

LE PROJET DE REVENU DE BASE EN GIRONDE : UNE EXPÉRIENCE DE « BUREAUCRATIE REPRÉSENTATIVE ACTIVE PAR L'EXTÉRIEUR » DANS L'ADMINISTRATION FRANÇAISE

[Sébastien Keiff](#)

AIRMAP | « Gestion et management public »

2022/2 Volume 10 / N° 2 | pages 77 à 94

ISSN 2116-8865

DOI 10.3917/gmp.102.0077

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-gestion-et-management-public-2022-2-page-77.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour AIRMAP .

© AIRMAP . Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Le projet de Revenu de base en Gironde : une expérience de « bureaucratie représentative active par l'extérieur » dans l'administration française

*The Basic Income Project in Gironde: An Experiment
of "Externally Active Representative Bureaucracy" in the French Administration*

Sébastien KEIFF

Chargé de recherche, Bureau des études et de la recherche, ENAP, Québec G1K 9E5, Canada
sebastien.keiff@enap.ca

RÉSUMÉ

Cet article a pour objectif d'étudier les effets d'un dispositif de bureaucratie représentative active par l'extérieur sur la performance administrative. Le Conseil départemental de la Gironde a, en effet, souhaité initier un tel dispositif en vue d'étudier un projet d'expérimentation du revenu de base universel. La bureaucratie représentative se situe dans le cadre normatif plus large du nouveau service public qui suppose que l'administration publique est en premier lieu au service de la construction de solutions communes avec les citoyens. L'administration a donc vocation à représenter et à être le plus possible à l'image de ses administrés, tant dans son effectif que dans la mobilisation de ressources extérieures. C'est dans ce contexte qu'une observation participante en immersion de 18 mois au sein de l'administration a permis de suivre l'ensemble de ce dispositif atypique, allant de la commande politique jusqu'à l'adoption d'une résolution en assemblée plénière. De manière originale,

la représentativité de l'administration a été travaillée sur le plan des identités, mais aussi des valeurs. La représentativité des valeurs publiques est en effet encore peu étudiée en gestion. Nous verrons que cette ouverture à la représentativité active par l'extérieur a été un levier important pour débloquer les conflits et permettre à l'administration de se saisir plus efficacement d'une commande complexe et clivante, offrant ainsi une meilleure performance administrative. L'expression de la diversité a permis de transcender des clivages et de construire des consensus sur un sujet pourtant source de tensions. Par la suite, les fonctionnaires ont été plus disposés à adopter des postures de représentation des citoyens traditionnellement plus éloignés des instances publiques.

Mots-clés

Article de recherche ; Bureaucratie représentative ; Performance administrative ; Gouvernance ; Revenu de base ; Observation participante

ABSTRACT

This article aims to study the effects of an externally active representative bureaucracy on administrative performance. The Departmental council of

Gironde wished to initiate such a system, in order to study a project to experiment with a universal basic income. Representative bureaucracy is part of the broader normative framework of new public service, which assumes that public administration

is first and foremost at the service of building common solutions with citizens. The administration therefore has a vocation to represent and to be as much as possible in the image of its constituents, both in its workforce and in the mobilization of external resources. It is in this context that an 18-month immersion observation within the administration allowed us to follow the whole of this atypical system, from the political order to the adoption of a resolution in plenary assembly. In an original way, the representativeness of the administration was worked on in terms of identities, but also in terms of values. The representativeness of public values is still little studied in public management. We will see that this opening to active representation from the outside was an

important lever for unblocking conflicts and enabling the administration to deal more effectively with a complex and divisive order, thus offering better administrative performance. The expression of diversity made it possible to transcend divisions and build consensus on a subject that was nevertheless a source of tension. Subsequently, civil servants were more willing to adopt postures of representation of citizens traditionally more distant from public bodies.

Key-words

Research article; Administrative performance; Basic income; Participatory observation; Governance; Representative bureaucracy

INTRODUCTION

Cet article a pour objectif d'analyser une expérience de bureaucratie représentative active par l'extérieur dans une collectivité locale française. À première vue, la France ne semble pas être un contexte propice à une étude sur la bureaucratie représentative. L'administration française est encore perçue comme une « vieille administration » dans la littérature (Dubet, 2016). Il n'existe d'ailleurs quasiment aucun travail empirique qualitatif sur la représentativité dans l'administration française (Bishu et Kennedy, 2020).

Selon Kingsley, théoricien de la bureaucratie représentative (1945, p. 180) l'administration publique n'est pas suffisamment composée à l'image de la population pour qui elle travaille. Elle n'est pas représentative. Pour les promoteurs de la bureaucratie représentative, le manque de représentativité engendre une administration élitiste et déconnectée des préoccupations de ses administrés (Meier, 2019, p. 39). Améliorer la représentativité permettrait alors d'améliorer la performance du service. Toutefois, cette représentation ne pouvant être systématiquement assurée par les fonctionnaires en poste, elle peut aussi faire ponctuellement appel à des citoyens sélectionnés en fonction de critères de représentativité (Rosenbloom et Dolan, 2006). C'est la bureaucratie représentative par l'extérieur.

Meier insiste pour étudier la bureaucratie représentative dans le cas français, notamment en raison de la forte présence étatique dans les décisions publiques (Meier, 2019). Déjà en 2006, Meier insistait avec son collègue Hawes, pour expérimenter des processus de bureaucratie représentative en France. Pour eux, les décisions publiques ne s'appliquent en effet jamais sans l'action de l'administration et l'acceptation de la population. Mais aussi parce qu'une forte représentativité de l'administration serait un signe fort de la volonté publique de lutter contre les discriminations (Meier et Hawes, 2006, p. 277-279). Pourtant, les effets des processus de bureaucratie représentative sont encore trop peu étudiés (Dhillon et Meier, 2020).

Le présent article saisit cette invitation pour étudier dans quelle mesure une administration française moins homogène et plus représentative serait davantage apte à prendre des décisions justes et efficaces.

À partir d'une observation participante de dix-huit mois, ce processus révèle les implications en matière de performance organisationnelle liée à la représentativité au sein d'une administration. Les résultats montrent en effet que la démarche visant à élargir la représentativité de l'administration publique a permis, dans un premier temps, de révéler des blocages liés aux conflits de valeur, puis de forger des consensus permettant à l'administration de travailler dans l'intérêt des citoyens concernés.

La première partie reviendra sur les concepts inhérents au cadre théorique mobilisé. Cette étude sera située dans le cadre du nouveau service public et étudiera la question de la représentativité active par l'extérieur dans l'administration, sur le plan des identités et des valeurs. La deuxième partie abordera le dispositif de recherche en observation participante et présentera la méthode de travail au sein des groupes. La troisième partie reviendra sur les principaux enseignements de la démarche, en particulier sur les conflits de valeurs qui ont été révélés et sur la manière dont la bureaucratie représentative par l'extérieur a pu être un levier positif pour l'administration. Enfin, la quatrième et dernière partie discutera des principaux apprentissages et questions qui ont émergé, en matière de bureaucratie représentative par l'extérieur, notamment sa place dans le processus délibératif plus large.

1. LE CONCEPT DE BUREAUCRATIE REPRÉSENTATIVE ACTIVE PAR L'EXTÉRIEUR

1.1. Nouveau service public

La bureaucratie représentative se situe dans le cadre normatif plus général du nouveau service public, présentant les racines d'une vision ouverte et inclusive de l'administration publique. Ici, le rôle des gouvernements est dans la coordination, dans la fédération, dans l'animation de constructions collectives et de recherche de consensus pour accompagner la création de « communautés » avec la société civile et les citoyens (Denhardt et Denhardt, 2000, p. 550-551). C'est dans ce cadre que les citoyens peuvent s'engager les uns envers les autres dans le type de dialogue personnel et de délibération qui est l'essence de la construction de la communauté et de la démocratie elle-même (*ibid.*, p. 553). Le rôle du fonctionnaire est alors d'aider les citoyens à formuler et à satisfaire leurs intérêts communs. En bref, le fonctionnaire joue un rôle actif dans la création d'espaces dans lesquels les citoyens pourront partager des valeurs communes et développer un sens collectif de l'intérêt public. (*ibid.*, p. 554)

Cette démarche d'ouverture n'est pas pour autant simple et exempte de défis pour l'administration. Parmi

les défis importants liés à la mise en place et au maintien des processus d'engagement internes et externes figurent le « manque de confiance dans le gouvernement et ses fonctionnaires et le manque de diversité et de représentativité des participants [...] » (Blijleven et Hulst, 2020, p. 2). Aussi il convient de prendre clairement en considération les questions de représentativité.

Le cadre conceptuel global mobilisé dans cette étude est présenté dans la figure 1. Il convient donc maintenant de présenter le concept de bureaucratie représentative active sur le plan des identités et des valeurs.

1.2. La bureaucratie activement représentative par l'extérieur

Les origines de la notion de « Bureaucratie représentative » remontent aux travaux de Kingsley dans les années 1940. Kingsley a étudié la composition sociale de la bureaucratie en Grande-Bretagne et a remarqué une composition majoritairement masculine (pour les postes décisionnaires) et issue des classes sociales moyennes et supérieures.

« L'État ne peut se permettre d'exclure des affaires publiques un groupe important de ses citoyens. Il a besoin, à toutes les étapes de son fonctionnement, de ce supplément de perspicacité et de cette sagacité que lui apporte tout particulièrement la mise en commun d'expériences différentes » (Kingsley, 1945, p. 185).

Pour comprendre les intérêts de chacun et se diriger vers des intérêts communautaires, Meier pointe les limites de la bureaucratie sur le plan de la représentativité. Ainsi, l'objectif d'une bureaucratie représentative est de veiller à la présence de différentes composantes de la société ou des publics concernés, afin de garantir non pas nécessairement une représentativité pure au sens statistique, mais une diversité de points de vue, expériences, compétences, opinions. De plus, Meier considère que la composition sociale des administrations pèse sur les décisions qu'elles prennent et les actions qu'elles mènent. Une bureaucratie pourrait alors être qualifiée de représentative lorsqu'elle prend des décisions en faveur des personnes défavorisées qui n'ont pas accès aux appuis des élites politiques et économiques (Meier, 2019, p. 42).

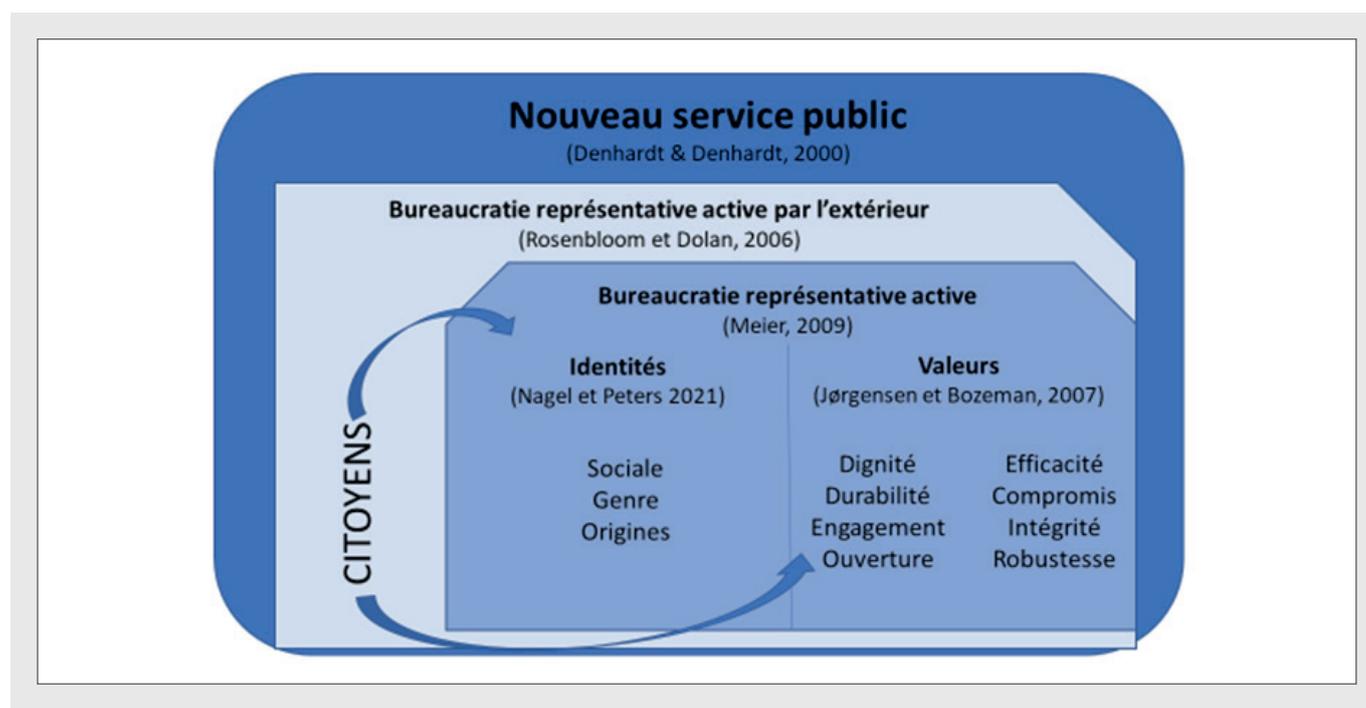


Figure 1 – Cadre conceptuel

Source : auteur

Mosher différencie la représentation passive qui peut être étudiée principalement sous trois aspects : égalité des chances à l'embauche, impact sur la légitimité administrative et manière dont la diversité sociale affecte la performance administrative. La représentation active, quant à elle, est une circonstance « au cours de laquelle un individu est censé défendre les intérêts et les aspirations de ceux qu'il représente en principe, qu'il s'agisse du peuple dans son ensemble ou d'une catégorie du peuple » (Mosher, 1969, p. 12).

La bureaucratie passivement représentative est toujours représentative de quelque chose, c'est-à-dire qu'elle agit pour quelqu'un ou en accord avec certains principes. La bureaucratie activement représentative prend, elle, délibérément le parti de représenter des groupes traditionnellement non intégrés dans les processus de prises de décisions.

Meier (2019) reprend l'idée de Krislov (1974) selon laquelle la bureaucratie ne pourra jamais être totalement représentative de toutes les questions sociétales de son ressort. Afin d'être davantage à l'image de la diversité des situations concernées par une décision ou un projet administratif, il convient de s'assurer que cette diversité est présente parmi les parties associées. Rosenbloom et Dollan rappellent qu'il n'est pas toujours possible de recruter du personnel pour chaque projet ou d'avoir une

diversité complète en son sein. Alors l'administration peut faire appel à des personnes externes en créant des instances permettant d'associer aux prises de décision des citoyens ou des groupes de citoyens défendant des intérêts divers (Rosenbloom et Dolan, 2006, p. 261-263). C'est la représentativité active par l'extérieur. Des citoyens et membres de la société civile sont ponctuellement associés à la construction et aux prises de décision administrative en fonction des deux critères : 1.) leurs identités et 2.) leurs valeurs. (Meier, 2019, p. 39). Cette approche ponctuelle répond par ailleurs au problème des « suspects habituels », ces individus systématiquement présents dans les consultations publiques qui empêchent toute représentativité et bloquent les possibilités pour la communauté réelle d'être entendue (May, 2006).

La représentativité des identités fait l'objet d'une attention théorique connue dans la littérature. Le présent dispositif de recherche ne présente pas d'originalité spécifique sur ce point. Il veille toutefois à prendre en compte les principaux critères de représentation des identités : la représentation sociale, de genres et d'origines (Nagel et Peters, 2021). Les questions ethniques ne sont toutefois pas abordées dans la mesure où la France n'autorise pas de tels critères de représentation (Simon *et al.*, 2015).

La représentativité des valeurs est une question plus complexe et aussi moins présente dans la littérature. Afin

de pouvoir travailler cette représentativité de valeurs, encore faut-il parvenir à identifier lesdites valeurs. Pour Bozeman, les valeurs publiques sont « les principes sur lesquels les gouvernements et les politiques devraient être basés » (Bozeman, 2007, p. 13). Bozeman précise avec Jørgensen, que les valeurs fournissent un consensus normatif sur 1) les droits, les avantages et les prérogatives auxquels les citoyens devraient (et ne devraient pas) avoir droit, 2) les obligations des citoyens envers la société, l'État et les autres, et 3) les principes sur lesquels les gouvernements et les politiques devraient être fondés (Jørgensen et Bozeman, 2007, p. 355). Il n'existe donc pas de valeurs publiques universelles sur un sujet politique donné. Il convient d'identifier ces valeurs (les nommer), de les comprendre et de concilier les conflits de valeurs (Charles, Jong et Ryan, 2011, p. 76). La matrice des valeurs de Jørgensen et Bozeman est contestée dans la littérature, notamment pour son caractère hégémonique (Bryson *et al.*, 2016). Dans la cadre du présent travail, nous affirmons toutefois que celle-ci s'applique parfaitement sans avoir pu identifier d'alternative crédible à ce jour.

La typologie de Jørgensen et Bozeman nous permet de révéler les différents types de valeurs publiques. Cette typologie porte sur un grand nombre de valeurs, mais elle identifie aussi un nombre limité de valeurs nodales. Nous retenons le terme de nodal, utilisé dans l'étude, au sens où il constitue par définition un point essentiel. Jørgensen et Bozeman identifient huit valeurs nodales : Dignité humaine, Durabilité, Engagement citoyen, Ouverture, Efficacité, Compromis, Intégrité, Robustesse (Jørgensen et Bozeman, 2007, p. 371). Ces valeurs ont pour défaut de ne connaître que des formulations positives. Par souci de simplification et de traduction dans la présente recherche, nous utiliserons la même valeur nodale lorsque celle-ci sera utilisée dans un sens négatif. Par exemple, la pollution serait traitée comme un défaut de durabilité.

1.3. Propositions et hypothèses de travail

Pour Meier, travailler la représentativité au sein des administrations publiques est une voie de performance et d'évitement de crise. Meier (2019) encourage à tester empiriquement et normativement ses propositions et hypothèses (Meier, 2019, p. 41). Pour lui, la bureaucratie représentative peut être proposée comme une solution aux failles de la bureaucratie et de la démocratie parce

que les bureaucrates représentent ainsi des individus qui ne seraient pas représentés par d'autres moyens. À ceux qui contestent la légitimité de la représentation bureaucratique, la réponse de Meier est que, de toute manière, aucune bureaucratie n'est neutre. Une bureaucratie représente toujours. Meier reprend ici à son compte une idée ancienne proposée par (Krislov, 1974) dans une critique acerbe de la bureaucratie américaine, reprenant lui-même l'idée déjà avancée par (Kingsley, 1945). Cet argument est en quelque sorte la pierre angulaire de la bureaucratie représentative. Si la bureaucratie était neutre, voire idéale-typique dans sa conception wéberienne, alors, la question de la représentativité de l'administration ne se poserait aucunement. Meier appuie l'argument en insistant sur le fait que, selon lui, la bureaucratie représente davantage les intérêts des puissants. Il faut alors cesser de penser que les fonctionnaires sont des êtres rationnels et agissant sans valeurs, cette idée est pour lui un mythe (Meier *et al.*, 2019, p. 1582). Les bureaucrates agissent en réalité avec un large éventail de valeurs ; y compris lorsque l'expertise technique est sollicitée. Celle-ci peut avoir tendance à se rapprocher d'une opinion (Clinton et Lewis, 2009, p. 11-13). Il conviendra donc de veiller aussi à la représentativité des valeurs.

Deux hypothèses de Meier (*ibid.*, p. 41) guident la réflexion dans le présent travail :

En premier lieu, aucune bureaucratie n'est neutre (H1). L'étude interroge dans quelle mesure, lorsque le mandat est confié à l'administration, les conflits de valeurs s'expriment et quelles stratégies peuvent être mises en place pour y remédier.

Deuxièmement, pour Meier, la bureaucratie représentative permet une meilleure performance administrative au sein de laquelle les bureaucrates adoptent le rôle de représentation et agissent dans le sens des personnes défavorisées. Contrairement au cercle vicieux (Crozier, 1961, p. 175) et à l'hypothèse d'inertie (*ibid.*, p. 180-181), le cercle devrait dans ce cas devenir vertueux : la bureaucratie représentative améliore la performance et permet aux bureaucrates d'adopter la représentativité qui améliore à son tour la performance...

Ainsi, si la performance organisationnelle est améliorée par la coproduction et que la clientèle est diversifiée, la bureaucratie représentative augmentera la performance organisationnelle et ainsi de suite (H2).

Dans le secteur public, la performance organisationnelle se réfère à la question de savoir si le gouvernement ou l'autorité locale s'acquitte bien de ses fonctions administratives et opérationnelles conformément à sa mission et si elle produit effectivement des actions et des résultats conformément à sa mission ou à son mandat institutionnel (Kim, 2005).

2. DISPOSITIF D'ÉTUDE

2.1. Contexte : l'étude sur le Revenu de base au Conseil départemental de la Gironde

2.1.1. Le Conseil départemental de la Gironde

La présente observation est menée au sein du Conseil départemental de la Gironde, dans le sud-ouest de la France. Si, administrativement, le Département de la Gironde ne se distingue pas spécifiquement des autres Départements métropolitains, il compte toutefois une spécificité politique. Philippe Madrelle y a siégé depuis 1969 et en a été le Président de 1976 à 2015, ce qui est un record absolu de longévité politique en France (SudOuest.fr, 2015). La présidence suivante de Jean-Luc Gleyze ne marque pas une alternance politique puisque tous deux sont membres du Parti socialiste. Toutefois, elle marque un tournant en termes de chantiers orientés vers l'innovation sociale et territoriale et le lancement de nouvelles politiques. Le Revenu de base en est un exemple.

Aux côtés d'une démarche de participation citoyenne, qui ne sera pas étudiée ici, le Conseil départemental de la Gironde s'est appuyé sur un processus de représentativité active par l'extérieur en utilisant la méthode du jury citoyen (Barbier, Bedu et Buclet, 2009). De petits groupes ont été créés avec des agents du Conseil départemental, des citoyens et des membres de la société civile associés spécifiquement en fonction de critères de représentativité. Nous savons que, dans ce type d'approche, ce qui se perd en largeur (nombre réduit de participants) se gagne en profondeur (petits comités efficaces) (Jacobs et Kaufmann, 2021, p. 93-94). Par ailleurs, l'objectif était également de gagner en qualité de délibération (Manin et Blondiaux, 2021, p. 11-16) et de renforcer la capacité interne de l'administration à se saisir de cette

commande. C'est cette seconde approche de bureaucratie représentative par l'extérieur qui est étudiée ici.

2.1.2. Le revenu de base : de quoi parle-t-on ?

Pour comprendre l'objet du travail mené par les groupes, il convient de resituer le sujet du Revenu de base. On retrouve ce concept sous une variété de dénominations : « revenu universel », « revenu minimum garanti », « liber », « impôt négatif », « salaire décent », « revenu de citoyenneté », « revenu de participation »... En anglais deux termes sont employés les plus fréquemment : *Basic income* et *Negative income tax* (Collectif pour un Québec sans pauvreté, 2018, p. 7).

Ces termes révèlent des dispositifs spécifiques qui diffèrent relativement entre eux. Dans la mesure où l'objectif n'est pas ici d'étudier ce mécanisme en détail, nous retiendrons la définition générique proposée par Duverger (2018). « *Il s'agit d'une garantie de ressources, à la fois : 1.) individuelle (il est versé à l'individu plutôt qu'au foyer), 2.) universelle (il est versé à tous) et 3.) inconditionnelle (aucune contrepartie n'est exigée)* ».

Le Basic Income Earth Network ajoute trois autres critères : le versement est 4.) permanent (il est perçu du berceau à la tombe), 5.) inaliénable (il ne peut pas être retiré) et 6.) cumulable (c'est-à-dire qu'il peut s'ajouter à d'autres revenus, notamment celui du travail) (Van Parijs et Vanderborght, 2017).

Nous ajouterons que cette aide est aussi 7.) automatique (il n'est pas nécessaire d'en faire la demande pour la percevoir).

La recherche est divisée sur le sujet du revenu de base. Dans sa revue de littérature, Chohan (2017, p. 4) rappelle que malgré les apparences « *désarmantes de simplicité* » et cette puissante idée de solidarité, la littérature pointe la quantité de goulots d'étranglement pratiques à sa mise en œuvre. Gibson et collègues ont mené un « *examen des preuves* » (revue systématique des résultats des 28 expérimentations connues à ce jour). Il apparaît que les effets à court terme ne sont pas démontrés, par exemple, sur la réduction des inégalités ou l'émancipation féminine, tandis que des expérimentations plus longues montrent des effets positifs sur des indicateurs inattendus, tels que l'amélioration de la

santé mentale ou de la réussite scolaire pour les enfants de foyers ayant bénéficié d'une telle prestation (Gibson, Hearty et Craig, 2018, p. 63-64).

2.2. Méthode de travail : une immersion dans un processus atypique

Le Conseil départemental de la Gironde nous a proposé d'être le « *tiers garant* » du projet pour suivre la démarche complète sur le Revenu de base. Conscient de l'opportunité de pouvoir répondre à l'appel de Ansell et Gash (2008, p. 20-21) d'observer, dans la vraie vie, un tel mécanisme de gouvernance collaborative par une observation participante sur le temps long, cette occasion a été saisie.

Selon Langley et collègues pour étudier les personnes, les sujets et leur contexte de manière significative, les chercheurs doivent acquérir une « *expertise interactionnelle* », c'est-à-dire le type de connaissances nécessaires pour communiquer sur un domaine sans nécessairement le pratiquer (Langley *et al.*, 2013). Nous avons donc participé à toutes les rencontres internes sur le sujet et avons mené une observation participante sur le projet de revenu de base au sein du Département de la Gironde d'octobre 2016 à février 2018.

La typologie de (Kawulich, 2005), nous situe dans une posture d'observateur en tant que participant. Le chercheur participe aux activités de groupe, mais son rôle principal est de recueillir des données. Le groupe étudié est conscient des activités d'observation du chercheur. Pour lui, participer est un moyen de mener une meilleure observation et, par conséquent, de générer une compréhension plus complète des activités du groupe. Comme le notent (Adler et Adler, 1994), p. 380), ce rôle d'appartenance périphérique permet au chercheur « *d'observer et d'interagir suffisamment étroitement avec les membres pour établir l'identité d'un initié sans participer aux activités qui constituent le cœur de l'appartenance au groupe* ». Cette posture est aussi très similaire à ce que (Soule, 2007) nomme la participation observante. Le chercheur est en immersion au sein des groupes et prend à certains moments du recul selon les besoins d'observations.

D'octobre 2016 à juin 2017, nous avons participé aux différentes instances associées au projet. Un Comité

restreint avec le Président, un collaborateur de cabinet, la Vice-présidente responsable de la solidarité, le Directeur général chargé des solidarités, un Professeur de Sciences Po et la chargée du projet ont piloté la démarche. Un groupe citoyen a été constitué en fonction de critères de représentativité sociale. Dix groupes de fonctionnaires experts et de partenaires locaux ont permis de mener une approche de représentativité sur les valeurs. Enfin, un groupe économique national a été chargé des modélisations (Institut des politiques publiques, Fondation Jean Jaurès, cabinet du 1^{er} ministre). Par la suite, de juillet 2017 à février 2018, nous avons rejoint un groupe de travail totalement interne à l'administration départementale. Dans cette étape, les fonctionnaires, tous salariés du Conseil départemental, endossaient alors le rôle de représentation.

Pour ce travail, 147 personnes ont travaillé durant 30 séances collaboratives d'une demi-journée (environ 100 heures d'enregistrements). Les enregistrements ont été, dans un premier temps, retranscrits automatiquement avec le logiciel Happyscribe puis corrigés manuellement. Les retranscriptions ont été analysées sur Nvivo. Ces regroupements ont été validés par les participants selon la méthode de recherche-action participative (Flyvbjerg, 2001, p. 134-136). Ainsi, entre chaque séance de travail, les verbatims et notes des rencontres étaient saisis et analysés dans le logiciel. Les synthèses étaient ensuite présentées dans les groupes pour être discutées, complétées ou corrigées puis validées.

2.3. Le dispositif : un jury citoyen appuyé sur une représentation active par l'extérieur

La première étape du processus a été de chercher, dans l'effectif de l'administration, des personnes qui avaient un intérêt sur la question du Revenu de base. Une étude exploratoire pour identifier des typologies d'acteurs concernés a été menée. Personne, parmi les fonctionnaires, ne correspondait à ces critères d'identités spécifiques (cf. paragraphe suivant). C'est pour cette raison que le Conseil départemental a souhaité travailler sa représentativité par l'extérieur.

Il a ainsi sollicité dix citoyens revêtant chacun un aspect de la typologie sociale suivante : ne perçois aucun autre revenu que des minimas sociaux ; jeune de moins de 25 ans sans emploi, sans formation, sans revenu, sans

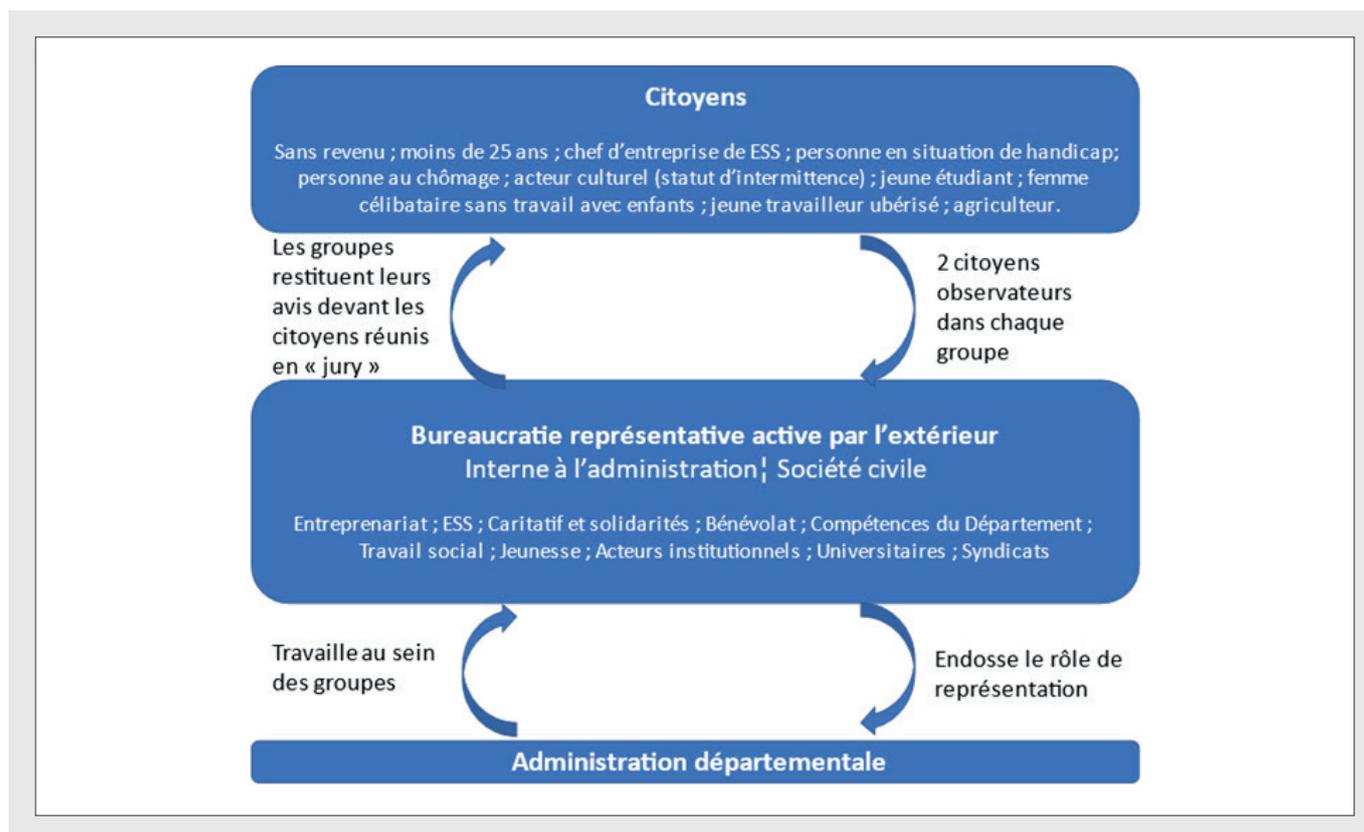


Figure 2 – Présentation schématique du dispositif de travail

Source : auteur

aide sociale ; chef d'entreprise de l'économie sociale et solidaire ; personne en situation de handicap qui possède comme seul revenu son allocation handicap ; personne au chômage ; acteur culturel (statut d'intermittence) ; jeune étudiant ; femme célibataire sans travail avec enfants ; jeune travailleur ubérisé ; agriculteur. C'est ainsi qu'un premier groupe composé de socio-types d'identités a été constitué. Ces dix personnes ont été tirées au sort sur des listes détenues par le Conseil départemental et ses travailleurs sociaux. Nous avons nous-mêmes contacté ces personnes une par une pour leur expliquer le contexte du travail.

L'ouverture à la représentativité a ensuite été de nouveau élargie en associant des fonctionnaires et des acteurs de la société civile ayant des valeurs contrastées sur le sujet du revenu de base. Dix nouveaux groupes composés de dix à quatorze participants sont créés. Chaque personne a été contactée individuellement. Les dix groupes sont composés de fonctionnaires experts et de membre de la société civile. Dans chacun des groupes, deux membres du premier groupe citoyen participent également à titre d'observateurs. La figure 2 ci-avant présente le dispositif général. Celle-ci

est complétée dans le tableau 1 ci-après d'une présentation plus détaillée de la composition de la représentation bureaucratique active par l'extérieur.

Bien qu'ayant ses propres spécificités liées à la mobilisation d'un volet important de bureaucratie représentative par l'extérieur, le processus global s'apparente à celui d'un jury citoyen que l'on retrouve aussi sous plusieurs intitulés tels que conférences de consensus ou encore forum délibératif dans la littérature anglo-saxonne. (Lenaghan, 1999). Un jury de citoyens se compose d'un nombre restreint de personnes qui se réunissent pour aborder une question complexe. Ils sont réunis pendant plusieurs jours avec une équipe de modérateurs. Ils reçoivent des informations complètes sur la question. Les jurés examinent les informations, contre-interrogent les témoins et discutent des différents aspects de la question en petits groupes et en séances plénières. Leurs conclusions sont compilées dans un rapport soumis ensuite au commanditaire. Le verdict du jury ne doit pas nécessairement être unanime et n'est pas contraignant. Un des intérêts majeurs est de pouvoir mobiliser les savoirs profanes aux côtés des savoirs experts plus traditionnellement associés (Damay *et al.*, 2019).

Ainsi, après que chaque groupe a formalisé son avis, ceux-ci les présentent au cours d'un temps formel où les membres du 1^{er} groupe citoyen sont présents à l'estrade. Un membre de chaque groupe thématique lit l'avis de son groupe et répond aux questions de clarification. Aux termes de cette demi-journée, les membres du groupe

citoyen se réunissent à huis clos durant 24 h (nuit comprise) pour rédiger leur avis conclusif. Le lendemain, en début d'après-midi, les citoyens réunis à l'estrade lisent leur avis final aux élus réunis, dans un format atypique, parmi le « public ».

Catégorie de représentativité	En interne à l'administration départementale	À l'extérieur (société civile)
Chefs d'entreprises	Chargé de développement économique, d'aide aux entreprises, chargé d'insertion par l'activité économique	Directeur de supermarché, d'agence de communication, de salle de spectacle, agriculteur...
Chefs d'entreprises de l'économie sociale et solidaire	Chargé de l'ESS, chargé de la vie associative	Directeurs et salariés d'entreprises de l'économie sociale et solidaire
Acteurs locaux dans le domaine du caritatif et de la solidarité	Chargé des finances, chargé des partenariats locaux dans le domaine des solidarités	Emmaüs, Croix rouge, entreprise d'insertion par l'activité économique, entreprise intermédiaire, Restos du cœur...
Bénévoles	Chargé de la vie associative et salariés du Département Responsables d'associations à but non lucratif	Présidents, administrateurs et bénévoles d'association à but non lucratif
Fonctionnaires représentant la diversité des compétences du Conseil départemental	Chargés du logement, emploi, jeunesse, agriculture, insertion sociale, environnement, collèges, vie et partenariats locaux, revitalisation des centres bourgs...	/
Travailleurs sociaux	Travailleurs sociaux des différents Pôles de solidarité du Conseil départemental	Travailleurs sociaux à l'échelle communale et intercommunale (public et privé)
Jeunes de moins de vingt-cinq ans ayant des statuts financiers divers	Jeunes en mission de services civiques volontaires au sein du Conseil départemental	Jeunes en mission de services civiques volontaires, jeune travailleur ubérisé, étudiants...
Représentants locaux des acteurs institutionnels ;	Vice-présidente responsable des solidarités	CAF, Pole Emploi, MSA, DIRECCTE, Préfecture
Universitaires	Stagiaires universitaires au sein du Département	Géographe, historien, Politiste, Économiste, Sociologues
Syndicats professionnels	Refus d'intégrer la démarche	

Tableau 1 – Composition des groupes de travail à partir de critères de représentativité interne et par l'extérieur sur le sujet du revenu de base

Source : auteur

3. RÉSULTATS

3.1. Le refus initial de l'administration

Dès le lancement de la démarche, les travailleurs sociaux manifestent leurs désaccords. Ils menacent de faire grève si le Département s'engage dans cette réflexion sur un revenu de base.

Les conflits de valeurs sont latents. Il nous est difficile de faire exprimer les raisons précises. En entretien, comme lors des échanges informels, les arguments sont évasifs et principalement basés sur des *a priori* : « *ça n'a jamais fonctionné ailleurs* », « *on ne pourra jamais financer* », « *c'est un effet de manche politique* »... [source : carnet de terrain de l'auteur, échanges informels].

Les fonctionnaires sont aussi inquiets pour leurs emplois : si tout le monde a un revenu, que deviendront les travailleurs sociaux ? Enfin, ils avancent des arguments techniques : les personnes en difficulté sont identifiées parce qu'elles demandent de l'aide. Si une aide leur est versée automatiquement, une partie du problème sera résolue, mais ne résoudra pas tout et les travailleurs sociaux auront alors du mal à les identifier.

« On réduit tout, on ramène tout à la question de l'argent. Pour nous, verser une allocation n'est pas une fin, c'est aussi une occasion pour mettre en place un suivi social, faire mon métier quoi [... silence...]. S'il y a un revenu automatique, comment on va détecter les besoins maintenant ? » [Source : carnet de terrain de l'auteur, échanges informels avec un travailleur social]

De manière plus claire et affirmée, tous les syndicats professionnels refusent de participer à la démarche. Un seul syndicat accepte de rendre un avis écrit pour que celui-ci soit pris en compte, mais refuse de le discuter avec d'autres points de vue.

« C'est quoi cette histoire de représentativité ? Moi j'ai été élu délégué syndical avec plus de 1200 voix. C'est plus que certains Conseillers dans leurs cantons. S'ils veulent de la représentativité, ils peuvent passer par les instances paritaires, tout le reste c'est de l'enfumage politique. » [Source : carnet de terrain de l'auteur, échanges avec un représentant du personnel]

Enfin, malgré la visite et le mandat très clair du premier ministre qui s'est déplacé en personne le 27 octobre 2016 (Radio France, 2016), les services et agences de l'État présent localement (cf. tableau 1) refusent de participer. La Vice-présidente prend en charge la question personnellement et propose un déjeuner aux différents directeurs d'agences concernés. Deux acceptent, deux autres refuseront et un dernier accepte, mais ne se présentera finalement pas. Nous sommes donc bien au-delà de la classique inertie administrative. Le refus administratif est marqué et affirmé. Le Président du Département précise son mandat en l'ouvrant à une réflexion plus générale sur les mesures pour permettre la dignité à chacun ou encore le choix dans les parcours de vie. L'administration se résigne à rejoindre le travail.

3.2. La représentativité, vecteur d'expression des valeurs

Le sujet traité est donc politiquement sensible et particulièrement clivant. Quelques positions demeurent, à cette étape, irréconciliables.

« le Département Chef de file des solidarités, là je signe, je suis même fier. Mais Chef de file de l'assistantat ce sera sans moi. Les gens ont besoin de travail et de reconnaissance sociale, pas de fric gratuit et sans contrepartie... On va créer des générations de tire-au-flanc ».

« Pour moi le Revenu de base c'est le seul moyen de l'émancipation. J'accompagne des personnes qui font beaucoup pour la société, ils sont bénévoles, impliqués, ils sont des piliers dans leur quartier. Ils ne sont juste pas faits pour le monde du travail. Tu parles de reconnaissance sociale, ça en serait une justement. Faut arrêter de croire que les gens ne feront rien, on n'en a aucune idée au fond, moi j'aurais tendance à faire plutôt confiance ».

[Citations extraites du groupe « travailleurs sociaux du Conseil départemental »]

Lors des séances de travail, nous notons les arguments des participants. Nous avons proposé aux participants une synthèse des premières séries d'ateliers analysés dans le logiciel nvivo. Ils l'ont validée sans modification. Dans un second temps, nous les avons invités à voter

pour les arguments avec des gommettes sur de grandes affiches. Chaque participant disposait de dix gommettes qu'il pouvait positionner à sa guise. Nous avons conservé les arguments ayant reçu au moins dix votes. Enfin,

aidés par nvivo, nous avons classé ces arguments dans la typologie des valeurs nodales de Jørgensen et Bozeman (2007, p. 371). Le résultat est présenté dans le tableau suivant :

Jørgensen et Bozeman	Arguments des participants	
Valeurs nodales	ARGUMENTS POUR	ARGUMENTS CONTRE
Dignité humaine	« Garantie de la solidarité – Suppression de la vision “d’assisté” – Non-discrimination – Éradiquer l’extrême pauvreté et assurer les besoins fondamentaux – Ne laisse personne de côté (plus de non-recours) »	« Maintien de l’assistanat – Ne permets pas de gommer les inégalités – Légitime la “femme au foyer” – Fracture sociale : travailleurs / assistés, catégorise les gens – Lissage des minimas sociaux en dessous des besoins »
Durabilité	« Nécessité pour les jeunes qui sont sans solution aujourd’hui – Droit pour les jeunes et accès à l’autonomie – Davantage de temps choisi et permet de revoir la répartition des temps de la vie – Redynamiser les territoires délaissés »	« Création d’inégalités territoriales (le coût de la vie n’est pas le même partout) – Ne change pas la concentration des richesses – Hausse des impôts – Hétérogénéité des pratiques internationales – Hausse du coût de la vie – Destruction de systèmes plus avantageux (allocation handicap, retraites, chômage...) »
Engagement citoyen	« Redéfinition du système de solidarité – S’accomplir autrement – Sécurisation des parcours de vie – Débat sociétal humaniste – Valoriser les compétences des citoyens – Favoriser l’engagement citoyen »	« Nécessite une approche plus globale par rapport aux choix de société – Une rustine qui ne remet pas à plat le fonctionnement de la société – Risque de repli sur soi – Peur que ça ne change rien »
Ouverture	« Choix de son activité, de son parcours de vie – Réinterroger le rapport au travail – Libérer les initiatives, la créativité et l’imagination »	« Désincitation au travail – Remise en question de la “valeur travail” – Certains vont en profiter alors qu’ils n’en ont pas besoin »
Efficacité	« Dégager les travailleurs sociaux du temps de gestion administrative – Occasion de renouveler l’accompagnement social »	« Danger en cas d’absence d’accompagnement des personnes – Complexité de la mise en œuvre – Risque de délocalisation de certaines activités professionnelles »
Compromis	« Justice sociale – Rééquilibrage du marché du travail »	« Suppression de beaucoup de postes – Risque de déresponsabilisation des entreprises – Risque de délocalisation de certaines activités professionnelles »
Intégrité	« Permet la dignité – Filet de sécurité pour tous – Croire au potentiel de chacun »	« Choix politique, risque de récupération politique »
Robustesse	« Simplification administrative »	« Quel financement ? Quel montant ? Quelle durée ? Qui va payer, qui va le toucher ? – Risque de surendettement de l’État – Risque de lourdeurs administratives »

Tableau 2 – Regroupement des arguments en faveur et en opposition à un Revenu de base et vote par les membres des groupes de travail

Source : Retranscriptions des échanges en ateliers, analyse et classement dans nvivo et validation par les participants

Le tableau 2 met en lumière deux résultats importants. En premier lieu, personne ici n'est neutre (H1). Les opinions sont exprimées très clairement. Aucun participant n'est resté en retrait ou n'a refusé de participer. Les individus portent en eux des valeurs, parfois fortes. Toutefois, cette absence de neutralité n'est pas un frein au travail. Le débat sur les valeurs permet l'expression des opinions de chacun et les échanges permettent de dépasser des passions. À la suite de la première rencontre, tous les participants ont accepté de poursuivre le travail. Ce résultat confirme donc l'hypothèse 1 de Meier (2019).

Le deuxième résultat est un apprentissage sur la typologie de Jørgensen et Bozeman. Les valeurs nodales s'appliquent parfaitement au présent travail. Nous notons qu'il n'y a pas ici de valeur consensuelle ou clivante par elle-même. Il existe des clivages au sein de chacune des valeurs. Chaque argument au sein d'une valeur se voit opposer son contraire au sein de la même valeur. Ainsi, personne n'est naturellement opposé à la robustesse, la durabilité ou à la dignité humaine. En revanche, le débat permet de révéler ce que chacun met derrière ces valeurs nodales.

3.3. L'expression de la diversité permet des avancées

La première séquence des groupes de travail commence par un débat mouvant. Les participants sont interrogés sur une question volontairement controversée « *le revenu de base : nécessité ou imposture* ». Ils se positionnent physiquement dans l'espace en fonction de leur conviction (nécessité d'un côté ou imposture de l'autre). Sur la figure 3 ci-après, nous avons dessiné les positions agrégées de l'ensemble des groupes. Puis les participants débattent. Lorsqu'un participant est convaincu par un argument, il se rapproche de la personne qui l'a énoncé. Il peut aussi s'en éloigner dans le cas contraire. Le débat cesse lorsque plus personne ne bouge. Dans la figure 4, nous avons dessiné les positions agrégées de l'ensemble des participants à la fin du débat.

La comparaison entre les deux figures montre que les participants ont tendance à se rapprocher d'une ligne centrale plus indécise qu'au début de la rencontre. Avant le débat, les avis sont tranchés. Les personnes arrivent avec une idée préconçue sur la question, puis au fil des échanges sont amenées à évoluer, voire à

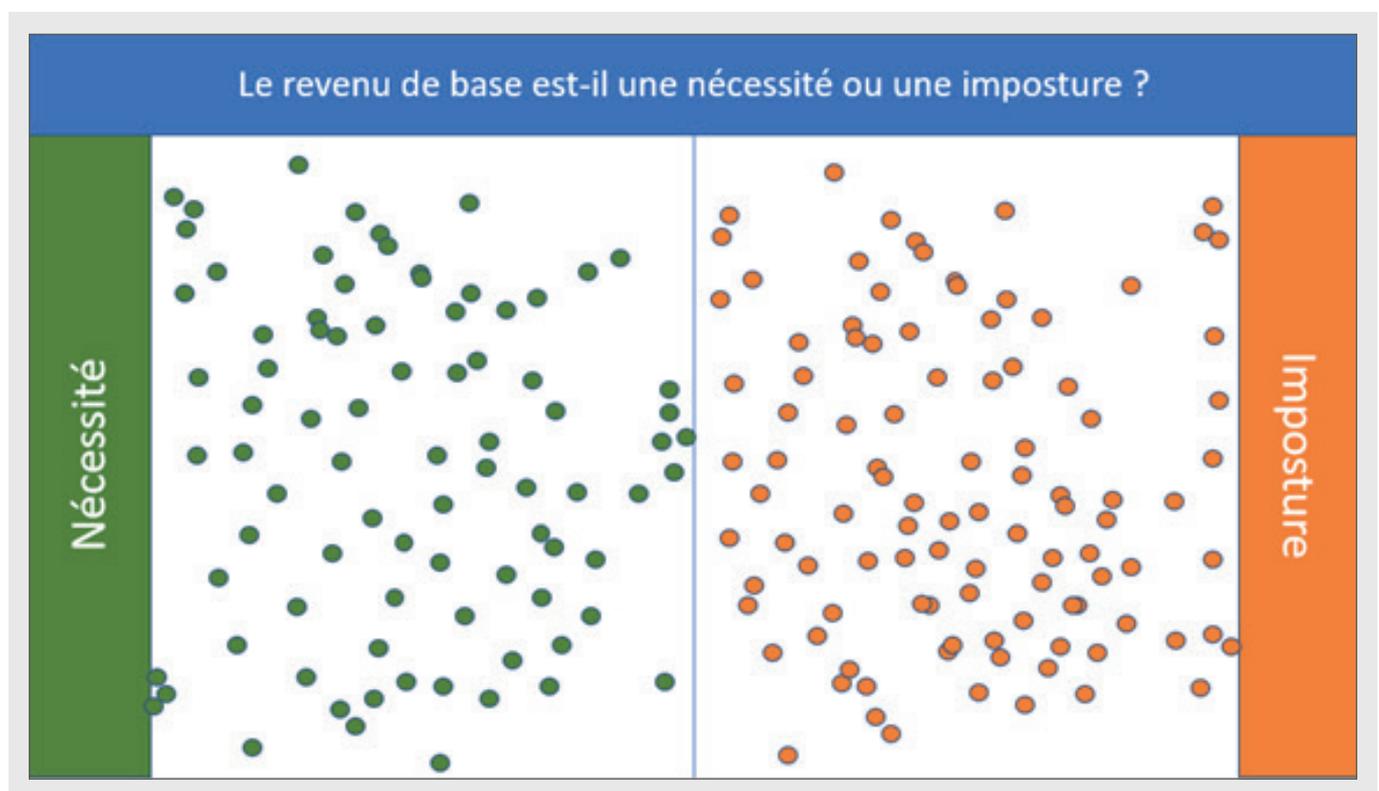


Figure 3 – Positions des participants au début du débat mouvant

Source : auteur

changer d'avis. Le changement des opinions est connu dans la littérature, c'est d'ailleurs un objectif des forums citoyens (Bobbio, 2021, p. 313). Toutefois, nous nous attendions à la tendance contraire. Nous pensions que les participants seraient indécis en début de rencontre, principalement par méconnaissance sur le sujet. Puis, que les échanges permettraient, par une meilleure connaissance des arguments de chacun, de se forger un avis plus ferme. Mais nous constatons la tendance inverse. Les participants ont des *a priori* de départ et l'expression de la diversité des participants permet davantage de nuance et une vision à 360 degrés sur le sujet qui rend les avis péremptaires plus rares. Blondiaux (2001a), par exemple, avait déjà analysé cette tendance à la convergence qui peut paraître logique dans une conférence de consensus. Notre surprise a été surtout entretenue par l'écart entre ce que nous avons pu observer dans d'autres débats sur le thème du revenu de base, notamment pendant la campagne présidentielle française où cette idée faisait apparaître des opinions très conflictuelles.

Ce résultat montre que, même si la bureaucratie n'est pas neutre, l'apport de la représentativité des valeurs

par l'extérieur permet à l'administration d'avoir une vision et une opinion plus larges et plus apaisées sur un sujet donné. Cette tendance facilite le travail de représentation de la bureaucratie conformément à l'hypothèse 2 de Meier.

3.4. Les bureaucrates sont plus disposés à adopter le rôle de représentation

La suite du travail sera ensuite menée en interne au sein de l'administration avec les agents publics qui ont participé à la démarche depuis son commencement. Après des débuts réfractaires, ces agents ont intégré les apports de la représentativité par l'extérieur et le travail a été poursuivi jusqu'à parvenir à des résultats tangibles, témoignant d'une performance administrative. En effet, en juin 2019, dans le cadre de l'étude sur le revenu de base, l'administration lance un chantier administratif appelé « *Rénovation du travail social* ». Il s'agit de pouvoir répondre aux besoins sociaux de la population en dehors des dispositifs d'aide sociale traditionnels, tels que révélés dans les phases initiales de

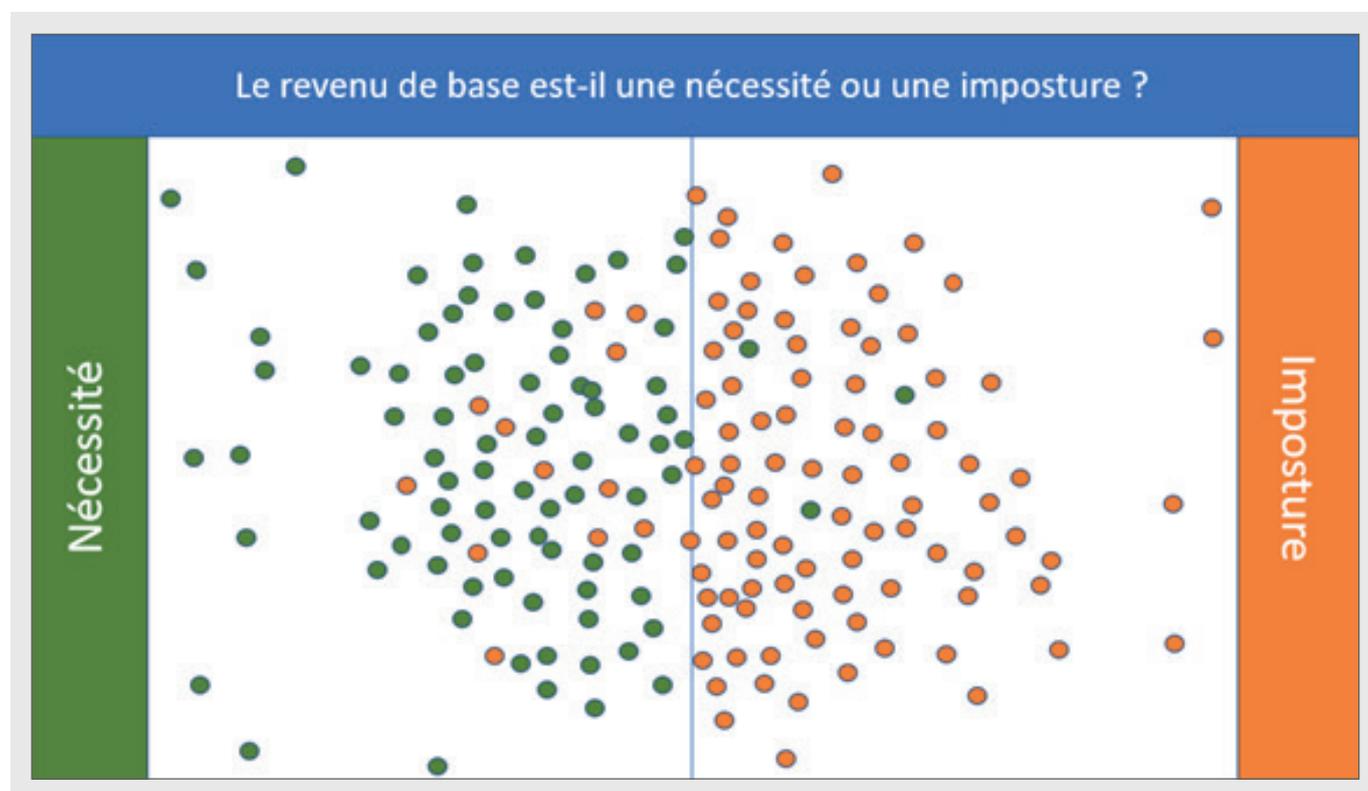


Figure 4 – Positions des participants à la fin du débat mouvant

Source : auteur

l'étude. L'administration intègre la représentativité active par l'extérieur dans ses méthodes de travail et mène ainsi les chantiers tels que la refonte du portail internet institutionnel et des écrits administratifs. La territorialisation de la présence des services sociaux et plus largement encore l'ensemble de son schéma directeur des solidarités seront aussi menés dans une démarche de représentativité active par l'extérieur.

Le projet de revenu de base, pour sa part, connaîtra des aléas politiques. Le nouveau Président de la République française y est opposé. La proposition de Loi sur l'expérimentation d'un revenu de base, émanant du Département de la Gironde et rejoint par 17 autres Départements français, est rejetée par l'Assemblée nationale le 31 janvier 2019 (Lherm, 2019). Pourtant le travail administratif ne s'arrête pas là.

Comme nous l'avons vu, les positions sur le revenu de base sont contrastées. Par exemple, les agriculteurs et le milieu culturel ne souhaitent globalement pas d'aide publique. Ce sont des professionnels qui veulent vivre de leur métier, ils ne sont pas favorables à un revenu de base. La majorité des participants refuse que le revenu de base soit versé aux plus riches. Le critère d'universalité n'est donc pas partagé. Les participants s'accordent néanmoins sur un besoin précis : ce revenu de base serait important pour les jeunes. En effet, les jeunes de moins de 25 ans apparaissent dans une situation extrêmement précaire, voire critique. Leur taux chômage est élevé (25 %) et ils n'ont droit à aucune aide sociale. L'apport des jeunes dans le processus de représentativité est intégré par les fonctionnaires qui se saisissent de cette question et en font un chantier prioritaire.

En intégrant ces réflexions issues du travail de représentativité par l'extérieur, l'administration fait évoluer le projet. Le Département rejoint un objectif de hiérarchisation des enjeux pour une expérimentation et c'est la situation des jeunes qui apparaît comme prioritaire. Quatre ans après le lancement de la démarche, le Conseil départemental expérimentera ainsi une première forme de ce revenu de base ciblé sur les jeunes (Agence France-Presse, 2021).

4. DISCUSSION ET LIMITES

Le terrain d'étude du Conseil départemental de la Gironde s'est révélé être pertinent pour observer empiriquement le gain de performance administrative apporté par un processus de représentation active par l'extérieur.

4.1. La bureaucratie représentative a renforcé la performance administrative

L'hypothèse « **H1 : Aucune bureaucratie n'est neutre** » est ici confirmée.

Dès le lancement de la démarche, les fonctionnaires ont manifesté des difficultés à se saisir du sujet du revenu de base. Sur le plan méthodologique ou technique, il n'y avait pas d'obstacle spécifique. Mais les conflits de valeurs se sont révélés aussitôt. Certains bureaucrates étaient mécontents, car ils étaient militants de la cause du Revenu de base et souhaitaient être associés à ce titre. D'autres refusaient catégoriquement de participer au travail par idéologie. Les travailleurs sociaux avaient le sentiment de connaître les situations des personnes et réfutaient le besoin de représentativité. En quelque sorte, ils étaient eux-mêmes les représentants des identités non représentées.

Le choix de la représentation active par l'extérieur était donc un pari risqué sur un dossier à fort enjeu politique et administratif. Les groupes ont, dans un premier temps, cheminé en parallèle. Les fonctionnaires ont travaillé avec quelques personnes de l'extérieur. Puis, ils ont été amenés à rencontrer d'autres groupes et à croiser leurs réflexions. Par une rencontre des identités et une confrontation, en douceur, des valeurs, les fonctionnaires ont peu à peu adopté une attitude plus neutre qui a permis la pleine intégration des apports de la représentativité par l'extérieur.

L'hypothèse « **H2. Si une bureaucratie représentative conduit à une performance organisationnelle accrue, les bureaucrates seront plus disposés à adopter le rôle de représentation.** » est aussi confirmée

La représentation active par l'extérieur a été voulue par le Conseil départemental comme une étape ponctuelle.

Il était attendu que les agents publics poursuivent la démarche en intégrant les apports de la représentation extérieure et en mettant, notamment, l'accent sur les besoins des personnes traditionnellement plus éloignées des institutions. Nous avons vu que cet objectif a été pleinement atteint. En mettant l'accent sur les besoins des personnes concernées, en côtoyant ces personnes, en travaillant à leurs côtés, en étant confrontés sur une longue période à des réalités lointaines que les fonctionnaires pensaient avoir préalablement intégrées, les fonctionnaires se sont forgé des avis plus ancrés, argumentés et solides. L'ouverture à l'extérieur n'a pas été un défi insurmontable pour les fonctionnaires, car ils n'ont pas été soumis à des injonctions venues de l'extérieur, ils ont eux-mêmes participé à l'élaboration des consensus, ce qui leur a ensuite permis d'endosser plus facilement le rôle de représentation et le suivi du travail dans le long terme.

C'est ainsi, par la bureaucratie représentative active par l'extérieur que les blocages initiaux ont pu être levés.

4.2. Place de la bureaucratie représentative dans la gouvernance délibérative ?

Aux termes de ce travail, nous conservons un questionnement sur la place de la bureaucratie représentative dans le processus décisionnel. À notre sens, une telle démarche de bureaucratie représentative trouve son ancrage dans un processus de démocratie délibérative plus large (Blondiaux, 2001, p. 82-84). Dans une approche délibérative, la bureaucratie représentative par l'extérieur devient, non plus un état de fait, mais un processus, sans cesse en cours, qui vise à guider le politique et à indiquer le sens des solutions souhaitables. La bureaucratie représentative partage avec les théories de la démocratie délibérative une vision décentrée du processus décisionnel (Blondiaux et Sintomer, 2002, p. 35), faisant de la bureaucratie représentative une étape importante du processus, mais non une finalité.

L'observation participante a également révélé un résultat inattendu. Au début de la démarche, chacun des participants parle en « je ». Puis, rapidement, chacun parle en « nous » ou « les jeunes », les « gens », voire « les Français » (source : carnet de terrain de l'auteur). En quatre séances de travail, nous nous demandons si les participants ne gagnent pas en expertise au détriment

de la représentativité pour laquelle ils ont été conviés. Nous n'avons pas identifié, dans la littérature, d'analyse de ce glissement dans la représentation par l'extérieur. Toutefois, de nombreuses études américaines montrent les difficultés à faire vivre la représentativité active. Les fonctionnaires ne parviennent pas à endosser, au quotidien, la fonction représentative qui leur est attribuée (Benton, 2020 ; Featherstonhaugh et Rosenbloom, 2003, p. 97-101 ; Hale et Frances Branch, 1992 ; Dolan, 2002 ; Bradbury et Kellough 2008). Pour une étude ultérieure, nous formulons une hypothèse qui viendrait renforcer le travail sur la bureaucratie représentative. Nous pensons que pour être activement représentatifs, les processus de bureaucratie représentative doivent être 1) ponctuels, 2) constitués par l'extérieur et 3) situés dans une démarche plus large de gouvernance délibérative.

4.3. Limites

Nous sommes conscients de la principale limite de cette étude, à savoir le manque de comparabilité. Le mandat sur un tel sujet sociétal au sein d'une collectivité locale et la possibilité de mener une observation participante sur le long terme sont rares. De même, les études empiriques qualitatives sur la bureaucratie représentative sont peu répandues en général, encore moins fréquentes dans le cas français et nous n'avons trouvé aucune étude sur la représentation par l'extérieur en France. Notre travail vient combler un manque important dans la littérature, mais il reste à conforter. Nous relayons à notre tour l'appel de Meier à tester empiriquement ses hypothèses par des études empiriques des démarches de bureaucratie représentative.

Il demeure un second problème majeur non résolu : l'absence de critères de représentation ethnique. Ce sujet est particulièrement délicat dans le cas français. Gagnon et collègues (2006, p. 295) avaient déjà exclu la France de leur comparaison des approches de bureaucratie représentative, car elle demeure, selon eux, un archétype de l'État-nation unitaire qui perpétue une vision uniforme de sa communauté. Habermas (2000) relève lui aussi qu'une caractéristique de l'État-nation français est de promouvoir une identité culturelle unitaire qui exclut de fait les minorités, notamment ethniques. Il semble alors important de poursuivre le travail et la réflexion afin de pouvoir intégrer le critère de représentation ethnique dans les expérimentations à venir.

CONCLUSION

Dans le présent essai, nous avons étudié empiriquement, par une observation participante, une expérience de bureaucratie représentative active par l'extérieur au sein d'une administration publique française. Confrontée à une commande politique portant sur un projet de revenu de base, particulièrement clivante sur le plan des valeurs, l'administration publique a, dans un premier temps, refusé toute contribution, manifestant même une volonté explicite de blocage. Nous avons vu que l'ouverture ponctuelle à la représentativité par l'extérieur a permis d'établir un dialogue plus ouvert et constructif, des avancées plus sereines et une meilleure efficacité dans la réponse à la commande.

Comme nous l'avons souligné, alors que la représentativité des identités est connue dans la littérature scientifique, la représentativité des valeurs est très peu abordée. Nous avons eu recours à la typologie des valeurs publiques de Jørgensen et Bozeman afin d'opérer une catégorisation. Notons que le terme de représentativité est sans doute excessif pour parler des valeurs. Il s'est agi davantage d'associer une diversité la plus large possible de valeurs. Nous insistons sur ce point, car notre travail a montré que c'est ici la diversité de valeurs qui a été le levier principal pour permettre à l'administration d'avancer. Elle a permis de révéler les conflits de valeurs et de trouver les consensus nécessaires pour les débloquent.

Le Président de la collectivité et la haute administration étaient pleinement parties prenantes de la démarche, conformément à l'approche voulue de bureaucratie représentative. Aussi, ils ont pu installer dans la durée un processus représentatif qui a permis un équilibre entre les adaptations nécessaires en fonction des conflits de valeurs et de maintenir le cap de la commande politique initiale. L'apport de la représentation par l'extérieur a permis à l'administration d'apporter une aide à la décision non seulement plus solide et étayée globalement, mais aussi plus adaptée à des situations sociales de personnes en difficulté qui n'étaient pas initialement représentées dans l'organigramme de la collectivité. Nous pensons que des études complémentaires qualitatives construites en observation sur des temps longs sont nécessaires pour confirmer ces résultats. En particulier, nous avons vu que l'apport de la représentation par l'extérieur est ponctuel. Au plus le temps avance, au plus les participants se détachent du caractère de

représentativité pour lequel ils ont été conviés. Il s'agirait alors de pouvoir suivre le processus délibératif, de l'idée, à la décision, jusqu'à la mise en œuvre, en mesurant les apports de la représentativité par l'extérieur à chaque étape, pour établir à quel moment et sur quelle durée la représentation par l'extérieur permet-elle la meilleure performance administrative.

BIBLIOGRAPHIE

- ADLER, P.A. ; ADLER, P. (1994). « Observational Techniques », *Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks, CA : Sage, pp. 377-392.
- AGENCE FRANCE PRESSE (2021). *La Gironde va expérimenter un « revenu de base » pour les 18-29 ans*, Bordeaux : Le HuffPost, 12 avril 2021 [URL : https://www.huffingtonpost.fr/entry/la-gironde-va-experimenter-un-revenu-de-base-pour-les-18-29-ans_fr_6074a937e4b0cd39fcc05093].
- ANSELL, C. ; GASH, A. (2008). « Collaborative Governance in Theory and Practice », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), pp. 543-571.
- BARBIER, R. ; BEDU, C. ; BUCLET, N. (2009). « Portée et limites du dispositif “jury citoyen” », *Politix*, 86(2), pp. 189-207.
- BENTON, M. (2020). « Representation Is Not Enough : Symbolic Representation and Perceptions of the Police », *Administration & Society*, 52(5), pp. 794-822.
- BISHU, S.G. ; KENNEDY, A.R. (2020). « Trends and Gaps : A Meta-Review of Representative Bureaucracy », *Review of Public Personnel Administration*, 40(4), pp. 559-588.
- BLIJLEVEN, W. ; VAN HULST, M. (sous presse). « Encounters with the organisation : How Local Civil Servants Experience and Handle Tensions in Public Engagement », *Local Government Studies*, pp. 1-25.
- BLONDIAUX, L. (2001a). « Démocratie Locale et Participation Citoyenne : La promesse et le piège », *Mouvements*, 18(5), pp. 44-51.
- BLONDIAUX, L. (2001b). « La délibération, norme de l'action publique contemporaine ? », *Revue Projet*, 268(4), pp. 81-90.
- BLONDIAUX, L. ; SINTOMER, Y. (2002). « L'impératif Délibératif », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 15(57), pp. 17-35.
- BOBBIO, L. (2021). « Réfléter la discussion ou formuler une résolution ? Modes de conclusion des forums délibératifs », *Le tournant délibératif de la démocratie*, Paris : Presses de Sciences Po, pp. 309-330.
- BOZEMAN, B. (2007). *Public Values and Public Interest : Counterbalancing Economic Individualism*, Washington, DC : Georgetown University Press.
- BRADBURY, M. ; KELLOUGH, J.E. (2008). « Representative Bureaucracy : Exploring the Potential for Active Representation in Local Government », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, Oxford University Press, pp. 697-714.
- BRYSON, J. ; SANCINO, A. ; BENINGTON, J. ; SØRENSEN, E. (2016). « Towards a Multi-actor Theory of Public Value Co-creation », *Public Management Review*, 19, pp. 1-15.
- CHARLES, M. ; JONG, W.M. ; RYAN, N. (2011). « Public Values in Western Europe : A Temporal Perspective », *American Review of Public Administration*, 41, pp. 75-91.
- CHOHAN, U.W. (2017). *Universal Basic Income : A Review, Notes on the 21st Century*, Canberra : University of New South Wales, pp. 1-8.
- CLINTON, J. ; LEWIS, D. (2009). « Expert Opinion, Agency Characteristics, and Agency Preferences », *Political Analysis*, 16(1).
- COLLECTIF POUR UN QUÉBEC SANS PAUVRETÉ (2018). *Revenu de base québécois : Vers un revenu minimum garanti ou une extension du programme de Solidarité sociale ?*, Montréal : Collectif pour un Québec sans pauvreté.
- CROZIER, M. (1961). « De la Bureaucratie Comme Système d'Organisation », *Archives Européennes de Sociologie*, 2(1), Cambridge : Cambridge University Press, pp. 18-50.
- DAMAY, L. ; DUEZ, D. ; DENIS, B. (2019). « Savoirs experts et profanes dans la construction des problèmes publics », *Travaux et Recherches*, 59, Bruxelles : Presses de l'Université Saint-Louis.
- DENHARDT, R.B. ; DENHARDT, J.V. (2000). « The New Public Service : Serving Rather Than Steering », *Public Administration Review*, 60(6), pp. 549-559.
- DHILLON, A. ; MEIER, K.J. (2020). « Representative Bureaucracy in Challenging Environments : Gender Representation, Education, and India », *International Public Management Journal*, 0(0), pp. 1-22.
- DOLAN, J. (2002). « Representative Bureaucracy in the Federal Executive : Gender and Spending Priorities », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(3), pp. 353-375.
- DUBET, F. (2016). « Les instruments et l'institution : le cas de l'école », *Sociologie du travail*, 58(4), pp. 381-389.
- DUVERGER, T. (2018). *L'invention du revenu de base : La fabrique d'une utopie démocratique*, Lormont : Le Bord de l'eau.
- FEATHERSTONHAUGH, J. ; ROSENBLOOM, D.H. (2003). *Representative Bureaucracy : Classic Readings and Continuing Controversies*, Armonk, New York : M.E. Sharpe.
- GAGNON, A.-G. ; TURGEON, L. ; CHAMPLAIN, O. (2006). « La Bureaucratie Représentative au Sein des États Multinationaux », *Revue française d'administration*

publique, 118(2), pp. 291-306.

GIBSON, M. ; HEARTY, W. ; CRAIG, P. (2018). « Universal Basic Income : A Scoping Review of Evidence on Impacts and Study Characteristics », *The Lancet*, 392(2),

HALE, M. ; FRANCES BRANCH, M. (1992). « Policy Preferences on Workplace Reform », *Women and Men of the States*, New York : M. E. Sharpe, pp. 189-204.

JACOBS, D. ; KAUFMANN, W. (2021). « The Right Kind of Participation ? The effect of a deliberative mini-public on the perceived legitimacy of public decision-making », *Public Management Review*, 23(1), pp. 91-111.

JØRGENSEN, T.B. ; BOZEMAN, B. (2007). « Public Values : An Inventory », *Administration & Society*, 39(3), pp. 354-381.

KAWULICH, B.B. (2005). « Participant Observation as a Data Collection Method », *Forum : Qualitative Social Research*, 6(2).

KIM, S. (2005). « Individual-Level Factors and Organizational Performance in Government Organizations », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2), pp. 245-261.

KINGSLEY, J.D. (1945). « Representative Bureaucracy : An Interpretation of the British Civil Service », *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 239(1). Yellow Springs, Ohio : Antioch Press, pp. 204-205.

KRISLOV, S. (1974). *Representative bureaucracy*, Prentice-Hall.

LANGLEY, A. ; SMALLMAN, C. ; TSOUKAS, H. ; VEN, A. (2013). « Process Studies of Change in Organization and Management : Unveiling Temporality, Activity, and Flow », *Academy of Management Journal*, 56, pp. 1-13.

LENAGHAN, J. (1999). « Involving the public in rationing decisions. The experience of citizens juries », *Health Policy*, 49(1), pp. 45-61.

LHERM, D. (2019). *Gironde : L'expérimentation du Revenu de base rejetée par l'Assemblée nationale*, Bordeaux : Sud Ouest, 31 janvier 20219 [URL : <https://www.sudouest.fr/politique/gironde-l-experimentation-du-revenu-de-base-rejetee-par-l-assemblee-nationale-2831180.php>].

MANIN, B. ; BLONDIAUX, L. (2021). « Le Tournant Délibératif de la Démocratie », *Lectures*, Paris : Les Presses de Sciences Po.

MAY, J. (2006). « Ladders, Stars and Triangles : Old and New Theory for the Practice of Public Participation », *International Journal of Market Research*, 48(3),

pp. 305-319.

MEIER, K.J. (2019). « Theoretical Frontiers in Representative Bureaucracy : New Directions for Research », *Perspectives on Public Management and Governance*, 2(1), pp. 39-56.

MEIER, K.J. ; COMPTON, M. ; POLGA-HECIMOVIČ, J. ; SONG, M. ; WIMPY, C. (2019). « Bureaucracy and the Failure of Politics : Challenges to Democratic Governance », *Administration & Society*, 51(10), pp. 1576-1605.

MEIER, K.J. ; HAWES, D.P. (2006). « Le lien entre représentativité passive et active de l'Administration », *Revue française d'administration publique*, 118(2), pp. 265-279.

MOSHER, F.C. (1969). « Democracy and the Public Service », *American Political Science Review*, 63(1), p. 219.

NAGEL, M. ; PETERS, B.G. (2021). « Identity and Representation : Representative Bureaucracy in the European Union », *Political Identification in Europe : Community in Crisis ?*, Bingley, West Yorkshire : Emerald Publishing, pp. 161-178.

RADIO FRANCE (2016). *Manuel Valls à Bordeaux : « Le revenu universel que je défends est l'horizon d'un quinquennat »*, Bordeaux : France Bleu, 27 octobre 2016 [URL : <https://www.francebleu.fr/infos/politique/manuel-valls-bordeaux-le-revenu-universel-que-je-defends-est-l-horizon-d-un-quinquennat-1477581522>].

ROSENBLOOM, D.H. ; DOLAN, J. (2006). « La Bureaucratie Représentative », *Revue française d'administration publique*, 118(2), pp. 251-263.

SENT, E.-M. ; FLYVBJERG, B. (2002). « Making Social Science Matter : Why Social Inquiry Fails and How It Can Succeed Again », *Southern Economic Journal*, 68(3), p. 732.

SIMON, P. ; PICHÉ, V. ; GAGNON, A.A. (2015). *Social Statistics and Ethnic Diversity : Cross-National Perspectives in Classifications and Identity Politics*, New York City : Springer International Publishing.

SOULE, B. (2007). « Observation Participante ou Participation Observante ? Usages et justifications de la notion de participation observante en sciences sociales », *Recherches qualitatives*, 27(1).

SUDOUEST.FR. (2015). *Madrelle : Le point final d'un long règne*, Bordeaux : Sud Ouest, 3 mai 2015 [URL : <https://www.sudouest.fr/2015/03/05/madrelle-le-point-final-d-un-long-regne-1848664-2780.php?>].

VAN PARIJS, P. ; VANDERBORGHT, Y. (2017). *Basic Income, A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Cambridge : Harvard University Press.