



HAL
open science

L'éternel recommencement des politiques locales de démocratie participative

Guillaume Petit

► **To cite this version:**

Guillaume Petit. L'éternel recommencement des politiques locales de démocratie participative : L'expérimentation permanente contre l'institutionnalisation. *Gouvernement & action publique*, 2024, 12 (4), pp.111-135. 10.3917/gap.234.0111 . halshs-04568489

HAL Id: halshs-04568489

<https://shs.hal.science/halshs-04568489>

Submitted on 5 May 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'éternel recommencement des politiques locales de démocratie participative : l'expérimentation permanente contre l'institutionnalisation.

Guillaume Petit,

docteur en science politique (Université Paris 1, CESSP)

gllmpetit@gmail.com

Article paru dans : *Gouvernement et action publique*, 2023/4

PETIT Guillaume, « L'éternel recommencement des politiques locales de démocratie participative. L'expérimentation permanente contre l'institutionnalisation », *Gouvernement et action publique*, 2023/4 (VOL. 12), p. 111-135. DOI : 10.3917/gap.234.0111. URL : <https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2023-4-page-111.htm>

Résumé :

L'institutionnalisation des politiques locales de démocratie participative est une des principales difficultés rencontrées par leurs promoteurs. Ces politiques ne remplissent pas plusieurs critères d'une institution : permanence, dépersonnalisation, reconnaissance et prévisibilité. Pourtant, les offres institutionnelles de participation sont toujours plus nombreuses, avec un appel constant à renouveler des expérimentations de participation citoyenne. Ainsi, les innovations démocratiques trouvent dans leur changement permanent le support de leur pérennisation et de leur diffusion comme instruments d'action publique. Ces expériences ont beau ne pas devenir des institutions, elles n'en ont pas moins des effets réels en matière de prestation commerciale, de bureaucratisation administrative ou de personnalisation politique. La prise en compte des pratiques des acteurs de la mise en administration et du design institutionnel participatif montre comment ils composent avec un cadre qui les amènent à valoriser un registre expérimental contre l'institutionnalisation.

MOTS-CLES : BUREAUCRATISATION, DEMOCRATIE PARTICIPATIVE, DISPOSITIFS PARTICIPATIFS, EXPERIMENTATION, INSTRUMENTS, INSTITUTIONNALISATION, MARCHES PUBLICS, POLITIQUE LOCALE, POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES

The never-ending story of local participatory democracy policies: Permanent experimentation vs. institutionalization

Abstract: Institutionalizing local participatory democracy policies is one of the main difficulties encountered by their promoters. They fail to meet four criteria for an institution: permanence, depersonalization, recognition, and predictability. Nevertheless, public participation policies continue to become increasingly numerous, accompanied by constant calls to renew citizen participation experiments. Through their framing as instruments of permanent change, these democratic innovations have altered the very means through which they have been disseminated and perpetuated as components of public policymaking. These experiments may not have become institutions, but they do have real effects in terms of capitalist marketization, administrative bureaucratization and political personalization. Studying the practices of actors involved in participatory administration and institutional design

reveals how they deal with a framework that leads them to value experimentation over institutionalization.

KEYWORDS: BUREAUCRATIZATION, DEMOCRATIC INNOVATIONS, EXPERIMENTATION, INSTITUTIONNALIZATION, LOCAL POLITICS, LOCAL PUBLIC POLICIES, PARTICIPATORY DEMOCRACY, POLICY INSTRUMENT, PUBLIC PROCUREMENT,

Introduction : l'action publique locale par les institutions participatives

L'institutionnalisation des dispositifs participatifs est une des principales difficultés rencontrées par leurs promoteurs. Cet article interroge comment une offre institutionnelle de participation passe du statut de proposition politique (dans la compétition électorale) à celui de catégorie d'action publique (dans la gestion municipale). Il montre comment les politiques locales de démocratie participative échouent à remplir plusieurs critères de l'institutionnalisation : permanence, dépersonnalisation, reconnaissance et prévisibilité. Ces critères sont proposés en synthèse d'une littérature de sociologie politique de l'institution, d'après laquelle l'institutionnalisation désigne des « instances de gouvernement et d'administration [qui] se voient reconnaître publiquement une existence, des droits et des obligations, et sont conçues comme indépendantes des individus qui assument des rôles en leur sein » (Lagroye *et al.*, 2012, p. 112) et implique une « présomption de continuité » (Dulong, 2012, p. 52).

Ces expérimentations ont beau ne pas s'installer durablement comme institutions, elles n'en ont pas moins des effets réels, notamment en matière administrative ou politique. Ainsi, la multiplication de dispositifs participatifs est soutenue par une expérimentation permanente qui implique une certaine mise en administration même en l'absence d'institutionnalisation réelle. Dès lors l'absence d'institutionnalisation n'invalide pas le postulat d'un impératif délibératif (Blondiaux, Sintomer, 2002), qui se voit au contraire mis au service de la possibilité de toujours expérimenter. La notion d'expérimentation dans les politiques publiques s'articule à un attrait pour l'innovation politique. Elle est présentée comme une « méthode qui permet de tester sur le terrain, pendant une durée limitée, une mesure, une politique, un mode d'organisation, ou une nouvelle technologie, et d'en mesurer les effets de façon objective. L'expérimentation est un outil au service des politiques publiques innovantes et efficaces, qui permet d'associer le citoyen à leur élaboration »¹. L'expérimentation permet de déroger à des règles ou des normes de façon provisoire, afin d'observer les effets de ces changements avant une possible promulgation étendue ou généralisée. Elle cumule des principes de nouveauté, révocabilité et scientificité (*evidence-based policy*). Les acteurs de la démocratie participative s'appuient sur la valorisation de ce registre expérimental pour promouvoir l'implantation d'innovations démocratiques, et ce même de façon relâchée, sans revendiquer une forme aboutie de scientificité (Chabé-Ferret *et al.*, 2017).

Les innovations démocratiques trouvent dans leur changement permanent une voie de leur amélioration, mais aussi une condition de leur pérennité comme instruments d'action publique, en l'absence d'un contexte politique et social soutenant leur institutionnalisation. Le suivi des

¹ Conseil d'État, 2019, « Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ? », étude réalisée à la demande du Premier ministre [<https://www.conseil-etat.fr/actualites/ameliorer-et-developper-les-experimentations-pour-des-politiques-publiques-plus-efficaces-et-innovantes>].

pratiques des acteurs montre en quoi ils composent avec un cadre qui renforce l'expérimentation, la bureaucratisation et la personnalisation contre l'institution. L'analyse de l'institutionnalisation uniquement au prisme de l'officialité et de la légalité (Blatrix, 2002 ; Fourniau, 2007) dissimule ainsi une institutionnalisation inachevée et indéterminée d'expériences qui sont toujours susceptibles d'être ignorées ou révoquées.

Trois terrains d'étude municipaux mis en regard

L'article s'appuie sur une recherche doctorale dédiée à la production et à la réception des offres institutionnelles de participation à l'échelle municipale (Petit, 2017). Elle s'est déroulée dans trois petites villes de 20 000 habitants – Lanester (Morbihan), Bruz (Ille-et-Vilaine), Arcueil (Val de Marne) – où les autorités municipales ont promu des offres de participation variées. L'enquête s'étend de 2012 à 2017, au sujet d'initiatives qui se sont tenues durant les mandats municipaux de 1995 à 2020. Ces trois contextes sont pensés comme des cas² d'un mouvement national de promotion légale et politique de la démocratie participative municipale entre les années 1990 et 2010 (Blondiaux, 2005).

Dans chaque ville, nous avons suivi un protocole similaire. D'abord, une série d'observations avec des élus, maires et adjoints à la participation³, et des agents des services. Ensuite, une enquête par questionnaire proposée à l'ensemble des habitants participants. Enfin, une série d'entretiens biographiques auprès des élus, des agents et des habitants⁴. Le présent article s'appuie principalement sur les observations, les documents collectés et les entretiens avec les élus et les agents. Les trois cas sont ici mis en regard par rapport à la problématique de l'institutionnalisation. Les tableaux ci-dessous présentent les tendances socio-démographiques et les principes des offres de participation. Le contexte électoral de chaque municipalité peut être brièvement restitué. À Bruz, dans l'aire péri-urbaine de Rennes, une liste de gauche associative a obtenu un mandat entre 2008 et 2014, dans une ville jusque-là orientée divers-droite, avec des maires notables aux longs mandats. L'alternance se fait face à une droite locale divisée, qui revient unie en 2014. À Lanester, dans l'aire urbaine de Lorient, une liste de gauche associative a réalisé une succession de mandats ininterrompue depuis 2001, dans une ville qui a été longtemps gouvernée par le PCF depuis 1945. La liste était co-dirigée par un ancien communiste et une ancienne socialiste. La maire réélue en 2014 pour un troisième mandat passe la main en 2020. À Arcueil, dans la première couronne de Paris, une liste de gauche plurielle, associant EELV, PCF et PS, avec un rassemblement citoyen local, a gagné la mairie faisant la transition avec un communisme municipal implanté depuis 1964. Le maire participationniste le devient en cours de mandat en 1997, et se représente par la suite sous l'étiquette EELV. Il est réélu en 2014 pour un quatrième mandat et organise la passation vers son adjoint, nommé en 2016 et élu en 2020.

² Pour une présentation détaillée et argumentée de la sélection de cas, voir (Petit, 2017, p. 79-138).

³ Les parcours biographiques et les carrières politiques des maires et des adjoints sont analysés dans (Petit, 2022a).

⁴ Les prénoms des agents et des habitants sont modifiés.

Tableau 1 - Aperçu des caractéristiques et tendances socio-démographiques⁵

	Bruz	Lanester	Arcueil
Nombre d'habitants	16 612	22 164	20 100
Densité	554,7	1 206,50	8 626,60
Agglomération	Rennes Métropole	Lorient Agglomération	Val de Bièvre
Première ville de l'agglomération (en nombre d'habitants)	Rennes (208 033)	Lorient (57 408)	Villejuif (55 923)
Nombre d'habitants dans l'agglomération	413 953	230 000	204 395
Rang dans l'agglomération / nombre de communes	2 / 43	2 / 25	6 / 7
Aire urbaine	679 866	214 066	12 292 895
Distance routière au centre de la ville centre	14 km	4 km	8 km (Paris)
<i>Population</i>	Jeune	Âgée	Jeune
<i>Evolution démographique</i>	Forte	Stable	Stable
<i>Aire d'attractivité démographique</i>	Départementale, Nationale	Départementale	Régionale
<i>CSP surreprésentées</i>	Cadres Professions intermédiaires	Ouvriers Retraités	Cadres
<i>Taux de chômage</i>	Faible	Fort	Très fort
<i>Ancienneté d'emménagement</i>	Récente	Ancienne	Ancienne
<i>Logement social</i>	Faible	Fort	Très fort
<i>Niveau de diplôme</i>	Fort	Faible	Fort
<i>Moyenne de revenu/imposition</i>	Très fort	Faible	Moyen
<i>Inégalité des revenus</i>	Faible	Moyenne	Forte

Dans ces villes, les dispositifs participatifs ont un caractère central dans le projet des élus locaux. Ce leadership mayoral est une des conditions de la prise au sérieux de la participation, qui apparaît autrement comme une thématique reléguée (Lefebvre *et al.*, 2020). À Bruz, l'offre de participation est positionnée contre l'idée de conseils de quartier perçus comme peu attractifs et notabilisants. Les dispositifs fonctionnent sur le mode du projet, avec la volonté de faire participer le plus grand nombre en adaptant les méthodes au cas par cas. Une partie des dispositifs proposés (visites de quartier, réunions publiques) s'apparentent à une forme de démocratie de proximité renouvelée ; d'autres ont une portée plus délibérative (ateliers, comités), et sont davantage articulés à la mise en discussion et la construction des politiques publiques. Enfin la municipalité organise un forum annuel, d'abord réservé aux initiés, puis ouvert à la population générale, avec recours au tirage au sort. À Lanester, l'offre de participation s'inscrit dans une séquence plus longue. De 2002 à 2014, huit conseils de quartier animés par des groupes d'habitants se réunissent. La formule est renouvelée à la suite des élections de 2014, avec le recrutement d'un nouveau directeur de la citoyenneté qui a acquis dans un cabinet de conseil l'expérience de la participation par projet. Le dispositif central par la suite est un budget participatif lié à une plate-forme en ligne. À Arcueil, la principale forme de participation consiste en six assemblées de quartier. À la différence de Lanester, les

⁵ Les données sont issues de la statistique nationale et sont les plus récentes au moment de l'enquête (recensement 2011 ou 2014). La deuxième partie du tableau présente des tendances par rapport aux moyennes nationales.

assemblées sont dirigées et animées par des élus, en lien avec des collectifs restreints d'habitants référents, et prennent la forme de réunions publiques.

Tableau 2 - Aperçu des procédures des offres de participation

<i>Types de dispositifs participatifs</i>	Arcueil (1996-2015)	Bruz (2009-2014)	Lanester (2002-2014)
<i>Instances pérennes territorialisées</i>	6 assemblées de quartier Participation ouverte Un collectif d'habitants référents (4 à 6) et un élu de quartier Une enveloppe de 20 000 € 3 à 4 réunions par an	-	8 conseils de quartier Participation ouverte Jusqu'à 35 conseillers de quartier, 8 membres de bureau, 1 président (habitant) et 1 élu référent. 4 à 5 réunions par an
<i>Rencontres élus et habitants</i>	-	Visites de quartier organisées par les élus. 10 par an	Une visite annuelle organisée par chaque conseil. Permanence des élus chaque mois (mairie et marché)
<i>Budget</i>	« Avis motivé des assemblées de quartier sur le budget » : un essai non renouvelé	Réunion publique d'information sur le budget	« Conseil municipal participatif sur le budget » Une réunion avec une liste de demandes des conseils
<i>Ateliers thématiques / Comités de citoyens</i>	Groupes ponctuels, commission des assemblées de quartier Non formalisé dans l'offre de participation	Ateliers thématiques (déplacements, aires de jeu, développement durable, urbanisme) Comité d'usagers (médiathèque, salle de spectacle, centre social)	Groupes ponctuels, commission des conseils de quartiers Non formalisé dans l'offre de participation
<i>Forum</i>	-	Forum de la démocratie locale : mise en débat de la méthode en 2009, 2010, 2011. Forum citoyen : ateliers de propositions et vote en 2012 (forum des associations)	Assises de la citoyenneté en 2003, 2005, 2007, 2011

Une participation publique expérimentale : instituée, institutionnelle ou institutionnalisée ?

Une institution est une « solution permanente à des problèmes permanents » (Berger, Luckmann, 2006). Les institutions sont « les contraintes conçues par l'humain qui structurent les interactions politiques, économiques et sociales. Il s'agit autant de contraintes informelles que de règles formelles » (North, 1991, p. 97). L'institutionnalisation n'est pas seulement « une phase, un moment originel de l'institution. Elle est une dimension permanente des tensions d'où ne cessent de résulter l'institué ; elle est le mouvement même par lequel l'ordre social se trouve constamment enrichi de nouveaux dispositifs et modifié » (Lagroye, Offerlé, 2011, p. 19). Il s'agit donc d'un processus qui s'observe à travers des procédures et des normes qui organisent différents espaces constitutifs de rôles sociaux. Ainsi, une citoyenneté étendue constitue un nouveau rôle social, qui se comprend lui-même comme une institution qui influence en retour l'ordre social. Dans nos cas, il s'agit donc d'instances politiques publiquement reconnues, qui impliquent des possibilités légales et dont la durabilité ne dépend pas des individus qui agissent en leur nom ou en leur sein. Les politiques de participation publique sont donc des « formes institutionnalisées de participation (...) via des dispositifs participatifs qui donnent aux citoyens

un rôle formel dans une prise de décision publique (...) qui peut challenger l'ordre institutionnel existant, et potentiellement affaiblir d'autres institutions établies » (Smith, 2009).

Ces dispositifs participatifs, en tant qu'instruments d'action publique, sont porteurs de représentation des rapports de pouvoir et des manières de gouverner (Gourgues, Petit, 2022). Parmi les classifications élaborées dans les travaux sur les instruments d'action publics (Lascoumes, Le Galès, 2005), les dispositifs participatifs « correspondent à des formes de gouvernementalité moins hiérarchique et occupent une place croissante dans l'instrumentation de l'État » (Epstein, Pinson, 2021, p. 29). Les enjeux de l'institutionnalisation de la participation rejoignent ceux de l'intégration et de la confrontation de propositions politiques avec des institutions existantes. La conduite de la démocratie participative dans l'action publique passe donc par son intégration comme instrument d'action publique (Lascoumes, Simard, 2011), c'est-à-dire « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Lascoumes, Le Galès, 2005, p. 12).

Dans l'analyse des politiques publiques, les « nouvelles politiques publiques le sont surtout dans le discours des acteurs [et la plupart du temps] sont des réagencements à la marge porteurs de nouvelles étiquettes » (Lascoumes, Le Galès, 2012, p. 48), mais il s'observe dans le même temps que « la diversification [et] la multiplication des nouveaux instruments d'action publique constitueraient les principaux moteurs de transformation des modes de gouvernance » (Halpern *et al.*, 2014, p. 44). Dans le cas des politiques de participation, l'analyse de la tension entre expérimentation et institutionnalisation permet de résoudre cette apparente contradiction. En amont, il faut poser que la « participation c'est déjà de l'action publique » (Mazeaud *et al.*, 2012) et que donc la multiplication de dispositifs participatifs est en soi déjà un effet des politiques de démocratie participative. Beaucoup d'études outrepassent cet aspect et souffrent dès lors d'un défaut récurrent : elles commentent, voire postulent l'institutionnalisation sans la (dé)montrer. L'écueil le plus fréquent est d'affirmer l'institutionnalisation du seul fait que ces expériences sont instituées par des institutions. La multiplication d'expérimentations localisées validées par des autorités publiques suffirait donc par métonymie à parler d'institutionnalisation des dispositifs de démocratie participative. Or, tout ce qui est institutionnel n'est pas institutionnalisé, au sens où la décision légale ferait l'institution, nonobstant un processus social et politique d'institutionnalisation, c'est-à-dire de production et d'appropriation de l'institution. Ce langage de l'équivalence peut s'avérer être un postulat heuristique et un raccourci utile pour étudier l'émergence d'un droit de la participation (Gauthier, Simard, 2007) ou se centrer sur les enjeux de design de dispositifs participatifs permanents (Niessen, Reuchamps, 2022). D'autres études reformulent la question de l'institutionnalisation à travers l'idée d'imbrication institutionnelle (Caluwaerts, Reuchamps, 2016 ; Bussu *et al.*, 2022). Cette reformulation permet d'aller au-delà du constat de « formes de gouvernance participatives qui sont de plus en plus institutionnalisées dans les démocraties, alors que nous en savons peu sur comment les responsables publics s'y prennent pour [les] intégrer » (Escobar, 2022 ; voir aussi : Macq, Jacquet, 2023).

Cet article est une contribution à cette problématique générale : comment les politiques de démocratie participative peuvent-elles perdurer au-delà du registre expérimental ? Comme évoqué, nous retenons plusieurs critères de l'institutionnalisation : permanence,

dépersonnalisation, reconnaissance et prévisibilité. Sans en faire une grille d'analyse systématique, nous relierons des indices qui illustrent ces critères en situation, et qui montrent en quoi ces politiques de démocratie participative connaissent une institutionnalisation inachevée. Trois grandes hypothèses structurent ce travail. D'abord, le défaut d'institutionnalisation s'explique par une forte personnalisation et un défaut de reconnaissance des politiques de participation publique. Ensuite, la permanence et la prévisibilité qui s'observent en matière d'institutions participatives relèvent davantage d'une mise en administration et d'une bureaucratisation de la participation. Enfin, les promoteurs de l'offre de participation, du fait de leurs insertions dans différents contextes compétitifs (marchands, académiques, électoraux) sont incités à valoriser une expérimentation institutionnelle continue.

Dans la première partie, les raisons d'une institutionnalisation indéterminée sont mises en regard d'un biais expérimental, qui amène à ce que les offres de participation se voient systématiquement prises dans un cycle essoufflement-renouvellement. Ces expérimentations sont déterminées par le contexte électoral et échouent à perdurer au-delà des alternances politiques et des ajustements administratifs qui les accompagnent. Dans la deuxième partie, nous relevons les indices d'une mise en administration des offres de participation au sein de l'action publique municipale. Leur intégration bureaucratique passe par une production réglementaire conséquente, voire disproportionnée. Cette formalisation implique une internalisation ou une externalisation, ainsi qu'une circulation entre différents contextes locaux.

L'institutionnalisation limitée et l'expérimentation perpétuelle

Dans chaque ville, l'offre institutionnelle de participation présente des différences contextuelles et procédurales. Mais dans tous ces cas, la volonté d'institutionnaliser la participation apparaît en tension avec une valorisation d'un registre expérimental, qui s'avère de façon générale particulièrement investi par les acteurs soutien du développement d'innovations démocratiques. Localement, le besoin constant d'innover et de relancer de nouveaux dispositifs s'appuie sur un diagnostic d'essoufflement des dispositifs. Ce verdict prévisible fonctionne comme une ressource de l'expérimentation permanente pour des offres de participation qui ne peuvent se maintenir au-delà de l'engagement de leurs promoteurs.

L'offre de participation publique : une institutionnalisation inachevée car indéterminée

La temporalité des instruments d'action publique est un élément important (Baudot, 2014). Les instances participatives ont une durée d'existence qui dépasse le temps de la mobilisation des individus qui s'y engagent, mais jamais de ceux qui les organisent. Le temps de référence des dispositifs participatifs est le temps du mandat municipal, de la carrière du politique, de la fonction administrative ou de la mission de consultance. Il y a donc inscription du dispositif participatif dans un temps intermédiaire, en même temps qu'une limitation de l'engagement participatif par les temporalités sociales, qui déterminent les dispositions et les disponibilités à participer (Petit, 2022b). Dans les faits, il s'observe toujours un noyau dur de participants à l'engagement durable, quand d'autres participent de façon éphémère (Petit, 2017). Cette durabilité inégale des engagements participatifs est socialement constituée et elle est souvent mobilisée pour critiquer le manque d'inclusion dans la participation.

Autrement dit, les espaces de participation ont une certaine permanence, mais sur laquelle les participants n'ont pas de prise, au contraire de membres en capacité de s'auto-instituer. Ainsi, l'existence du dispositif participatif n'est pas liée au rassemblement des participants, mais à la volonté de ceux qui le mettent en œuvre et décident de sa création. Dans l'éternel recommencement des offres de participation, il convient ainsi d'observer « comment durent les genèses ? » (Baudot, 2014, p. 196), mais aussi comment « les nouveaux instruments sont en grande partie les produits du recyclage d'expériences, de réagencement d'objectifs et de moyens d'action » (Halpern *et al.*, 2014, p. 41). En d'autres termes, les dispositifs participatifs sont constitués par leurs organisateurs avant d'être institués par leurs membres. De là, découlent des règles et des normes de fonctionnement qui limitent le possible façonnage de l'institution par ses membres (Petit *et al.*, 2019).

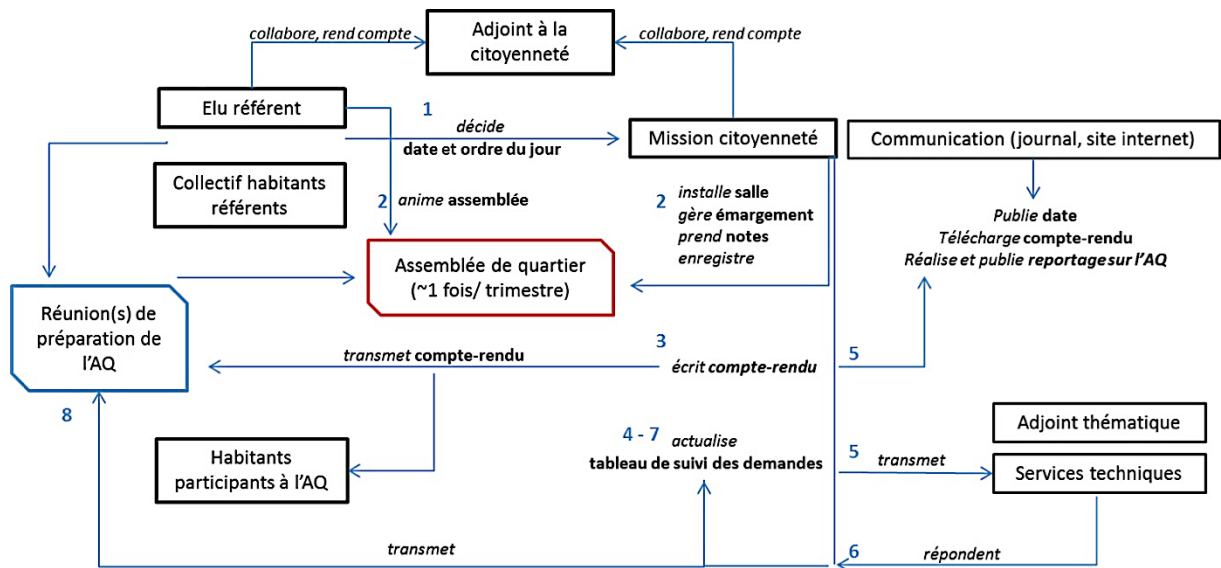


Schéma 1 : Administration des assemblées de quartier (Arcueil, 1996-2014)

Les dispositifs participatifs ne se situent pas à part de l'action publique municipale. Le schéma de fonctionnement des assemblées de quartier à Arcueil (schéma 1)⁶ marque leur intégration dans les routines administratives, et préfigure une possible dépersonnalisation à travers une distribution fonctionnelle des tâches. Cette procéduralisation évoque le critère de prévisibilité et de stabilité de l'institution (North, 1991, p. 111). Ainsi, il serait tout à fait envisageable que les individus engagés dans la configuration initiale passent la main, en s'appuyant sur ces procédures définies par la pratique précédente. On note cependant que dans un tel schéma, le rôle des habitants est circonscrit et n'augure pas d'un fort intérêt à s'engager.

Pourtant, en situation les acteurs doivent se confronter à un historique et se conformer à un ensemble de normes et de conduites qui préexistent à leur engagement. Elles et ils sont ainsi tenus de composer avec un rôle et de se l'approprier. Dans tous nos entretiens, le récit de la première participation dans un conseil ou une assemblée évoque systématiquement cet aspect. Ainsi, des rôles différenciés et restrictifs concourent effectivement à une institutionnalisation. Mais ce phénomène, même restreint, est regardé avec suspicion. Les habitants qui s'approprient

⁶ Ce schéma a été reconstitué d'après nos observations et nos entretiens, sa reconstitution marque comment les procédures participatives s'élaborent concrètement par sédimentation de pratiques et de discours.

trop leur rôle de participants se voient déniés leur qualité de représentant des habitants ordinaires (Petit *et al.*, 2019) et ce, même si la faible rigidité de ces accommodements est sans commune mesure avec des rôles effectivement institutionnalisés (par exemple : le rôle d' élu local (Charles, Petit, 2022)). Si elles émanent des institutions municipales, ces propositions sont pleinement inachevées dans leur capacité à fournir une prise réelle sur l' institution politique locale. Ainsi l' hypothèse de l' institutionnalisation semble ne pouvoir être testée qu' en observant la continuité d' un dispositif participatif au-delà du renouvellement du personnel politique l' ayant promu : le rôle de participant peut-il perdurer au-delà d' une bonne volonté liée à la personnalité de l' élu participationniste ?

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

Dans chaque ville un diagnostic s' exprime inmanquablement : il y a essoufflement de la participation. Les justifications de ce constat sont souvent les mêmes : baisse de la fréquentation, non renouvellement, entre soi des assemblées, enfermement dans la proximité, non-réponse et non prise en compte des demandes. Les dispositifs institués semblent voués à alimenter une lassitude au-delà de la dynamique de leur lancement.

« On a constaté au fil des années une certaine, entre guillemets bien entendu, « professionnalisation » des habitants. Mais pas que ça, si c' était que ça, ça ne serait pas trop problématique. Mais aussi une espèce d' usure de la part de ces habitants, une certaine démobilisation, un certain désenchantement... je pense que tu as déjà entendu ça ailleurs. [...] On a certains habitants qui sont membres des collectifs depuis dix ans. Donc nécessairement au bout d' un moment, c' est soit l' usure, soit "c' est à moi, c' est mon quartier" »⁷

Un cycle essoufflement-renouvellement semble consubstantiel à la logique de l' offre de participation. Ainsi, la participation doit sans cesse être renouvelée par de nouveaux formats et plans de communication. L' enjeu de la relance est rendu immanent et permanent au sein d' une « routine innovante (...) processus [qui] semble infini, toujours à reconduire, toujours à renouveler, sans que l' innovation n' intègre véritablement les règles routinières de l' institution » (Gourgues, 2012). Ces appels à se renouveler s' incarnent par la sollicitation de prestataires ou le recrutement de nouveaux agents : « Je recrute un nouveau ou une nouvelle directrice de la citoyenneté, pour pouvoir renouveler et réenclencher la démarche » indique la maire de Lanester, alors que dans une autre salle de la mairie a lieu un entretien d' embauche en parallèle de notre entretien sociologique.

Le moment de l' enquête, avant et après des élections municipales en 2014, permet de saisir le caractère structurant du cadre représentatif électif. S' il faut à chaque fois « relancer », « redynamiser », « donner un nouvel élan » à ses instances, c' est en lien avec l' enchaînement des mandatures. Le cycle essoufflement-renouvellement correspond au calendrier électoral. L' impression d' éternel recommencement en est une conséquence directe. La maire poursuit lors du même entretien : « aujourd' hui on doit déclencher un deuxième souffle pour les conseils, pour capitaliser ce qui a déjà été acté, ce qui a déjà été avancé, et en même temps... redonner une pêche... une énergie à ce dispositif. Alors la réflexion elle est ouverte. Moi j' avoue que

⁷ Entretien, Arcueil, 2014, Malik, 51 ans, Directeur de la mission citoyenneté.

j'aimerais bien là-dessus avancer... La période pré-électorale va le permettre »⁸. Cette situation alimente pour des anciens participants un désenchantement progressif qui justifie une baisse de la volonté de participer.

Une série de rencontres avec un habitant l'illustre, alors qu'il met en suspens sa participation avec une « impression de *bis repetita* » et de « devoir tout recommencer tous les cinq ans... »⁹ À Arcueil, nous nous sommes rencontrés avec Joël une première fois à l'automne, lors d'une réunion plénière de l'assemblée de quartier qu'il anime en tant qu'habitant référent depuis quelques années. Nous avons réalisé un long entretien chez lui en hiver, durant lequel il raconte son parcours et son engagement depuis quelques années dans l'assemblée de quartier. Six mois plus tard, nous le contactons à l'improviste lors d'un passage en ville, pour le rejoindre l'après-midi au club de billard, dont il semble être un membre assidu et investi. Nous sommes surpris qu'il annonce rapidement qu'il n'a plus assisté à l'assemblée de quartier : « j'en suis personnellement au fait que je vais laisser tomber parce que rien n'avance ». Son annonce contraste fortement avec le souvenir laissé à la suite de l'entretien durant lequel il avait fortement réaffirmé son envie de participer. Mais les propositions de relance de la nouvelle élue lui font penser que « ça pédale un peu dans la semoule, qu'il y a quand même un oubli flagrant de ce qui s'est passé avant ». Revoir Joël plusieurs fois, dans des lieux variés (publics ou privés), dans lesquels il assume un rôle différent, aide à mettre en perspective sa participation aux assemblées de quartier. Il contraste ses rôles de référent, d'habitant, de voisin ou de membre du club de billard : « vous voyez il y a une bonne ambiance *ici*, on est entre potes [...] moi ce qui m'intéresse c'est ce qui bouge, j'ai d'autres occupations [...] et je peux toujours y aller en tant qu'habitant ». Son nom n'apparaît plus dans les comptes rendus suivants. Si la défection individuelle et la démobilisation collective sont réelles, il n'est pas aisé de savoir si elles sont cause ou conséquence de l'affichage du besoin de renouvellement.

Ainsi, le diagnostic de l'essoufflement ne repose pas seulement sur le constat d'une baisse de fréquentation des dispositifs participatifs. Il renvoie à des limites fondamentales : celles du cadrage de la participation et de la marge de manœuvre dans le contexte institutionnel. Même lorsque des conseillers de quartier disposent d'une autonomie relative dans leur ordre du jour et leur organisation, ils n'en sont pas moins dépendants de la municipalité. Mais cette dépendance se cumule avec une indifférence : les membres reprochent souvent l'absence de réponses et la trop grande rareté des sollicitations municipales. Les dispositifs de participation sont ainsi institués et dans le même temps délaissés par leurs initiateurs : « trop d'objectifs multiples (proximité, participation aux décisions, lien social, citoyenneté) sont assignés à un seul dispositif, avec une situation floue entre autonomie des habitants et gestion municipale »¹⁰.

« Ce sont plutôt les assemblées de quartier qui se sont beaucoup essoufflées. [...] Des assemblées de quartier avec un budget propre, qui est un dispositif un peu à bout de souffle, c'est un dispositif qui a 20 ans. On l'a évalué il y a quelques années... [...] on a mis beaucoup de dispositifs participatifs dans tous les domaines et du coup on n'en parle plus dans les assemblées de quartier [...] On a un peu dévitalisé les

⁸ Entretien, Lanester, 2013, Thérèse, 61 ans, Maire, LNC.

⁹ Pour ce paragraphe : extraits de carnet de terrain, Arcueil, 2014-2015.

¹⁰ Extrait, compte rendu, réunion entre les présidents de conseil de quartier sur le renouvellement de l'offre de participation, Lanester, juin 2014, p. 3.

assemblées de quartier, elles se sont plutôt reconstituées sur le vivre-ensemble, les activités festives [...] ils ont du mal à trouver leur place dans un débat plus politique sur les choix. »¹¹

Pour les organisateurs, le diagnostic de l'essoufflement est une ressource pour l'orientation des politiques de participation publique, sa publicisation est une fenêtre d'opportunité pour la refonte, la relance et la reprise en main. Nous trouvons dans chaque ville la trace précoce de témoignages, de notes, de rapports d'évaluation qui posent d'emblée le besoin de renouvellement et d'expérimentation. Ces diagnostics similaires, quand ils sont suivis d'effets, engendrent selon les périodes des actions variables : soit la relance par une nouvelle communication, soit la promotion d'autres formes de participation, soit l'annulation pure et simple. La posture d'expérimentation et d'amélioration continue est intrinsèque à l'offre de participation et explique la valorisation commune du registre expérimental, exprimée dans un jargon des professionnels de la participation : « laboratoire », « chantier permanent », « chemin faisant ». Le verdict de l'essoufflement est donc toujours disponible mais activé variablement selon les intérêts des acteurs : des fonctionnaires qui souhaitent améliorer les procédures ou briser leur routine, des élus qui veulent imprimer leur marque à la démarche ou s'en détacher, des prestataires qui y trouvent une justification de leur solution de participation. D'où le possible maintien de l'intérêt à faire participer, sans pour autant octroyer une réelle participation.

À Arcueil, lors de notre premier rendez-vous le fonctionnaire demande à son élue : « est-ce que c'est le bon moment pour qu'il intervienne ? Est-ce qu'il ne faut pas attendre plutôt 2015 ? », il s'en explique plus tard :

« Vous allez intervenir dans ce contexte-là... [...] on a encore les anciens collectifs... [...] Je pense que votre analyse, bien entendue elle sera étayée scientifiquement, objectivement et tout... Mais attention à la surdétermination des points de vue. Parce qu'on a pris en compte tout ça... et vous risquez de vous retrouver effectivement avec des membres de collectif un peu usés, hyper critiques, hyper démobilisés... des habitants... voilà. Donc on a pris en compte tout ça, on est en train de rebattre toutes les cartes. Maintenant, si ça vous intéresse aussi cette étape de notre développement, tant mieux »¹².

Les nouvelles assemblées ont bénéficié d'une campagne de communication conséquente par voie de publication, d'affichage et d'invitations directes. Après plus d'un an sans réunion, elles ont accueilli un nombre de participants plus élevé, entre une trentaine et une soixantaine. Ces assemblées ont chacune débuté par un discours introductif de l'élue déléguée à la citoyenneté visant à souligner cet enjeu de renouvellement, « le deuxième acte de la démocratie participative à Arcueil » avec une révision annoncée de « la charte »¹³. Mais la mobilisation est rapidement revenue à son niveau antérieur : au mieux une vingtaine de participants dans les assemblées réunies à partir du trimestre suivant.

¹¹ Entretien, Arcueil, 2014, Daniel, 62 ans, Maire, EELV.

¹² Entretien, Arcueil, 2014, Malik, 51 ans, Directeur de la mission citoyenneté.

¹³ Extraits de carnet de terrain, Arcueil, 2014-2015.

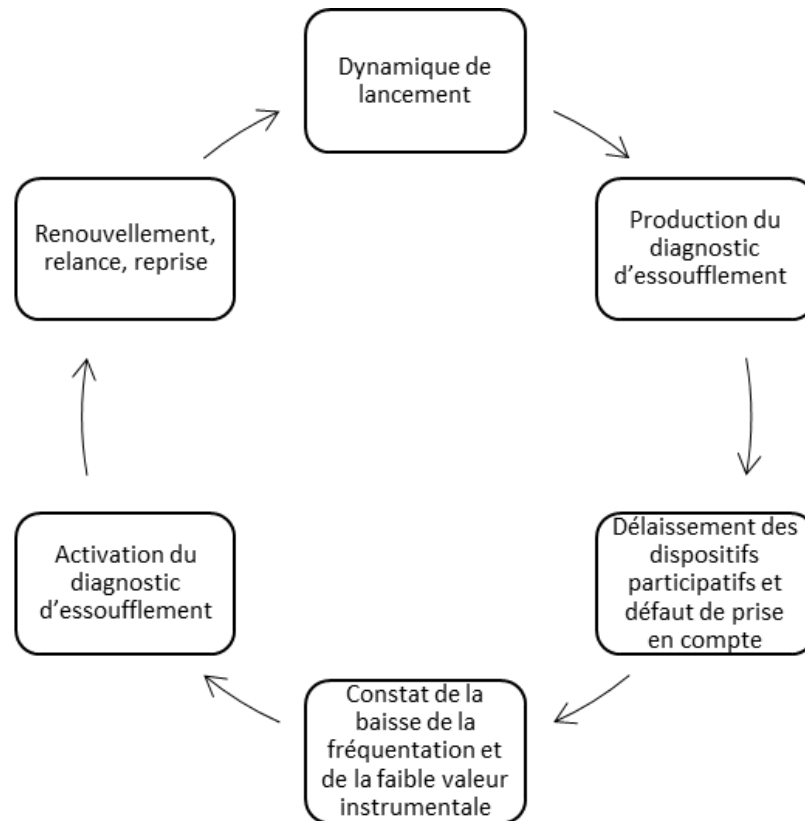


Schéma 2 : Cycle essoufflement-renouvellement des instruments de participation

Il est donc possible de schématiser une succession d'étapes typiques du cycle essoufflement-renouvellement, qui évite l'institutionnalisation au bénéfice de l'expérimentation. Là où des élus et des agents évoquent un essoufflement, des participants évoquent plutôt une déception. Elles et ils expliquent différemment la démobilisation : pourquoi encore poser des questions, quand on n'obtient jamais de réponse ? Des raccourcis proverbiaux reviennent dans les propos recueillis en coulisse : « inutile de ramer sur du sable » ou « pédaler dans la semoule », mais surtout : « quand on veut tuer son chien, on dit qu'il a la rage ». Tout ceci va bien à l'encontre d'une permanence et d'une reconnaissance. Si ce cycle s'observe à l'échelle de chaque instrument de participation publique, on peut également l'observer dans les tendances du marché de la participation, qui s'est largement ouvert à de nouvelles prestations dans le sillage des expérimentations institutionnelles (mini-public délibératif, tirage au sort, plate-forme en ligne) et dans lesquelles s'engagent régulièrement des universitaires qui participent au design, à la gouvernance ou à l'évaluation de ces expériences.

L'alternance politique et l'impossible maintien de politiques de participation personnalisées

Les dispositifs participatifs sont très dépendants des individualités qui s'y investissent, et ce d'autant plus au vu du caractère minimal des obligations légales (Blondiaux, 2005). La notion d'institution rend donc mal compte d'espaces politiques dont l'existence est toujours en suspens. L'engagement personnel fort est nécessaire à la bonne mise en œuvre de ces démarches, mais il vient aussi limiter leur transférabilité et leur durabilité dans le temps, au-delà des carrières politiques de ces entrepreneurs de participation (Petit, 2022a). Les élus se

positionnent en faveur de formes de consultation moins formelles, perçues comme préférables mais qui sont aussi moins opposables (Hendriks, Lees-Marshment, 2019). Comme le résume Henri Lefebvre : « il peut y avoir une participation illusoire (...) même pas une consultation, c'est de la publicité, c'est une pseudo-participation. (...) La participation doit être une intervention permanente et perpétuelle des intéressés, c'est-à-dire qu'il s'agit, en réalité, de comités à la base d'usagers, ayant une existence permanente. Je ne dis pas institutionnelle. Cela pourrait d'ailleurs faire partie du nouveau droit que nous réclamons [ndr. le droit à la ville]. Il faut que la capacité d'intervention des intéressés soit permanente, sans quoi elle devient un mythe » (Garnier, 2011). Même quand elles sont durablement mises en place, notamment lorsque des maires participationnistes cumulent leurs mandats dans le temps, les instances de participation sont toujours susceptibles d'être contestées dans leur centralité, ramenées à leur non-représentativité et régulièrement court-circuitées par une pratique de démocratie de proximité.

Le cas de Bruz permet d'observer les effets de l'alternance partisane sur la continuité des politiques de participation. Durant ce mandat, l'attrait pour les réflexions méthodologiques du noyau dur des élus et des agents rend difficilement distinguables les moments de mise en œuvre et de reprise de l'offre de participation, l'une semblant toujours imbriquée dans l'autre. La participation en mode projet est toujours dans la perspective de sa propre relance. Après le retour de la droite unie en 2014, l'ancienne majorité se positionne dans une posture de vigilance et d'inquiétude par rapport à sa marque de fabrique.

« Durant le mandat précédent, nous avons beaucoup innové en matière de démocratie locale. Après quelques expérimentations, nous avons mis au point une boîte à outils disponible dans un guide remis à tous les Bruzois. Chaque année, le conseil municipal était appelé à débattre et à voter un plan d'actions de la démocratie locale. Nous avons été à plusieurs reprises – et sommes encore aujourd'hui – invités à témoigner de notre expérience auprès d'autres collectivités qui veulent faire participer les habitants. La nouvelle majorité n'a pas souhaité mettre en place le plan voté début 2014. C'est son droit. Mais aucun débat sur ce thème n'a été proposé au Conseil. [...] Que sont devenus les ateliers [...], comités [...] et groupes... qui ont pourtant produit des résultats visibles et souvent appréciés ? [...] Les visites dans les quartiers vont-elles reprendre ? Y aura-t-il des réunions publiques ? »¹⁴

À l'automne 2014, la droite tente un appel à candidature pour constituer des collèges citoyens. Ce retour à une forme plus conventionnelle de commission extra-municipale est présenté comme « simple et pragmatique », étiquetant en creux l'offre précédente comme usine à gaz. Mais cette formule minimale n'est pas mise en œuvre et rapidement l'ensemble des références à la démocratie participative sont effacées du site internet municipal¹⁵. La fonctionnaire a ressenti des difficultés pour justifier son poste, « sans doute trop marqué équipe précédente »¹⁶. Les dispositifs d'emblée annulés sont le comité développement durable, le comité piéton-vélo et le forum citoyen annuel. Cependant, quelques dispositifs sont conservés

¹⁴ Extraits du Bulletin municipal, janvier 2015.

¹⁵ En 2020-2026, la liste « humaine audacieuse et écologique » l'emporte à nouveau, à 450 voix près avec un fort taux d'abstention, face à un maire désormais étiqueté LREM. Les dispositifs participatifs font leur retour progressif : comité piétons-vélo, rencontres de quartier, budget participatif, conseil citoyen. La double alternance marque ici la dimension partisane de la démocratie participative municipale.

¹⁶ Entretien, Bruz, 2015, Magali, 34 ans, Chargée de mission démocratie participative.

sans les mettre en avant. C'est le cas des comités d'usagers d'équipement culturel, comme la médiathèque ou un centre social. Le maintien des dispositifs de participation s'y est fait avec une transition vers le vocable de la satisfaction de l'utilisateur, de l'économie locale et de la qualité de service en phase avec le discours du maire. On saisit ici « le rôle du New Public Management dans la diffusion des pratiques de participation publique, avec la valorisation de l'expression de la satisfaction » (Bherer, 2011, p. 125). D'une manière générale, ce « qui marche bien, qui ne mange pas trop de pain [et] marche tout seul (...) ça reste plutôt au niveau de l'information qu'une vraie participation »¹⁷. Magali évoque sa stratégie d'adapter son argumentaire pour être plus audible, en glissant du registre social et politique vers le registre managérial de la démocratie participative (Bacqué *et al.*, 2005).

« Je vais reparler du projet de journée citoyenne qui était justement, un projet de l'équipe précédente, et qui semble hyper intéressant et pas forcément marqué gauche ou droite... [...] Je trouve que ça colle bien à l'air du temps. Nous on a des grosses difficultés financières, les emprunts toxiques posent beaucoup de soucis. On se pose [des] questions "tout est offert gratuitement aux associations, etc. Est-ce que ça peut durer comme ça ?" [...] "est ce que vraiment la ville doit faire tout ce qu'elle fait en termes de nettoyage, d'entretien ?" [...] Donc des journées comme ça où on invite les habitants à faire des petits travaux pour leur ville [...] J'ai eu un bon écho la dernière fois. Donc bon, on arrive quand même à remettre des petites choses de temps en temps, mais bon on est pas du tout sur la même dynamique, pas du tout sur les mêmes élus »¹⁸.

Ainsi, la permanence des offres de participation au-delà de leurs investigateurs est faible. Les persistances sont liées à des éléments isolés, du fait de routines organisationnelles déjà existantes ou d'éléments de langage adaptables. Le poste est par la suite adapté pour que l'agent se consacre à l'organisation d'événements de communication, ainsi que l'indique son profil en ligne mis à jour un an plus tard. La plasticité de la référence participative n'empêche pas une absence de continuité au-delà des alternances partisans qui confirme un défaut d'institutionnalisation.

La mise en administration des offres de participation et le rôle des professionnels de la participation

L'enjeu de pérennisation est régulièrement mis en avant par les élus, les fonctionnaires ou les habitants les plus investis, qui veulent changer autant les modes opératoires que les habitudes des agents de l'institution. Au sein des collectivités, se trouvent des agents qui ont directement intérêt à la mise en œuvre des politiques de participation publique (Gourgues, 2012 ; Mazeaud 2012), puisqu'elles constituent leur raison d'être dans leur collectivité territoriale. D'autres en revanche sont souvent désignés comme réfractaires, notamment les agents des services techniques, qui sont destinataires des demandes sociales élaborées *via* ces dispositifs. Le fait que les dispositifs participatifs ne soient pas uniquement perçus par ces derniers comme venant alourdir leur charge de travail et interférer dans leur gestion est ainsi primordial dans la réussite de l'offre de participation. À défaut d'institutionnalisation, nous

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

observons les indices matériels d'une mise en administration avec la production de normes, règlements et procédures.

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

C'est principalement dans les villes ayant mis en place des instances de quartier sur le long terme que s'observe la multiplication de chartes, règlements et mode d'emploi. Suivant la dynamique cyclique déjà observée, les actualisations des chartes se produisent souvent dès le deuxième mandat¹⁹.

« Après sept années d'une expérience riche et fructueuse, au travers notamment des conseils de quartier dont vous êtes membres, il nous a semblé essentiel de profiter du renouvellement des élus du conseil municipal, pour procéder à un état des lieux de notre pratique et, le cas échéant, adapter notre démarche. Car si la participation des habitants à Lanester, et je m'en félicite, est désormais bien ancrée, sa mise en œuvre reste perfectible »²⁰

En accord avec le critère de prévisibilité, l'institutionnalisation passe par la réduction de l'incertitude. Une inflation procédurale au sein des règlements traduit une volonté d'anticipation de l'ensemble des cas imaginables : renouvellement, démission, remplacement, dépassement du quorum, vote contradictoire, auto-évaluation, droit à la formation, fournitures de bureau... Autant d'articles peu utilisés dans le quotidien des instances, mais qui renforcent des tendances procédurières. Une note interne produite en 2009 dans l'une des villes sur les « pistes de refonte et de formulation de la charte des conseils de quartiers » justifie cette inflation en jugeant que « là où le bât blesse, c'est précisément dans les domaines où la charte reste vague, imprécise, voire muette (...) [il faudrait] rendre opposable ce document ». Il est aussi évoqué « l'élaboration d'un statut de membre », pour garantir « un intérêt des habitants à le devenir, sans quoi les conseils de quartier risquent de devenir de fait des assemblées d'habitants. » Une élue annote d'ailleurs ce paragraphe en alertant : « attention à ne pas singer la démocratie représentative dans sa rigidité ».

Ainsi, les offres de participation sont marquées par un juridisme *soft* omniprésent et souvent surdimensionné. De nombreuses règles sont formalisées et compilées dans une série de documents, qui sont eux-mêmes des prétextes à faire participer. En effet, c'est davantage son processus de production que le document lui-même qui importe. Ces temps sont des démarches participatives à part entière, qui viennent marquer l'engagement et l'enrôlement des acteurs. Une adjointe résume clairement ses attendus en entretien : ce qui importe ce ne sont pas les réponses apportées par la charte, mais les questions que sa production permet de poser, voire d'imposer, aux autres élus et aux services par le truchement des habitants.

La mise en administration des dispositifs participatifs se repère au concret en observant les routines des agents qui les encadrent. Ainsi une offre de participation permanente implique un circuit d'échanges avec les services municipaux. Un exemple édifiant est le circuit des fiches-navettes qui se sédimente entre 2001 et 2012 pour organiser les conseils de quartier lanestériens (cf. schéma 3), que nous reconstituons à partir de nos notes d'observations et d'entretien.

¹⁹ Pour une analyse lexicométrique de l'actualisation de chartes, voir (Petit, 2017, p. 275-279).

²⁰ Extrait, archives, courrier du directeur de la citoyenneté aux présidents des conseils de quartier, 2008.

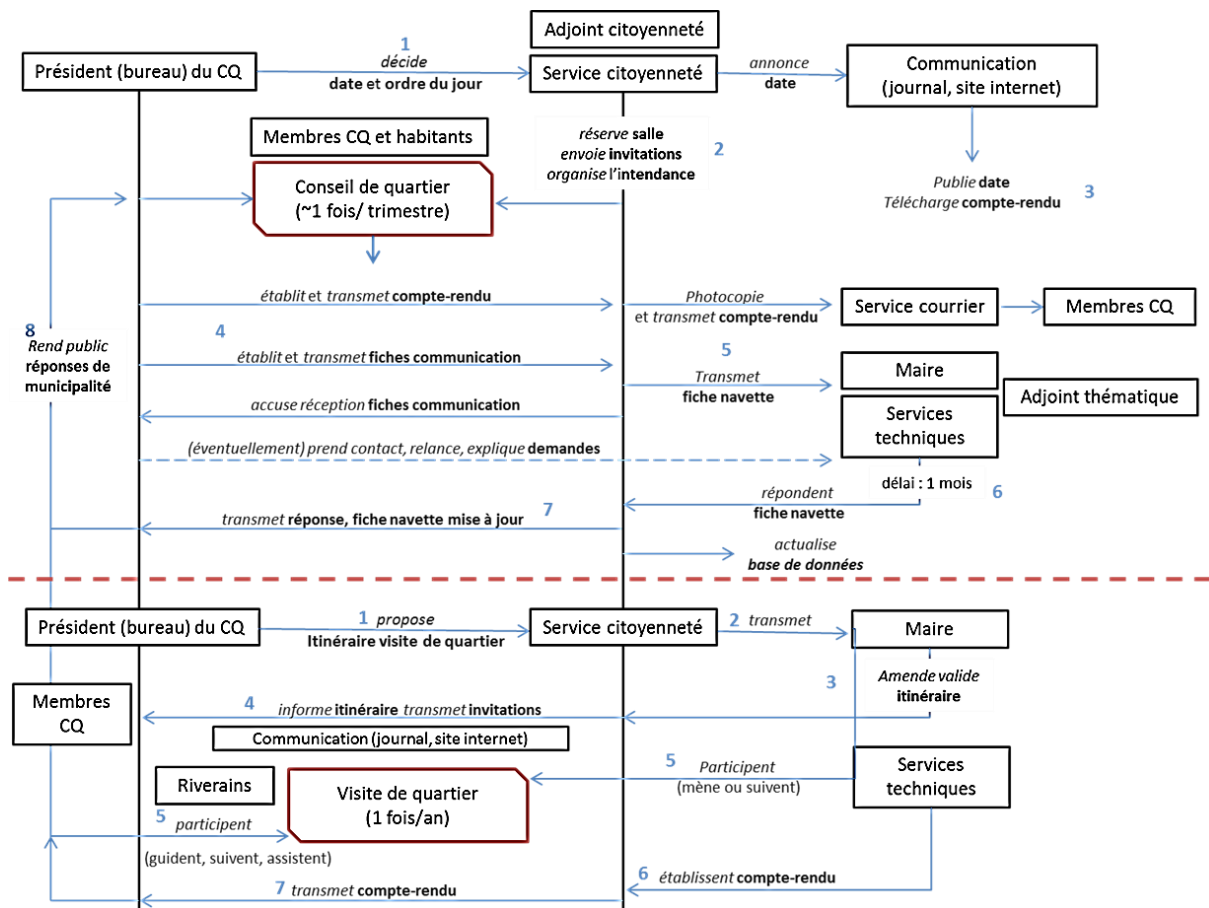


Schéma 3 : Administration des conseils de quartier et des visites de quartier (Lanester, 2002-2014)

Le circuit se matérialise par un système d’enveloppes, de courriers et d’archivages dans les bureaux de la fonctionnaire qui en a la charge. Ces fiches alimentent et structurent les échanges avec les conseils de quartiers : principalement au format papier, elles sont centralisées au service citoyenneté, puis réparties entre les destinataires jugés idoines, le plus souvent les services techniques et le cabinet. Les conseils de quartier fonctionnent en intégrant cet objectif et font tout pour que le dispositif participatif alimente la machine administrative. Si cette matérialité implique une certaine durabilité et dépersonnalisation, c’est de façon toute relative, tant l’opérationnalité du système repose sur la mémoire de la secrétaire qui l’a pratiquement élaboré. Son départ à la retraite est ainsi multiples fois salué comme une perte importante par les élus comme les présidents de conseil de quartier. Nous trouvons là une illustration déjà ancienne d’une « bureaucratization de la démocratie participative » (Gourgues *et al.*, 2022), qui délie les politiques de participation de leurs effets sur l’action publique, et fait de leur continuité bureaucratique leur propre fin.

Ainsi, la mise en administration a des effets clairs sur les instances de quartier dont la finalité la plus visible devient l’édition de « fiches-navettes », à la fois support et produit de la participation. Mais un tel travail est investi selon des logiques différentes : les conseils de quartier sont plus ou moins productifs, certains refusant de jouer le jeu ou le jouant de façon subversive. Une même productivité peut recouvrir des logiques différentes : un conseil de quartier jugé comme « dans l’opposition » se distingue par une production élevée : ces membres ont pris la municipalité au mot, pour constater l’impossible prise en compte de leurs demandes.

Un technicien dans une autre ville rappelle le caractère possiblement illusoire d'un lien de causalité entre demandes des conseils de quartier et action des services techniques.

« Dans la réunion de quartier ce sont des problèmes individuels. Du coup l'action politique... ce sont souvent des réponses techniques (...) Quand vous vous avez des écoles, des gymnases à entretenir, vous avez un travail premier à faire, et bien ces trucs-là (...) Si la personne a un problème avec son banc et que vous avez prévu de poser 400 bancs, ça fait partie de votre travail de remplacement de mobilier urbain, eh bien vous lancez vos 400 bancs. La personne elle est contente elle a un nouveau banc, elle dit "ah ils m'ont bien écoutée", mais non, on ne l'a pas écoutée, on avait un programme de 400 bancs à changer dans la ville, on n'a rien écouté du tout, c'est juste que ça tombe bien... et les gens sont contents, mais ce n'est pas parce qu'on l'a écouté. C'est vrai, il faut le reconnaître.»²¹ .

Ces circuits de demande marquent l'articulation du travail participatif et sa difficile prise en compte par l'action publique locale. Comme cela pu être observé, l'étude de la participation publique entretient des relations ambiguës avec l'analyse des politiques publiques (Bherer, 2011). Comme le souligne cette littérature, à défaut d'être producteurs du changement, ils en sont « d'excellents traceurs » (Halpern *et al.*, 2014, p. 16 ; Gourgues, 2018). Cette bureaucratisation est le produit d'un processus d'internalisation et d'externalisation, mais aussi de circulation.

L'intégration administrative : internalisation, externalisation et circulation

L'intégration au travail administratif s'observe par la formalisation de procédures et de budgets et la création de postes et de services dédiés. Elle s'effectue selon une double logique d'internalisation et d'externalisation. L'internalisation se joue au sein de l'institution municipale *via* la réorganisation ou l'extension de budgets de fonctionnement. L'externalisation se fait par le recours à des prestataires (marchands ou académiques) qui jouent un rôle moteur dans la conceptualisation et l'évaluation des dispositifs participatifs et qui contribuent à la consolidation et l'évolution des dispositifs participatifs, mais aussi à leur circulation (Hendriks, Carson, 2008). Les prestataires sont aussi des acteurs de la mise en administration, par exemple au travers de formations visant à diffuser une culture de la participation. Une note produite par l'Adels (Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale) souligne cet enjeu de consolidation d'un circuit administratif, mais aussi d'adhésion des agents à un registre managérial.

« Il ne faut pas se tromper sur la teneur des débats [...] chez les cadres de la fonction publique territoriale. Il est récurrent dans toutes les communes [...]. Que signifient les propos des agents ? [...] ils ont conscience que leur métier change. [...] le résultat de leur travail est en contact tangible avec la population [...] La démocratie participative n'est pas une sinécure sous cet angle et les agents ont besoin de savoir qu'ils ne sont pas devant des juges [...] Nous qui travaillons dans les bureaux, dans l'intello, dans le politique « immatériel », nous ne devons pas sous-estimer ce côté « exposé » du travail de terrain. [...] De façon plus large, ils sont aussi « cadres citoyens », responsable d'un budget qui entre dans un programme d'action [...] dans une gestion de l'entreprise mairie, du territoire et des liens entre les deux. Ils cherchent à vérifier que « les politiques » ne vont pas trop loin [...] Les procédures

²¹ Entretien, novembre 2014. Cet individu anonymisé rend visite à un de nos enquêtés pendant notre entretien.

internes à la ville existent pour cela [...] Nous qui travaillons dans la démocratie participative, nous nous en apercevons moins parce que nous sommes dedans, mais cela remet en question en profondeur des rationalités, une posture, une perspective, un sens à la fonction publique territoriale. D'autant plus chez les plus anciens »²².

À Lanester, la direction citoyenneté et développement local est rattachée à un pôle services aux habitants, avec les affaires sociales, jeunesse, sports, loisirs et cultures. Cette direction comprend un directeur et trois agents avant 2014, dont principalement une personne dédiée au soutien organisationnel des conseils de quartier. À Arcueil, c'est un pôle développement social et citoyenneté qui comprend différents services (sanitaire, action sociale, politique de la ville) et une mission citoyenneté, qui est principalement incarnée par un agent assisté par deux autres à temps partiel : l'appellation même du service comme « mission » souligne la transversalité de la thématique. L'agent définit ainsi son positionnement en insistant sur le fait que les assemblées de quartier ne constituent que la face la plus visible de son travail. Cette option transversale est également retenue à Bruz. Dans cette municipalité, il n'y a pas de direction dédiée, mais un poste unique de chargée de projet proximité, vie sociale, citoyenneté, qui travaille en binôme avec l' élu adjoint à la citoyenneté et l'ensemble des autres services thématiques. Lors de l'enquête, l'agent dit en être au stade de la formalisation, elle a été recrutée deux ans après le début du mandat, pour travailler avec l' élu délégué à la citoyenneté, qui se désigne lui-même dans un premier temps comme « chargé de mission », avant de convenir, qu'il n'utilise plus « trop ce vocabulaire-là parce que des fois il y a confusion avec les agents »²³, soulignant le positionnement hybride typique des « fonctionnaires participatifs » « mili-techi » (Gourgues, 2012 ; Mazeaud, 2012). Ces imprécisions statutaires justifient aussi le besoin de formalisation et de normalisation de l'offre de participation, qui passe par l'organisation d'un marché public de formation *via* un prestataire de services. Dans un contexte où la mise en administration d'une offre de participation nouvelle est balbutiante, elle est accélérée par un recrutement dédié et par le recours à la prestation.

Dans ces villes, nous observons d'une part les traces d'une mise en administration déjà sédimentée dans des procédures et des routines, et d'autre part une mise en administration envisagée comme un débouché d'un premier mandat. À Bruz, l'intervention des consultants a pour principal débouché la création sur le papier d'un plan de démocratie locale, qui s'avère être un circuit administratif visant à articuler démarches participatives et action publique. Par la prestation, il s'agit d'importer et d'impulser ce qui s'est créé de façon incrémentale par la pratique ailleurs. De tels éléments viennent en réponse aux questions soulevées en analyse des politiques publiques sur la circulation des dispositifs participatifs (Bherer, 2011, p. 128). Dans cette formalisation administrative, les consultants sont agents de circulation entre les différentes collectivités dans lesquelles elles et ils opèrent. Le livrable final de leur intervention consiste en un vademécum de la participation dans l'action publique locale.

« À la croisée entre projet politique et projet d'administration, le Plan d'actions Démocratie locale doit être co-construit par les élus et les agents (...) Mettre en commun ce qu'élus et agents pensent comme étant les sujets à mettre en débat dans l'année. (...) Prévoir un moment de travail entre élus et agents pour créer cette

²² Extraits de note de préconisation du directeur de l'Adels, à destination du directeur de la citoyenneté et de la maire, 2008, Lanester.

²³ Entretien, Bruz, 2012, François, 49 ans, adjoint à la démocratie participative.

confrontation de points de vue et co-construire le Plan d'actions (...) Faire valider le Plan d'actions par les circuits habituels, du côté politique comme administratif, afin de lui donner du poids. (...) Définir le cadre (le négociable et le non négociable), la procédure interne de suivi et d'instruction et le circuit interne de validation (...) Une démarche de Démocratie locale [vise] la transformation en action publique (...) [après] validation de la fiche de cadrage en Commission municipale et en Bureau (...) [la] fiche [est] transmise au(x) service(s) concerné(s) par la démarche, et mise à disposition de l'information aux autres services et autres élus sur le réseau »²⁴.

Le document de préconisation insiste largement sur l'importance des aspects politiques mais aussi administratifs de l'offre de participation. L'enjeu principal est bien l'intégration « aux circuits habituels », pour lui « donner du poids » et « transformer [la participation] en action publique ». Les agents présents sont invités à s'aligner dans leurs représentations et leurs pratiques par rapport à cette orientation centrale du projet municipal. L'apport des prestataires se fait donc autant à un niveau opératoire qu'idéologique (Poupeau *et al.*, 2012) et accompagnent une certaine standardisation (Bonaccorsi, Nonjon, 2012) à travers une transaction entre des experts qui « participent de la mise en forme de références » et des acteurs locaux qui « offrent des espaces d'expérimentation » (O'Miel 2015, p. 370).

L'externalisation permet aux promoteurs locaux de l'offre de participation d'inscrire leur action dans un mouvement plus général. La démocratie participative devient ainsi une étiquette disponible pour revendiquer et orienter une action politique.

« À la même époque Patrick Viveret (...) Serge Depaquit, Gontcharoff (...) C'est là que j'ai lu des textes de Viveret, et je me suis dit "ce qu'il écrit, nous c'est ça". C'est là que moi j'ai prononcé, je pense en 2000, "on est dans la démocratie participative" quoi, et donc... On s'est finalement reconnu. Je trouve que le circuit de l'adhésion à ce corpus... est assez intéressant. Tu vois ? On n'a pas pris l'étiquette en se disant "on veut faire ça", mais on a fait ça et... »²⁵

Il faut aussi noter que les cadres territoriaux de la participation sont à bien des égards des agents quasi-politiques dans leur travail administratif. On constate ainsi une confusion des fonctions entre des agents chevronnés, qui assument un rôle politique et des élus débutants qui vont se réfugier dans une posture administrative, comme nous le confie anonymement un fonctionnaire lors d'une discussion dans sa voiture.

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

²⁴ Extraits, Bruz, Formation, compilation des fiches de synthèse, document cabinet prestataire, 2012.

²⁵ Entretien, Lanester, 2013, Thérèse, 61 ans, Maire, LNC.

plus que de l'administratif finalement (...) c'est vrai que ça inverse presque les rôles »²⁶.

La politisation du rôle de ces agents est à mettre en regard de leurs formations et trajectoires, mais aussi de leur fiche de poste qui implique une forte polyvalence. Ils ne doivent pas appliquer une politique, mais la construire au fur et à mesure du mandat, avant son probable renouvellement. À bien des égards, les fonctionnaires participatifs doivent composer avec des intentions générales, de l'ordre du principe, pour les concrétiser dans l'action publique en dépassant le stade d'exécutant et en adhérant politiquement à l'idéologie participative et c'est souvent en ce sens qu'ils sont recrutés. Sur ce point, l'analyse gagne à ne pas opposer strictement consultants, chercheurs et fonctionnaires. Il se joue entre ces positions un rapprochement à l'œuvre, qui s'explique du fait d'intermédiations communes (Ferrando, *et al.*, 2016), mais qui est aussi directement observable dans les trajectoires des acteurs, avec des reconversions et des oscillations entre public et privé.

Conclusion : la bureaucratisation, l'expérimentation et la personnalisation contre l'institutionnalisation

Les offres de participation sont marquées par l'impossibilité concrète de perdurer comme institutions sociales. Une alternance politique, un départ à la retraite, une fin d'intervention extérieure font office de verdict : essoufflement inéluctable et renouvellement nécessaire. L'expérimentation institutionnelle consiste en un éternel recommencement, qui jette un voile sur le faible impact démocratique de chaque dispositif participatif. De fait, « même institutionnalisées [ndr. : légalement instituées], les initiatives participatives voient leurs recommandations largement ignorées, limitées à un agenda pré-établi ou simplement abolies si trop problématiques » (Bussu *et al.*, 2022). Même à l'échelle locale, l'absence d'effets sur la prise de décision et la forte réversibilité des dispositifs a été régulièrement démontrée (Michels, 2011). La participation en restant confinée dans un statut expérimental est d'autant plus révoquable. Elle peut même se voir être « victime de ses effets » (Gourgues, 2018). La tension entre institutionnalisation inachevée et expérimentation perpétuelle illustre deux devenir des dispositifs participatifs : leur renouvellement permanent ou leur routinisation bureaucratique.

Dans le même temps, ces expériences peuvent aussi être dénoncées comme trop institutionnelles, car elles ne laisseraient que trop peu d'espaces à des engagements moins formels et plus spontanés (Neveu, 2022). Sans doute faudrait-il ici mieux dire « légalistes » ou « officielles ». Il y a ainsi une confusion langagière persistante et arrangeante entre institué, institutionnel et institutionnalisé. Des instruments institués sont à la fois trop institutionnels et trop peu institutionnalisés, car la démocratie participative dépend trop du pouvoir (c'est-à-dire qu'elle reprend les cadres et les codes de la représentation et de l'administration) et dans le même temps offrent trop peu de pouvoir (car elle a trop peu de poids comme institution sociale). Ainsi, les élus mettent en œuvre ces espaces en même temps qu'ils les contraignent et en restreignent la portée (Petit, 2020). Les politiques de démocratie participative municipale souffrent d'un défaut de long terme, de dépersonnalisation, de reconnaissance et de prévisibilité, qui freinent leur légitimation comme institution, notamment du fait de leur faible

²⁶ Extrait anonymisé, carnet de terrain, 2016.

valeur instrumentale et des faibles rétributions matérielles et symboliques pour celles et ceux qui pourraient vouloir s’y engager (Petit, 2017 ; Jacquet, 2020 ; Jacquet, Petit, 2022).

Le droit de la participation (Morio, 2022) s’avère peu prescriptif et jamais opposable. Ainsi, même une fois légalisées et obligatoires, les instances de quartier ou des quartiers (conseils de quartier et conseils citoyens) ne concrétisent pas un principe de subsidiarité qui les constituerait en étape nécessaire dans le rapport des gouvernés aux gouvernants. Il ne s’agit ni d’un échelon inférieur de l’institution municipale ou intercommunale, ni d’un contre-pouvoir autonome. Il n’y a pas de partage du pouvoir, mais pas non plus de réelle revendication à ce propos. Au-delà de l’impulsion initiale, il y a une tendance à reporter la responsabilité de la mise en forme de la participation du politique vers l’administratif. Ainsi, les dispositifs participatifs existent et persistent. Ils constituent un volet désormais banal de l’action publique locale, dont la banalisation même sert la diffusion (Mazeaud, 2020). Or, cette inscription dans le temps implique nonobstant une institutionnalisation relative, par la constitution de rôles, de normes, de procédures, de transactions et de routines. Mais cette mise en administration ne supporte que partiellement une institutionnalisation pleine et entière. Nous observons davantage une multiplication d’expériences institutionnelles localisées, personnalisées et bureaucratisées.

Les intérêts divers à l’expérimentation permanente font que les politiques de démocratie participative échouent à échouer. Même en cas d’évaluation les défauts perçus ou démontrés ne sont corrigés que par l’appel à plus de participation. Les entrepreneurs de la cause participative tendent ainsi à assumer un partage du pouvoir de décision de plus en plus ponctuel, délimité et contrôlé, en créant de nouveaux dispositifs expérimentaux, certes toujours susceptibles d’amélioration et d’innovation, mais aussi, et surtout, de non prise en compte, de remise en cause et de reprise en main. Il faut expérimenter sans cesse pour pouvoir durer. Là où le renouvellement est avancé comme conséquence de l’essoufflement, la perspective peut être inversée pour le désigner comme cause. C’est parce qu’il y a d’abord un enjeu à toujours renouveler et expérimenter, que la participation perd de son intérêt en donnant le sentiment d’un éternel recommencement, rythmé par la durée ponctuelle de la prestation ou le temps cyclique de l’élection. Le défaut d’institutionnalisation s’accommode d’un excès de bureaucratisation, qui fait qu’une politique de participation publique tend à être reconduite pour elle-même. Ici, l’inversion de la perspective nous rappelle que les limitations de ces expérimentations institutionnelles sont le reflet d’un contexte social, économique et politique.

Guillaume Petit

Université Paris 1 – CESSP

gllmpetit@gmail.com

Bibliographie

BACQUE, M.H., REY, H., SINTOMER, Y. (2005), « Introduction. La démocratie participative, un nouveau paradigme de l’action publique ? », dans BACQUE, M.-H. *et al.* (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, p. 9-46.

- BAUDOT, P.-Y. (2014), « Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique », dans HALPERN, C., LASCOUMES, P., LE GALES, P., (dir.), *L'Instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 193-236.
- BERGER, P. L., LUCKMANN, T. (2006), *La Construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin.
- BHERER, L. (2011), « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations*, 1 (1), p. 105-133.
- BLATRIX, C. (2002), « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 15(57), p. 79-102.
- BLONDIAUX, L. (2005), « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », dans BACQUE, M.-H. et al. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, p. 119-138.
- BLONDIAUX, L., SINTOMER, Y. (2002), « L'impératif délibératif », *Politix*, 57 (1), p. 17-35.
- BONACCORSI, J., NONJON, M. (2012), « La participation en kit : =l'horizon funèbre de l'idéal participatif », *Quaderni*, 79, p. 29-44.
- BUSSU, S., BUA, A., DEAN, R., SMITH, G. (2022), « Embedding Participatory Governance », *Critical Policy Studies*, 16 (2), p. 133-145.
- CALUWAERTS, D., REUCHAMPS, M. (2016), « Generating Democratic Legitimacy through Deliberative Innovations: The Role of Embeddedness and Disruptiveness », *Representation*, 52 (1), p. 13-27.
- CHABÉ-FERRET, S., DUPONT-COURTADE, L., TREICH, N. (2017), « Évaluation des politiques publiques : expérimentation randomisée et méthodes quasi-expérimentales », *Économie & prévision*, 211-212 (2-3), p. 1-34.
- CHARLES, S., PETIT, G. (2022), « Élu·es », dans PETIT, G., BLONDIAUX, L., CASILLO, I., FOURNIAU, J.-M., GOURGUES, G., HAYAT, S., LEFEBVRE, R., RUI, S., WOJCIK, S., ZETLAOUI-LEGER, J. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation, DicoPart* (2^e édition), GIS Démocratie et Participation [<https://www.dicopart.fr/elues-2022>].
- DULONG, D. (2012), *Sociologie des institutions politiques*, Paris, La Découverte.
- EPSTEIN, R., PINSON, G. (2021), « De l'État fort aux régimes de gouvernementalité multiples », dans FRINAULT, T., LE BART, C., NEVEU, É., *Nouvelle sociologie politique de la France*, Paris, Armand Colin, p. 21-32.
- ESCOBAR, O., (2022), « Between Radical Aspirations and Pragmatic Challenges: Institutionalizing Participatory Governance in Scotland », *Critical Policy Studies*, 16 (2), p. 146-161.
- FERRANDO Y PUIG, J., PETIT, G. (2016), « Les usages de la réflexivité dans l'entreprise participative. Un enjeu identitaire aux implications pratiques, théoriques et marchandes », *Participations*, 16 (3), p. 19-43.
- FOURNIAU, J.-M. (2007), « L'institutionnalisation du débat public », *Revue Projet*, 297 (2), p. 13-21.
- GARNIER, J.-P., (2011), « Du droit au logement au droit à la ville : de quel(s) droit(s) parle-t-on ? » *L'Homme & la Société*, 182 (4), p. 197-217.

- GAUTHIER, M., SIMARD, L. (2007), « Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec : mise en œuvre et effets », dans REVEL M. *et al.* (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, p. 78-91.
- GOURGUES, G. (2012), « Les fonctionnaires participatifs : les routines d'une innovation institutionnelle sans fin(s) », *Socio-logos*, 7.
- GOURGUES, G. (2018), « Quand la participation est victime de ses « effets ». Vie et mort du tournant social et participatif de la politique de formation professionnelle en PACA (2004-2015) », *Pole Sud*, 49 (2), p. 25-40.
- GOURGUES, G., MAZEAUD, A., NONJON, M. (2022), « From the Participatory Turn of Administrations to the Bureaucratisation of Participatory Democracy », *International Review of Administrative Sciences*, 88 (4), p. 1141-1158.
- GOURGUES, G., PETIT, G. (2022), « Dispositifs participatifs », dans PETIT, G., BLONDIAUX, L., CASILLO, I., FOURNIAU, J.-M., GOURGUES, G., HAYAT, S., LEFEBVRE, R., RUI, S., WOJCIK, S., ZETLAOUI-LEGER, J. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation, DicoPart* (2^e édition), GIS Démocratie et Participation [<https://www.dicopart.fr/dispositifs-participatifs-2022>].
- HALPERN, C., LASCOUMES, P., LE GALES, P. (2014), « Introduction. L'instrumentation et ses effets débats et mises en perspective théoriques », dans HALPERN, C., LASCOUMES, P., LE GALES, P., (dir.), *L'Instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 15-62.
- HENDRIKS, C. M., CARSON, L. (2008), « Can the Market Help the Forum? Negotiating the Commercialization of Deliberative Democracy », *Policy Sciences*, 41 (4), p. 293-313.
- HENDRIKS, C. M., LEES-MARSHMENT, J. (2019), « Political Leaders and Public Engagement: The Hidden World of Informal Elite-Citizen Interaction », *Political Studies*, 67 (3), p. 597-617.
- JACQUET, V. (2020), *Comprendre la non-participation : les citoyens face aux dispositifs délibératifs tirés au sort*, Bruxelles, Peter Lang.
- JACQUET, V., PETIT, G. (2022), « Non-participation », dans PETIT, G., BLONDIAUX, L., CASILLO, I., FOURNIAU, J.-M., GOURGUES, G., HAYAT, S., LEFEBVRE, R., RUI, S., WOJCIK, S., ZETLAOUI-LEGER, J. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation, DicoPart* (2^e édition), GIS Démocratie et Participation [<https://www.dicopart.fr/non-participation-2022>].
- LAGROYE, J., OFFERLÉ M. (dir.) (2011), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin.
- LAGROYE, J., FRANÇOIS, B., SAWICKI, F. (2012). *Sociologie politique* (6^e éd.). Paris, Presses de Sciences Po, Dalloz.
- LASCOUMES, P., LE GALÈS P. (2005), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- LASCOUMES, P., LE GALÈS P. (2012), *Sociologie de l'action Publique*, 2^e ed., Paris, Armand Colin.
- LASCOUMES, P., SIMARD L., (2011), « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, 61 (1), p. 5-22.
- LEFEBVRE, R., TALPIN, J., PETIT, G. (2020), « Les adjoint·es à la démocratie participative. Une catégorie d'élus·es entre spécialisation fonctionnelle et misère positionnelle », *Participations*, 26-27 (1), p. 41-75.

- MACQ, H., JACQUET, V. (2023), « Institutionalising Participatory and Deliberative Procedures: The Origins of the First Permanent Citizens' Assembly », *European Journal of Political Research*, 62 (1), p. 156-173.
- MAZEAUD, A. (2012), « Administrer la participation : l'invention d'un métier entre valorisation du militantisme et professionnalisation de la démocratie locale », *Quaderni*, 79, p. 45-58.
- MAZEAUD, A. (2020), « Démocratie participative : que faut-il attendre de la collection « municipales 2020 » ?, *Mouvements* [<http://mouvements.info/democratie-participative-municipales-2020/>].
- MAZEAUD, A., SA VILAS, M.-H., BERTHOME, G. (2012), « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés », *Participations*, 2 (1), p. 5-29.
- MICHELS, A. (2011), « Les innovations dans la gouvernance démocratique » *Revue internationale des sciences administratives*, 77 (2), p. 275-96.
- MORIO, C. (2022), « Droit de la participation », dans PETIT, G., BLONDIAUX, L., CASILLO, I., FOURNIAU, J.-M., GOURGUES, G., HAYAT, S., LEFEBVRE, R., RUI, S., WOJCIK, S., ZETLAOUI-LEGER, J. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation, DicoPart* (2^e édition), GIS Démocratie et Participation [<https://www.dicopart.fr/droit-de-la-participation-2022>].
- NEVEU, C. (dir.) (2022), *Expérimentations démocratiques : pratiques, institutions, imaginaires*, Lille, Presses Universitaires du Septentrion.
- NIESSEN, C., REUCHAMPS, M. (2022), « Assemblée permanente », dans PETIT, G., BLONDIAUX, L., CASILLO, I., FOURNIAU, J.-M., GOURGUES, G., HAYAT, S., LEFEBVRE, R., RUI, S., WOJCIK, S., ZETLAOUI-LEGER, J. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation, DicoPart* (2^e édition), GIS Démocratie et Participation [<https://www.dicopart.fr/assemblee-permanente-2022>].
- NORTH, D. (1991), « Institutions », *The Journal of Economic Perspectives*, 5 (1), p. 97-112.
- O'MIEL, J. (2015), *Mirages de la démocratie. L'indétermination de l'action publique participative*, thèse de doctorat en science politique, Université de Lille.
- PETIT, G. (2017), « Pouvoir et vouloir participer en démocratie. Sociologie de l'engagement participatif : la production et la réception des offres institutionnelles de participation à l'échelle municipale ». Thèse de science politique, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne [<http://www.theses.fr/s91110>].
- PETIT, G. (2020), « Les élu·es aiment-elles et ils la démocratie ? », *Participations*, 26-27 (1), p. 7-40.
- PETIT, G. (2022a), « Le leadership paradoxal des maires participationnistes : s'engager en représentation par et pour la participation », *Politique et sociétés*, 41 (2), p. 69-92.
- PETIT, G. (2022b), « Les temps sociaux de la participation citoyenne : (In)dispositions et (in)disponibilités démocratiques », *Temporalités. Revue de sciences sociales et humaines*, 36 [<https://journals.openedition.org/temporalites/10497>].
- PETIT, G., BILELLA, M., ARHIP-PATERSON, W. (2019), « Devenir conseiller citoyen. Prise de rôle dans un conseil citoyen parisien », *Participations*, 24 (2), p. 139-166.
- POUPEAU, F.-M., GUERANGER, D., CADIOU, S. (2012), « Les consultants font-ils (de) la politique ? », *Politiques et management public*, 29 (1), p. 9-19.

SMITH, G. (2009), *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge, Cambridge University Press.