

# Faire l'expérience de la participation dans le cadre d'une politique publique

## Les acteurs de la solidarité et de la coopération internationale en Bretagne à la recherche d'un nouveau modèle organisationnel

*Note de synthèse et préconisations du Collège Coopératif en Bretagne*

Les offres participatives sont légions aujourd'hui dans le cadre des politiques publiques. Elles visent à répondre aux mouvements de la société civile, aux aspirations citoyennes à prendre part au débat public tout en prétendant, et ce n'est pas le moindre des paradoxes, également relever le défi d'un hypothétique désintérêt des populations pour la chose publique. De fait, elles s'imposent également comme relevant de plus en plus d'une nouvelle « gouvernamentalité », c'est à dire une modalité singulière de légitimité, voire de légitimation des registres de l'action publique. Nombre de travaux constatent que la participation citoyenne, regardée à travers le prisme des dispositifs publics, aurait déjà vécu, exprimant ainsi un certain nombre de désenchantements, de frustrations tant de la part des initiateurs que des publics auxquels elle était supposée s'adresser.

Prendre au sérieux la question participative, à partir des dimensions susmentionnées, relève donc, par bien des aspects, d'une gageure et pour tout dire d'actualisation en acte de notre démocratie. Notre analyse, à l'issue d'une expérience singulière de 2 ans auprès des acteurs publiques et associatifs de la solidarité et de la coopération internationale, nous conduit à considérer que **la « qualité de l'offre participative » se lit dans l'installation d'espaces tiers dont l'orientation éthique et politique peut être qualifiée de réciprocaire** ( et non pas dédiées à la production de nouvelles arènes du consentement, comme c'est trop souvent le cas aujourd'hui) : élus et techniciens pourraient alors y trouver des formes de ressourcement, des propositions concrètes, voire des alliés ; citoyens et militants de la société civile pourraient, avec des moyens dédiés, se mettre en réflexion et en action autour de thèmes les concernant collectivement. Comprendons bien, ces arènes n'ont pas vocation pour autant à être consensuelles : la qualité du mouvement et du débat public est aussi le miroir de notre démocratie.

Les chantiers participatifs sont donc éminemment complexes et, chaque fois, singuliers c'est la raison pour laquelle ils ne peuvent se réduire à des pansements ou à des outils, aussi coopératifs soient-ils. L'expérience, de ce que nous pouvons qualifier rétrospectivement, de recherche-action d'un chantier participatif dans les domaines de la SI et de la CI internationale, nous permet de tirer quelques enseignements en la matière.

### Problématiser la participation

Nous entendons par là que tout chantier participatif doit pouvoir mettre en problème et spécifier le sens du prendre part, la nature des problèmes publics, les acteurs en présence, leurs logiques d'action... Point de recette participative à priori : il s'agit de **mener recherche ensemble** sur les voies à suivre dans un contexte où les prestataires sont souvent sollicités quand des questions surgissent, quand les espaces mis en place s'essouffent, quand le sens du prendre part à des dispositifs participatifs, sollicitant efforts de construction, de logistique... se perd. **Poser un diagnostic ensemble**, prendre

le temps d'une réflexion partagée et ouverte sur une diversité d'interprétations possibles est une étape incontournable. C'est là un **premier niveau de contextualisation** qui nous paraît essentiel. En l'occurrence dans le cadre du chantier de la SI et de la CI, le diagnostic sur la plateforme ABCIS est venu mettre en avant : la prévalence d'une logique de représentation, au détriment d'une prise en compte d'une pluralité d'identités d'action dont celles des acteurs associatifs ; la fragilité du champ de la SI, voire son risque de ringardisation, alors que le contexte de mondialisation des problèmes et les nouvelles circulations migratoires donnent une nouvelle actualité à ces questions ... ; une segmentation entre SI et CI, qui avait été initialement minorée dans notre approche, alors qu'elle apparaît rétrospectivement comme un angle mort des liens entre élus et acteurs associatifs...

Un second niveau, très présent dans notre réponse, mais possiblement insuffisamment travaillé avec le commanditaire (et donc inégalement approprié) repose sur notre **lecture contemporaine des impasses participatives**, à partir d'une revue de littérature, et sur l'enjeu **d'ouvrir les sens de la participation** afin de **penser de façon plus dialogique les contributions de la société civile**. Il s'est agi en l'occurrence d'imaginer des modalités où la chose publique n'est pas construite a priori en extériorité aux acteurs mais davantage produite par leurs débats et contributions qui prennent progressivement un sens public.

C'est l'articulation de ces deux dimensions qui permet de cheminer vers une problématisation singulière de la participation dans un domaine d'action publique.

### **Installer dans la durée une pédagogie de l'accompagnement adaptée aux apprentissages et nouvelles postures pour produire des communs**

La participation, lorsqu'elle n'est pas rabattue sur des dispositifs ou des procédures, relève d'une forme d'artisanat dans la mesure où la dimension expérientielle collective et les formes d'apprentissages réciproques qu'elle suppose nous paraissent essentielles. Trois orientations d'animation sociale ont structuré nos propositions pendant ces deux années : une pédagogie des émergences car nos sociétés contemporaines sont marquées par un déficit de récit public et que les soutenir rend possible des communs ; des espaces de réflexivité car c'est en se mettant en recherche ensemble que des acteurs peuvent faire émerger des arènes publiques ; des espaces dialogiques qui organisent une symétrisation des positions, condition d'une démocratie en acte tout en ne minorant pas les identités d'action. Les ateliers que nous avons proposés ont pris des formes et des objets variables s'adaptant ainsi aux étapes de construction des communs : diagnostic mobilisateur, cafés débats, débats mouvants, ateliers cartographiques, rencontres régionales autour de questions-problèmes dégagées par les groupes, ateliers de travail collectif autour d'actions préparatoires aux Assises...

### **Dégager des étapes souples et ouvertes de construction d'une arène publique régionale**

Des étapes de construction ont certes été identifiées et nommées dans le cadre d'un cahier des charges, mais chacune d'elle est restée ouverte sur des possibles inflexions. Cette souplesse nous paraît indispensable si l'on souhaite s'appuyer réellement sur la consistance sociale et politique des publics invités à élaborer une arène publique.

Concrètement il s'est agi de travailler à partir d'un premier paradoxe révélé par le diagnostic : alors que la plateforme existante Abcis ne mobilise plus autant les acteurs, ces derniers, et singulièrement les acteurs associatifs, manifestent des attentes fortes à l'égard d'une collaboration à l'échelle régionale mais sans que son contenu puisse être réellement explicité. En creux du diagnostic sont cependant apparues des potentialités de mobilisation qui nous ont conduit à structurer des propositions en 3 étapes : les Ateliers cartographiques, les Rencontres Régionales, les Assises en chantier. Elles ont été travaillées autour de principes transparents : l'engagement volontaire dans la démarche, mais à géométrie variable en fonction des étapes, la recherche d'une proximité qui prenne en compte la localisation et les contraintes des acteurs, plus particulièrement les bénévoles militants (les réunions ont été organisées sur l'ensemble de la région, souvent en soirée pour faciliter l'implication), la confiance à partir des marges de manœuvre négociées avec la Région. Plus d'une centaine de personnes ont suivi à un moment ou à un autre le processus engagé. Une lettre éditée par la région à partir des comptes rendus a permis à l'ensemble de ces acteurs de rester informés.

L'objectif de cette démarche consistait à imaginer ensemble un nouveau modèle organisationnel et des orientations d'actions qui fassent communs à l'échelle régionale. Aussi toute la démarche a été orientée autour de l'idée que nos propositions d'élaboration de communs doivent traduire en acte cette expérience de démocratie participative : recherche de symétrisation des positions dans les ateliers, facilitation de la circulation des argumentaires, partir centralement des champs expérientiels concrets des acteurs ...

## **En conclusion**

La durée et l'ampleur de cette expérience en font en soi un vrai laboratoire d'une politique publique engagée dans le débat avec la société civile organisée, avec ses avancées mais aussi ses limites. Au titre des avancées, nous pouvons relever : la mobilisation, le développement d'espaces d'interconnaissance et de pratiques de coopération, la prise de conscience de la faible consistance sociale et politique des coopérations à l'échelle régionale et l'envie collective d'avancer sur le sens et la forme d'un dialogue régional, particulièrement dans un contexte contemporain assez délétère. Au titre des limites, nous pouvons considérer qu'au sein même de l'institution régionale et malgré (ou parce qu'il y a un fort volontarisme), l'ouverture des sens de la participation portée par le CCB n'a pas fait l'objet d'une réflexion en interne suffisamment partagée entre tous les acteurs impliqués (la forme comité de pilotage montre là d'évidentes limites). Par ailleurs la problématisation de la participation n'a pas pris suffisamment en compte la rupture entre SI et CI, ce qui a mis les collectivités territoriales dans une forme d'extériorité par rapport à cet espace tiers et limité l'émergence d'enjeux réciprocaires entre société civile et Région Bretagne. Enfin la référence à une plateforme multi acteurs, qui préexiste à la démarche a certes progressivement été déconstruite et a permis de pointer les identités d'actions dans les espaces collectifs, mais la tentation de la représentation et de représentants a resurgi au moment du débat sur la forme organisationnelle pointant le caractère inabouti des apprentissages réciproques. La participation reste un chantier qu'il faut sans arrêt remettre à l'ouvrage, mais n'est ce pas là une indication d'une démocratie encore active?

Nadine Souchard et Eleonora Banovich

## Préconisations proposées à l'issue de cette expérience participative

- **En amont de toute démarche**, l'installation d'une discussion ouverte sur le sens de la participation, ses marges de manœuvre et impliquant **tous les agents et élus** concernés par la perspective d'une agora participative nous paraît indispensable. Plusieurs expériences nous laissent à penser qu'elle pourrait prendre la forme d'une courte **formation-action, mettant en débat pratiques, positions et envie de transformation**. De fait laisser ces questions s'organiser dans la stricte relation marchande de l'appel d'offre pose question.

S'inscrire dans la **participation est un processus** et non pas un état qui suppose pour cette raison d'intérioriser une temporalité différente entre celle de la société civile et celle des agendas politiques. Il faut donc anticiper ces possibles décalages.

Il est important de prendre le temps de travailler avec les représentants de l'institution **les enjeux politiques de la démarche**, pour que le rôle et le positionnement de la Région puissent être clairement affichés et portés par ses représentants.

- **Au début de la démarche**, il convient de **susciter des espaces individuels et collectifs de débat** qui permettent aux acteurs de s'exprimer librement sur le sens a priori d'une agora participative afin de prendre en compte la diversité des points de vue mais aussi de voir où se situent de possibles communs.

**Créer de la confiance** dans l'espace de participation en proposant **une co-écriture de la feuille de route** avec les acteurs est une condition pour l'installation d'agoras participatives.

**Prendre au sérieux le rôle d'accompagnement**, qui ne peut être exempté de ses enjeux politiques et pédagogiques : penser une démarche de mobilisation, la réadapter en fonction du contexte, des acteurs, de leurs réactions et réflexions, supposent de prendre le temps de réfléchir aux processus sociaux que la mobilisation et la participation suscitent, en sortant d'une approche techniciste qui se limiterait à organiser des étapes rationnelles et des réunions animées.

- **Pendant la démarche**, il est essentiel de proposer des modalités qui s'appuient réellement sur les **pratiques et les questionnements des acteurs**. La chose publique ne peut être construite hors des acteurs, elle est l'émanation des questions et orientations qu'ils identifient.

Dans ce sens, **l'organisation de temps privilégiés sur les territoires** avec des acteurs engagés, permet une réelle qualité du travail collectif et de la construction de relations entre acteurs qui sera porteuse d'une mobilisation qui vient, aussi, par le bas.

Il nous semble aussi fondamental de **reconnaitre et s'appuyer sur des acteurs « tête de réseau »**, sans s'arrêter à ceux qui sont déjà connus par les institutions, mais en allant chercher les « leaders » locaux reconnus par les acteurs. Ces acteurs peuvent être la courroie de transmission de la mobilisation, des réflexions et du sens qui amèneront à construire et consolider une motivation à participer au sein d'un espace régional.

La démarche est aussi un **espace expérientiel** à part entière qui doit refléter la **qualité démocratique du débat public**: recherche de symétrisation des positions, circulation d'argumentaires, prise de décisions collectives... C'est cette expérience commune qui permet de faire émerger des débats et donc des motivations à agir ensemble. Cela est d'autant plus important que l'échelle régionale n'est pas facilement identifiable comme un espace de relations entre acteurs, alors qu'elle est reconnue comme une échelle importante et porteuse d'enjeux communs. La volonté de la Région d'ouvrir des espaces de co-construction, de compréhension et d'action commune entre institutions et société civile, entre élus et citoyens, exige de prendre au sérieux l'importance de la constitution d'un commun mobilisateur entre acteurs concernés.

Il est important de ne pas sous-estimer la **mise en récits des expériences communes**. Ces récits seront support à la construction d'un sens partagé au sein du groupe d'acteurs impliqués et contribueront à la construction de problèmes publics en actualisant et en renouvelant l'intérêt et l'enjeu de participer à la démarche de co-construction.

**Expérimenter des modalités organisationnelles** susceptibles de faire l'objet d'une validation collective nous paraît essentiel. Du fait de la rareté d'espaces publics ouverts, il convient de ne pas sous estimer **les apprentissages réciproques** qu'ils supposent pour qu'une culture participative s'installe. Aussi, des fonctionnements souples, permettant différents niveaux d'implication des acteurs selon leurs volontés et possibilités, sembleraient être plus efficaces qu'un espace régi par la représentation « égalitaire » d'acteurs concernés, souvent de manière très différente par une même question publique. Penser, expérimenter, proposer un modèle de co-construction à plusieurs niveaux et plusieurs vitesses permettraient à chaque catégorie d'acteurs d'y trouver sa place, d'en comprendre le sens et l'intérêt que ce type d'espace peut avoir. Cela suppose d'explicitier les pouvoirs en jeu et les possibles conséquences d'une participation inégale à cette arène publique. Cette conscience ne va pas de soi et demande à être accompagnée.

- **Vers la fin de la démarche, proposer des modalités de validation collective de la forme organisationnelle** qui a été éprouvée. Cela implique de :

Penser à une **consolidation de la démarche dans le temps**, tant en terme d'animation, d'accompagnement, de rôles des uns et des autres, qu'en terme d'espaces de réflexion sur le sens et l'enjeu de la co-construction à l'échelle régionale, afin d'actualiser les moteurs de participation et d'adapter l'organisation aux réalités ;

**Anticiper le départ de la structure tiers** qui a accompagné la démarche et réfléchir aux modalités de capitalisation et de transmission auprès des personnes qui continueront de faciliter la démarche.