HAL open science

Inclusion des usagers et des citoyens dans le cadre de co-construction des politiques publiques : entre réalités et limites

Claire Ollier

To cite this version:

Claire Ollier. Inclusion des usagers et des citoyens dans le cadre de co-construction des politiques publiques : entre réalités et limites. EGPA, Sep 2022, Lisbonne, Portugal. hal-03969304

HAL Id: hal-03969304

https://hal.science/hal-03969304

Submitted on 2 Feb 2023

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.

Inclusion des usagers et des citoyens dans le cadre de co-construction des politiques publiques : entre réalités et limites.

Claire OLLIER
Doctorante en Sciences de Gestion – CERGAM / Équipe Managem
Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale, Aix-Mar
Université

EGPA European Group for Public Administration
GEAP Groupe Européen pour l'Administration Publique
ina INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, I.P.
ISCSP INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS UNIVERSIDADE DE LISBOA
CAPP Centre de Administração e Políticas Públicas
Centre d'Etudes et de Recherche en Gestion cergam d'Aix Marseille
Aix*Marseille université Socialement engagée

Sommaire

1) Contextualisation
2) Revue de littérature
   - Co-construction des politiques publiques
   - Inclusivité des politiques publiques
3) Méthodologie
4) Résultats et discussion

Contextualisation

Dispositifs participatifs

Les pratiques de démocratie participative recouvrent un ensemble de dispositifs (conseils de citoyens, de quartier, de jeunes, débats publics, conférence de citoyens, budgets participatifs…)qui sont **plus ou moins obligatoires,** plus au moins **controversés**, plus ou moins **interpellants** (Ribémont et al., 2018)

Ces dispositifs plus ou moins **marginaux**, n'ont de cesse d'être **questionnés** en matière **d'échelle, d'efficacité, de légitimité** ou de **parties prenantes mobilisées**.

La co-construction

« un processus institué de participation ouverte et organisée d'une pluralité d'acteurs à l'élaboration, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de l'action publique » (Fraisse, 2019)

la co-construction se différencie de la **négociation** *« dans la mesure où elle repose sur la construction collective des enjeux et des solutions et ne vise pas uniquement à un compromis entre intérêts opposés »* (Fraisse,2019), de la **concertation**, de la **co-production**, et n'intègre pas forcément **la co-décision** (Fraisse, 2019)

Inclusivité des politiques publiques

Le simple fait **d'atteindre le nombre de participants** annoncé est régulièrement **un signe de succès avancé** par ceux-ci (Gourgues, 2013)

- **manque de représentativité des publics présents** : priorité inscrite dans 75% des cahiers d'AMO concertation de projet d'urbanisme réglementaire en 2016 (Milot, 2019).

Comment l'inclusion des usagers et des citoyens est-elle envisagée dans les différentes démarches de coconstruction des politiques publiques? ?

Revue de littérature

Partie 1) La co-construction des politiques publiques

institutionnalisation

→ Diffusion du terme de co-construction commençant à se diffuser dans les années 2010

→ Reconnaissance légale de la co-construction de la politique publique dans les lois relatives à la **politique de la ville** (février 2014), à **l'ESS** (juillet 2014) et à **l'Egalité et la Citoyenneté** (décembre 2016)

Co-décision?

Co-construction n'aurait qu'une **portée consultative dont rien n'obligerait le commanditaire à tenir compte** (Blondiaux, 2008)

→ Co-décision entre élus et habitants a été écartée lors de la discussion de **la loi sur la politique de la ville et la cohésion urbaine** en 2013.

→ En raison de la **culture politique française jacobine** (Vaillancourt, 2018)

→ **annulations juridictionnelles (**raisons de compétences territoriales voire de manque de marges de manœuvres budgétaires) : incompétence négative (Morio, 2020)

Attitude contradictoire des élus envers la co-construction

Elus à la fois **commanditaires** en nombre croissant de dispositifs participatifs vivent la co-construction comme une **contrainte** (Blondiaux, 2008) et cherchent à **verrouiller le processus de discussion** (Blondiaux, 2007) → chapeautage de la part des élus et professionnalisation de la participation (formations, services dédiés, règles du jeu codifiées et contraignantes)

Une co-construction critiquée

Co-construction n'échappe pas aux **critiques adressées aux dispositifs de démocratie participative** recensées et regroupées par **Blondiaux (2007**) autour de cinq arguments : la manipulation, le simulacre, l'effacement des groupes organisés, le renforcement des inégalités sociales, la négation du conflit et questionne sur les objectifs de ces dispositifs participatifs (instrumentalisation?)

Non-renouvellement des publics

Multiplication des dispositifs ne signifie **pas un élargissement des participants ;** fréquentations très inégales (Blondiaux, 2008 ; Nez et Talpin, 2010)

- La non-participation aux dispositifs participatifs traitée en creux (Jacquet, 2020).

Surreprésentation de certaines catégories de participants (Rui, 2004 ; Lefebvre, 2007)

Toute politique publique « *véhicule implicitement ou explicitement une segmentation des publics* », c'est-à-dire « *cible des ressortissants* » (Thoenig, 2014)

Reproduction d'un « *cens caché* » (Gaxie, 1987) : difficultés à élargir les publics aux groupes les plus marginalisés et, quand ils sont présents, à les entendre (Carrel, 2013 Gourgues et Mazeaud, 2018).

La co-construction dite « institutionnelle » exerce un processus de **sélection des parties prenantes** selon des **critères variables** (représentativité, cooptation, reconnaissance juridique, poids socio-économique) validés par la puissance publique (Fraisse, 2019)

Segmentation des publics

Présuppose des mécanismes sélectifs contribuant au criblage des participants et l'existence d'un « intérêt », qui l'explique et la légitime (Chevallier, 2011)

Revue de littérature

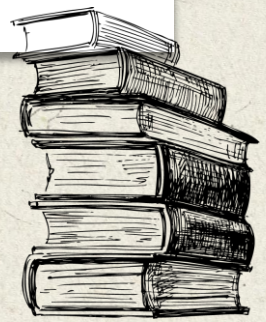
Partie 2) Inclusivité des politiques publiques

Figure du « citoyen ordinaire » : fiction politique

Figure politique du « **citoyen ordinaire/citoyen lambda/ profane »**,neutre possédant une identité civique par-delà les affiliations partisanes et politiques est une **fiction politique** (Blondiaux, 2007 ; Seguin, 2020)

Public déjà fortement engagé

Approuvée essentiellement par un **public déjà fortement engagé** dans la démocratie représentative : militants, activistes, spectateurs attentifs du jeu politique disposant d'une **bonne connaissance de ces rouages**, (plus âgé, plus riche, éduqué, et masculin) (Fourniau, 2016)



L'introduction d'un dispositif participatif

- **Impact sur l'organisation** du secteur :

Animateurs doivent **mobiliser les réseaux organisés reconnus**, structurés et compétents tout en veillant à ne **pas marginaliser ni exclure les acteurs et les initiatives** plus isolées, de petites tailles ou de sensibilités différentes (Fraisse, 2019).

- Accès à de **nouvelles ressources** :

- connaissance et l'interconnaissance des acteurs
- structuration d'un milieu professionnel
- constitution de collectifs (formes organisées)
- recrutement /cooptation de citoyens engagés vers les formes organisées (Fraisse, 2019)

Méthodologie de recherche

Méthodologie

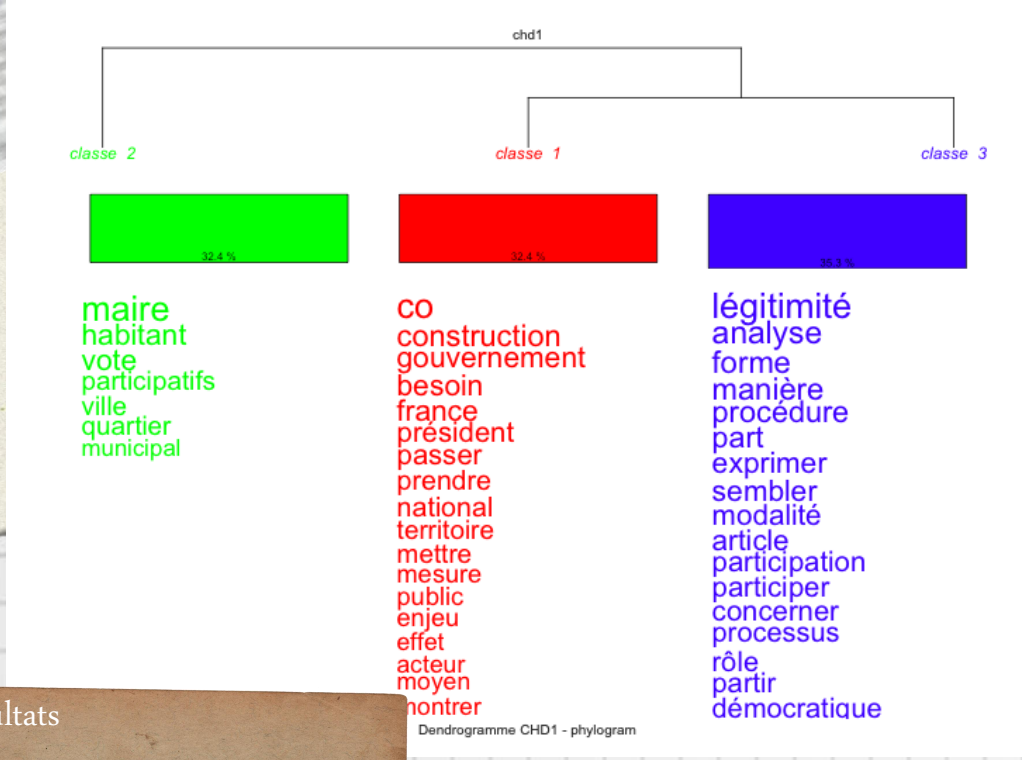
Corpus de 84 textes issus de données secondaires :

- Internes (sites officiels du territoire)
- Externes (presse, sites d'organisations publiques, articles académiques)

Méthodes de statistique textuelle (Garnier et Guérin- Pace, 2010) : analyses typologique (classification) et factorielle (structuration), sur IRAMUTEQ

→ 189.688 occurrences (mots) et 6.128 hapax (mots apparaissant une seule fois dans le corpus)

→5270 segments ont été classés sur 13 759 (26,11%) lors de la **Classification hiérarchique descendante** (CHD) réalisée : taux de classification n'est pas suffisamment élevé pour être représentatif, ce qui nécessitera à l'avenir qu'une nouvelle analyse soit conduite.



Dendrogramme CHD1 - phylogram

Résultats

3 classes :

- 1ère : classe 2 (verte) renommée **« composants locaux effectifs à la co-construction »**
- 2ème : classe 1 (rouge) renommée **« la co-construction est un enjeu national »**
- 3ème : classe 3 (bleu) renommée **« l'institutionnalisation et la professionnalisation de la co-construction »**.

Méthodologie de recherche

Terminologies relatives à l'inclusion citoyenne		Appellations des participants aux politiques publiques		Autres parties prenantes des politiques publiques	
Représentatif	58	Public	1085	Elu	291
Diversité	47	Citoyen	831	Association	186
Elargir	29	Acteur	382	Agent	121
Exclure	24	Habitant	371	Partenaires	64
Mixité	21	Participant	148	Chercheur	58
Inclusion	19	Usager	51	Expert	22
Intégration	16	Individu	47		
Inclure	9	Riverain	16		
Elargissement	9	Jeunesse	19		
Marginaliser	4	Profane	10		
Minorité	2	Client	4		

Figure 3 : formes lemmatisées relatives aux différents acteurs ou politiques liées à l'inclusion issues du corpus Iramuteq (Autrice)

Politiques publiques de co-construction mobilisent de nombreux « *acteurs* » (382 fois), d'« *élus*» (291), d'« *associations* » (186 fois), d'« *agents* » (121 fois), de « *chercheurs* » (58 fois), voire d'« *experts* » (22 fois), ce qui pourrait bien confirmer la **conception « élitiste » de la co- construction,** « représentative » et « professionnelle » pressentie dans la revue de littérature.

Marqueurs d'une institutionnalisation croissante

Diffusion **de normes et de pratiques** (guides de bonnes pratiques, rapports, labels, cas exemplaires).

Attention toute particulière à l'appellation des participants

Révélatrice de **l'engagement,** des **attendus et de la considération** portés par les commanditaires des politiques de co-construction

Vers davantage d'intégration oui, mais pas vers de l'inclusion

- Nouveaux **acteurs organisés ciblés** par les politiques d'intégration de la co-construction
- **Différence avec les populations marginalisées et exclues** (personnes issues des quartiers, ne votant pas, les personnes jeunes, les personnes en situation de handicap)

« faire venir » les participants

- **Tirage au sort** (tout en veillant à ne pas exclure ceux qui voudraient participer) et **rémunération des participants**
- **Mobilisation** pensée **en dehors de la démarche** elle-même, à la fin de son processus de **préparation et de conception** du cadre et du contenu → **dépendance au sentier** (*path dependency*) (Demoulin et Bacqué, 2019) empêche de repenser les processus d'intégration et d'inclusion des participants aux différents dispositifs en niant un la capacité d'émancipation et de capacitation de tels procédés participatifs (Casillo et Rousseaux, 2018)

la co-construction se différencie de la co-gestion et de la co-décision

- Nécessite d'être **discuté et statué au début de toute démarche de co-construction** afin de lever d'éventuels malentendus (Fraisse, 2019) : empêche la capacité prescriptive ce qui peut **entraîner frustration, désertion** (Fraisse, 2019) voire à des **attitudes protestataires** plus marquées amenant à s'opposer aux politiques publiques (Ribémont et al., 2018)

Cautrès, B. (2021). « Quelle place pour les partis politiques ? » dans Démocratie : crise ou renouveau, *Cahiers français*, mars-juin 2021

Chevallier, J. (2011) « De l'administration démocratique à la démocratie administrative », *Revue française d'administration publique*, vol. 137-138, no. 1-2,, pp. 217-227

Colomes, J., & Caire, G. (2020). Vers une institutionnalisation de la co-construction des politiques publiques en économie sociale et solidaire: L'exemple de la Nouvelle- Aquitaine. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, , 887-908. https://doi-org.lama.univ-amu.fr/10.3917/reru.205.0887

Demoulin, J., & Bacqué M-H. (2019) « Les conseils citoyens, beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, vol. 24, no. 2, pp. 5-25.

Denzin, N.K. (1978). *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Method*s, New York: McGraw-Hill.

Fraisse, L.(2019). *La co-construction de l'action publique : définition, enjeux, discours et pratiques*. Institut CDC

Foudriat, M. (2014). La co-construction: Une option managériale pour les chefs de service. Dans : Maxime Delaloy éd., *Le management des chefs de service dans le secteur social et médico-social* (pp. 229-250). Paris: Dunod. Garnier B., Guérin-Pace F. (2010). *Appliquer les méthodes de la statistique textuelle*, Centre Population et Développement (CEPED).

Gaxie, D. (1987). « Le cens caché », *Réseaux*, vol. 22, no. 1, pp. 29-51

Gourgues G., et Mazeaud A. (2018). *L'action publique saisie par ses « publics »*

Gouvernement et (dés)ordre politique, Presses universitaires du Septentrion Lebart L., Salem A. (1994). *Statistique textuelle*, Dunod, 342 p

Milot, Grégoire (2019). *La ville participative en 10 questions*, Territorial editions

Morio, Camille (2020) « Il y a un vrai questionnement à mener sur le rôle du droit en démocratie participative », *Fluicity*, publié le 25 juin 2020

Neveu C. (2011) « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », *Participations*.

Ribémont, T. et al (2018). « Chapitre 4. Les publics de l'action publique », , *Introduction à la sociologie de l'action publique.* sous la direction de Ribémont Thomas, et al. De Boeck

Rui, S. (2004). « La démocratie en débat : les citoyens face à l'action publique », *Paris*, Armand Colin, 2004.

Seguin, L. (2020). *Apprentissages de la citoyenneté. Expériences démocratiques et environnement, Paris*, Éditions de la Maison des sciences de l'homme.

Talpin, J. (2016)., *Community Organizing. De l'émeute à l'alliance des classes populaires aux États-Unis, Paris, Raisons d'Agir.*

Inclusion des usagers et des citoyens dans le cadre de co-construction des politiques publiques : entre réalités et limites.

Claire OLLIER
Doctorante en Sciences de Gestion – CERGAM / Équipe Management Public
Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale, Aix-Marseille Université
claire.ollier@univ-amu.fr

EGPA European Group for Public Administration
GEAP Groupe Européen pour l'Administration Publique
ina INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, I.P.
ISCSP INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS UNIVERSIDADE DE LISBOA
CAPP Centro de Administração e Políticas Públicas
Centre d'Etudes et de Recherche en Gestion cergam d'Aix-Marseille
Aix*Marseille université Socialement engagée