord qu'ils sont diffus et dépassent les résultats attendus, ensuite qu'il s'agit moins d'effets immédiats que d'un potentiel exploitable. Ces processus participatifs permettent la construction d'un capital pour l'action au sein des territoires : qu'il s'agisse d'informations révélées grâce à la mise en place d'espaces d'échange « extraordinaires », de compétences, de supports pour une action concertée et cohérente, d'une nouvelle légitimité pour agir et fédérer, de capacités de coordination liées à l'émergence de nouvelles proximités, il s'agit d'un capital qui ne portera ses fruits que s'il est exploité. Or, la valorisation de ces actifs peut se heurter à des obstacles, notamment aux routines propres à l'organisation qui porte ces processus participatifs. Dans des situations de verticalité de la décision, avec des cloisonnements en secteurs dotés d'autant de décideurs, la valorisation de la nouvelle base informationnelle et des proximités construites par la démarche est difficile. Dans les cas étudiés, des proximités nouvelles bousculent des proximités sectorielles sources de routines et de pouvoirs dont certains décideurs ne veulent pas se départir. Les routines organisationnelles qui font obstacle à la valorisation des acquis de la participation concernent aussi les formats d'action utilisés. Le format du projet pose problème lorsque la participation fait émerger des dynamiques qu'il faudrait accompagner, au moment même où le projet se termine. Dans ces conditions, le capital produit par la participation n'est que partiellement valorisé.

Le risque encouru est, au final, une quasi absence d'effets des processus participatifs si le capital qu'ils produisent n'est pas ultérieurement mobilisé. De faibles bénéfices sont alors comparés à un investissement en temps très conséquent, alimentant

des discours sur l'inutilité de la participation. Un autre risque est l'exploitation du capital évoqué à des fins toute autres que le service de l'intérêt général : ce qui relève de l'empowerment peut notamment être utilisé à des fins individuelles ou pour alimenter des oppositions catégorielles. La mobilisation cognitive peut quant à elle alimenter un besoin d'expression individuelle tournée contre les pouvoirs publics, comme le mentionne Inglehart (1977) dans sa théorie de la « révolution silencieuse », les valeurs postmatérialistes qu'il évoque poussant l'individu à défier l'autorité : cette attitude ne sert pas le cadre participatif proposé et la participation peut être le vecteur de conflits et d'effets négatifs. Face à cela, les promoteurs de processus participatifs doivent accompagner la valorisation du capital qu'ils contribuent à créer.

Les spécificités et le faible nombre de processus participatifs considérés interdisent toute généralisation, mais leur étude montre que parmi les effets des processus participatifs figurent des produits assimilables à un capital, qui n'aura de valeur que s'il est exploité pour l'action publique. Dès lors, la question de l'évaluation des effets de la participation est double : il s'agit non seulement d'identifier ces effets mais aussi d'évaluer leur valorisation au sein des territoires. Ceci doit nous conduire à compléter l'évaluation réalisée à l'issue du processus par une évaluation remise à plus tard, portant sur la façon dont ce capital a été exploité. A minima, toute évaluation ex post devra interroger la façon dont ont été créées des conditions visant l'utilisation optimale du capital engendré par la participation.

Références

Arnstein, S. 1969. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35(4), 216-224.

Bäckstrand, K. 2004. Scientisation vs. civic expertise in environmental governance : ecofeminist, ecomodernist and postmodernist responses. *Environmental Politics* 13(4), 695-714.

Ballan, E. 2011. Démocratie et environnement, un mariage arrangé. *Revue Territoires*, 516.

Beierle, TC, & Cayford, J. 2002. *Democracy in Practice. Public Participation in Environmental Decisions*, Washington DC: Resources for the Future Press.

Bertrand, N, & Moquay, P. 2004. La gouvernance locale, un retour à la proximité. *Économie rurale* 280, 77-95.

Beuret, J-E, Beltrando, V, & Dufourmantelle, N. 2006. *L'évaluation des processus de concertation : RELIEF, une démarche, des outils*. Paris : La Documentation Française.

Beuret, J-E, & Cadoret, A, 2010. *Gérer ensemble les territoires : vers une démocratie coopérative*. Paris : Editions Charles Leopold Mayer.

Blatrix, C. 2010. *L'évaluation de la participation*. Séminaire de l'institut de la concertation, Montpellier, 19 avril 2010.

Blondiaux, L, & Fourniau, J-M. 2011. Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? *Participations* 1/ 2011 (n° 1), 8-35.

Bourdieu, P. 1980. Le capital social : notes provisoires. *Actes de la recherche en Sciences Sociales* 31, 2-3.

Brugidou, M, Jobert, A, & Dubien, I. 2007. Quels critères d'évaluation du débat public ? Quelques propositions. Dans Revel, M, et al. (Dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. Paris : La Découverte. 305-317.

Callon, M, Lascoumes, P, & Barthes, Y. 2001. *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*. Paris : Seuil.

Calvès, AE. 2009. « empowerment » : généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement. *Revue Tiers Monde* 2009/4, n°200, 735-749.

Fung, A. 2003. Recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences. *The Journal of Political Philosophy* 11(3), 338-367.

Girard, C. 2013. Démocratie délibérative. Dans *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*. Paris. <http://www.cerpo.org/>

Goodin, RE, & Dryzek, JS. 2006. Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-publics. *Politics and Society* 34(2), 219-244.

Inglehart, R. 1977. *The Silent Revolution : Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton NJ : Princeton University Press.

La Branche, S. 2009. L'insoutenable légèreté environnementale de la participation : une problématisation. *VertigO* 9(1).

- Lindblom, CE. 1959. The science of muddling through. *Public Administration Review* 19(2), 79-88.
- Putnam, RD. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Rallet, A, & Torre, A. 2004. Proximité et localisation. *Economie Rurale* 280, 25-41.
- Raymond, R. 2009. La société civile, ce « nouvel » acteur de l'aménagement des territoires. *L'information géographique* 73(2), 10-28.
- Rey-Valette, H, & Mathé, S. 2009. *L'évaluation de la gouvernance ou l'évaluation pour la gouvernance ?* XLVIème colloque de l'ASRDLF, Clermont-Ferrand, 6-8 juillet 2009.
- Roche, E. 2011. *Les effets territoriaux des « ratés » de la participation*. Actes des journées d'études sur les effets de la participation, Paris, 21 octobre 2011.
- Rowe, G, & Frewer, LJ. 2000. Public participation methods: a framework for evaluation. *Science, Technology, and Human Values* 25(1), 3-29
- Salles, D. 2006. *Les défis de l'environnement : démocratie et efficacité*. Paris : Syllepse.
- Simon, B. 1994. *The Empowerment Tradition in American social Work: A History*. New York NY: Columbia University Press.
- Torre, A, & Beuret, J-E. 2012. *Proximités Territoriales*. Paris : Economica Anthropos.
- Torrekens, C. 2012. Concertation et négociation à l'échelle politique locale. Le cas de la gestion locale de l'islam à Bruxelles. *Participations* 2, 126-145.
- Van Den Hove, S. 2000. Approches participatives pour la gouvernance en matière de développement durable : une analyse en termes d'effets. *Cahiers du C3ED* 00-04, 3-38.
- Wong, KF. 2003. Empowerment as a panacea for poverty: old wine in new bottles? Reflections on the World's Bank's conception of power. *Progress in Development Studies* 3(4), 307-322.