Université de Nancy 2
SJPEG

Les nouveaux enjeux de la démocratie participative locale

Pratiques et usages de la participation citoyenne à Nancy et au Conseil général de Meurthe-et-Moselle

Thèse

en vue de l'obtention du grade de

Docteur en science politique

(doctorat nouveau régime – mention science politique)

présentée et soutenue publiquement le 26 mai 2010

par Jean-Nicolas BIRCK

Membres du jury

Dominique Andolfatto

Maître de conférences de science politique à l'Université Nancy 2.

Loïc Blondiaux

Professeur de science politique à l'Université Paris I-Panthéon Sorbonne, rapporteur.

Pierre Bréchon

Professeur de science politique à l'Institut d'Études Politiques de Grenoble, rapporteur.

Étienne Criqui

Professeur de science politique à l'Université Nancy 2, directeur de thèse.

Fabienne Greffet

Maître de conférences de science politique à l'Université Nancy 2.

Jacques Le Bohec

Professeur de sciences de l'information et de la communication à l'Université Lyon 2.

La faculté n’entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans la thèse, celles-ci devant être considérées comme propres à leur auteur

CORPS ENSEIGNANT DE LA FACULTÉ DE DROIT, SCIENCES ÉCONOMIQUES ET GESTION – ANNÉE UNIVERSITAIRE 2009-2010

Doyen M. Cachard Olivier

Doyens honoraires MM. Tallon, Gross, Jaquet, Criqui

Professeurs émérites

M. Vitu	Professeur de droit pénal
M. Charpentier	Professeur de droit public
M. Jaquet	Professeur de droit public
M. Coudert	Professeur d'histoire du droit
Mme Gay	Professeur d'histoire du droit
M. Borella	Professeur de droit public
Mme Marraud	Professeur de droit privé
M. Gross	Professeur de droit privé

Professeurs

M. Ray Jean-Claude	Professeur de sciences économiques
M. Seurot François	Professeur de sciences économiques
M. Seuvic Jean-François	Professeur de droit privé
M. Mouton Jean-Denis	Professeur de droit public
M. Jacquot François	Professeur de droit privé
M. Criqui Etienne	Professeur de science politique
M. Billoret Jean-Louis	Professeur de sciences économiques
M. Pierré-Caps Stéphane	Professeur de droit public
M. Gartner Fabrice	Professeur de droit public
M. Eboue Chicot	Professeur de sciences économiques
M. Maziau Nicolas	Professeur de droit public
M. Dereu Yves	Professeur de droit privé
M. Bismans Francis	Professeur de sciences économiques
M. Astaing Antoine	Professeur d'histoire du droit
M. Stasiak Frédéric	Professeur de droit privé
M. Cachard Olivier	Professeur de droit privé
M. Gry Yves	Professeur de droit public
M. Lambert Thierry	Professeur de droit privé
M. Henry Xavier	Professeur de droit privé
M. Plessix Benoît	Professeur de droit public
Mme Spaeter-Loehrer Sandrine	Professeur de sciences économiques
M. Tafforeau Patrick	Professeur de droit privé
M. Parent Antoine	Professeur de sciences économiques
M. Perreau-Saussine Louis	Professeur de droit privé
Mme Tuffery-Andrieu Jeanne-Marie	Professeur d'histoire du droit
Mme Gramain Agnès	Professeur de sciences économiques
M. Foncel Jérôme	Professeur de sciences économiques
M. Petit Yves	Professeur de droit public
Mme Goldie-Genicon Charlotte	Professeur de droit privé

Mme Marino Laure	Professeur de droit privé

Maîtres de conférences

M. Bourgaux Claude	Maître de conférences de droit privé
M. Pellissier Dominique	Maître de conférences de sciences économiques
Mme Chardin France	Maître de conférences de droit privé
M. Germain Eric	Maître de conférences de droit public
M. Luisin Bernard	Maître de conférences de droit public
Mme Mansuy Francine	Maître de conférences de droit privé
M. Venandet Guy	Maître de conférences de droit privé
Mme Tillement Geneviève	Maître de conférences de droit privé
Mme Ganzer Annette	Maître de conférences de droit privé
M. Olivier Laurent	Maître de conférences de science politique
M. Dieller Bernard	Maître de conférences de sciences économiques
M. Guigou Jean-Daniel	Maître de conférences de sciences économiques
M. Gasser Jean-Michel	Maître de conférences de droit privé
Mme Jankeliowitch-Laval Eliane	Maître de conférences de sciences économiques
M. Aimar Thierry	Maître de conferences de sciences économiques
Mme Kuhn Nicole	Maître de conférences de droit public
Mme David-Balestriero Véronique	Maître de conférences de droit privé
Mme Etiennot Pascale	Maître de conférences de droit privé
Mlle Barbier Madeleine	Maitre de conférences d'histoire du droit
M. Andolfatto Dominique	Maître de conférences de science politique
Mme Deffains Nathalie	Maître de conférences de droit public
Mme Sierpinski Batyah	Maître de conférences de droit public
M. Moine André	Maître de conférences de droit public
Mlle Lebel Christine	Maître de conférences de droit privé
Mlle Le Guellaf Florence	Maître de conférences d'histoire du droit
M. Py Bruno	Maître de conférences de droit privé
M. Evrard Sébastien	Maître de conférences d'histoire du droit
M. Fenoglio Philippe	Maître de conférences de sciences économiques
Mme Bourreau Dubois Cécile	Maître de conférences de sciences économiques
Mlle Gardin Alexia	Maître de conférences de droit privé
M. Klotgen Paul	Maître de conférences de droit privé
Mme Derdaele Elodie	Maître de conférences de droit public
M. Damas Nicolas	Maître de conférences de droit privé
M. Gicquel Jean-François	Maître de conférences d'histoire du droit
Mme Lelievre Valérie	Maître de conférences de sciences économiques
M. Prevot Jean-Luc	Maître de conférences de sciences économiques
M. Weber Jean-Paul	Maître de conférences de sciences économiques
Mme Chaupain-Guillot Sabine	Maître de conférences de sciences économiques
M. Chopard Bertrand	Maître de conférences de sciences économiques
Mlle Pierre Nathalie	Maître de conférences de droit privé
M. Pierrard Didier	Maître de conférences de droit public
Mme Houin-Bressand Caroline	Maître de conférences de droit privé
M. Ziane Ydriss	Maître de conférences de sciences économiques
M. Gabuthy Yannick	Maître de conférences de sciences économiques
Mlle Blairon Katia	Maître de conférences de droit public
M. Ferey Samuel	Maître de conférences de sciences économiques
M. Muller François	Maître de conférences de droit public

Mlle Aballea Armelle	Maître de conférences de droit public
M. Thierry Jean-Baptiste	Maître de conférences de droit privé
Mlle Dubuy Mélanie	Maître de conférences de droit public

Maîtres de conférences associés

M. Ferry Frédéric	Maître de conférences de droit privé
Mme Moukha Stéphanie	Maître de conférences de droit privé
M. Gaudel Pierre-Jean	Maître de conférences de droit public
M. Guenot Jacques	Maître de conférences de droit privé
M. Gregoire Christian	Maître de conférences de sciences économiques
M. Bernardeau Ludovic	Maître de conférences de droit privé

Assistants – PRAG

M. Eckersley David	Assistant d'anglais
M. Lovat Bruno	PRAG de mathématiques
Mme Diehl Christel	PRAG d'anglais
M. Perrin Yves	PRAG d'économie et gestion

.

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à exprimer ma profonde reconnaissance au Professeur Criqui qui a accepté de diriger ce travail. Son soutien constant et ses précieux conseils ont été déterminants pour mener à bien ce projet.

Je remercie également les Professeurs Blondiaux, Bréchon et Le Bohec pour avoir bien voulu faire partie du jury de soutenance. Mes remerciements vont également à Fabienne Greffet et Dominique Andolfatto pour m'avoir accompagné tout au long de ce travail de thèse.

J'adresse aussi mes remerciements au personnel des bibliothèques universitaires de Nancy pour leur aide essentielle et leur professionnalisme.

Mes remerciements vont également à l'ensemble des acteurs rencontrés lors de l'enquête de terrain, sans qui ce travail de recherche n'aurait pu être mené à bien.

Je souhaite enfin remercier mes proches pour leur patience et leurs encouragements durant ces années de thèse.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ADELE	Administration électronique
ADELS	Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale
ADUAN	Agence de développement et d'urbanisme de l'aire urbaine nancéienne
AG	Assemblée générale
AJDA	Actualité Juridiques – Droit Administratif
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
ARTEM	Art, Technologie, Management
AVQ	Atelier de vie de quartier
CA	Conseil d'administration
CCSP	Commission consultative des services publics
CDD	Conseil de développement durable
CE	Conseil d'État
CEMEA	Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active
CERFAV	Centre européen de recherches et formation aux arts verriers
CG	Conseil général
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGT	Confédération générale du travail
CM	Conseil municipal
CMJ	Conseil municipal des jeunes
CNDP	Commission nationale du débat public
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CPAES	Commission permanente des acteurs économiques et sociaux
CSU	Cultures et sociétés urbaines
CST	Culture scientifique et technique
CUGN	Communauté urbaine du grand Nancy
CURAPP	Centre universitaire de recherches sur l'action publique et le politique
CVE	Conseil de la vie étudiante
DSU	Développement social et urbain
EHESS	École des hautes études en sciences sociales
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
FIC	Fonds initiatives citoyennes
FNSP	Fondation nationale des sciences politiques
FPH	Fonds de participation des habitants
GAM	Groupe d'action municipale
GIS	Groupement d'intérêt scientifique
IEP	Institut d'études politiques
INRA	Institut national de recherche agronomique
LEREPS	Laboratoire d'étude et de recherche sur l'économie, les politiques et les systèmes sociaux
LGDJ	Libraire générale de droit et de jurisprudence

LOADDT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
LOUEST	Laboratoire des organisations urbaines : espaces, sociétés, temporalités
LPA	Les petites affiches
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MJC	Maison de la jeunesse et de la culture
MODEM	Mouvement démocrate
NTIC	Nouvelles technologies de l'information et de la communication
OGM	Organisme génétiquement modifié
PC	Parti communiste
PCN	Panels citoyens nancéiens
PCPU	Panels citoyens appliqués à des projets urbains
PCT	Panels citoyens thématiques
PICRI	Partenariats institutions citoyens
PR	Parti radical
PRV	Parti radical valoisien
PS	Parti socialiste
PSU	Parti socialiste unifié
PUCA	Plan urbanisme construction architecture
PUF	Presses universitaires de France
PUG	Presses universitaires de Grenoble
PUL	Presses universitaires de Lyon
PUN	Presses universitaires de Nancy
PUR	Presses universitaires de Rennes
RDP	Revue de droit public
RESS	Revue européenne des sciences sociales
RFAS	Revue française des affaires sociales
RFDA	Revue française de droit administratif
RFSP	Revue française de science politique
RPP	Revue politique et parlementaire
RPR	Rassemblement pour la république
RSSP	Revue suisse de science politique
SLH	Société lorraine d'habitat
SOLOREM	Société lorraine d'économie mixte d'aménagement urbain
SRU	Solidarité et renouvellement urbains
UDF	Union pour la démocratie française
UMP	Union pour un mouvement populaire
UNADEL	Union nationale des acteurs et des structures du développement local

SOMMAIRE

Introduction…….17

Partie I : L'émergence d'une nouvelle norme d'action publique locale…….37

Titre I : L'intégration de la norme participative par le personnel politique local……41

Titre II : Le recours à une vision désidéologisée de la démocratie participative……141

Conclusion de la première partie……235

Partie II : La constitution d'un espace délibératif sous contraintes……...239

Titre I : L'inclusion dans les dispositifs participatifs : vers la formation d'une élite citoyenne.....243

Titre II : La politisation des dispositifs participatifs : contribution à la statique et à la dynamique de la démocratie participative……...327

Conclusion de la seconde partie……411

Conclusion générale……..415

Bibliographie générale……...425

Index……..467

Annexes……473

Table des matières……503

INTRODUCTION

Les débats relatifs à l'organisation de référendums sur des thèmes comme la privatisation de La Poste en France[1] ou sur l'interdiction de nouvelles constructions de minarets en Suisse[2] témoignent de l'actualité des questionnements relatifs aux modalités de l'expression populaire au sein des démocraties occidentales. L'idée démocratique, en dépit de ses fondements antiques[3], ne paraît donc toujours pas stabilisée et sa simple évocation suffit à susciter de vives polémiques, renforcées par la forte charge émotionnelle qui la sous-tend[4]. Parmi ses différentes incarnations contemporaines, la notion de « démocratie participative » connaît un grand succès auprès d'acteurs venus d'horizons très divers. La popularité de cette idée repose largement sur sa « *plasticité sémantique* » [5] qui en fait une sorte de « *conglomérat conceptuel* »[6], favorisant sa mobilisation dans des contextes différents. Elle est ainsi portée à la fois par la candidate socialiste française lors de l'élection présidentielle de 2007[7], l'extrême gauche brésilienne[8] ou bien encore par l'administration du président Obama aux États-Unis[9].

[1] Voir : MICHEL Anne, « Tensions entre élus et préfets à l'approche de la « votation » sur l'avenir de La Poste », *Le Monde*, 1er octobre 2009.
[2] Voir : WERLY Richard et COHN-BENDIT Daniel : « Les Suisses doivent revoter » », *Le Monde*, 2 décembre 2009 ; DUPARC Agathe et CALMY-REY Micheline: « Le vote suisse réveille des vocations anti-islamistes », *Le Monde*, 4 décembre 2009.
[3] Nous ne reviendrons pas sur les analyses historiques de l'idée démocratique par la suite. Pour des travaux adoptant une perspective historique de la démocratie, se reporter à : HANSEN Morgens H., *La démocratie athénienne à l'époque de Démosthène*, Paris, Les Belles Lettres, 1993, p. 23-355 ; HANSEN Morgens H., *The Tradition of Ancient Greek Democracy and its Importance for Modern Democracy*, Copenhagen, The Royal Danish Academy of Sciences and Letters, 2005, p. 6-55 ; BRAUD Philippe, *La démocratie politique*, Paris, Seuil, 2003, p. 15-60.
[4] Sur ce point, se référer à : LE BOHEC Jacques, « La question du « rôle démocratique » de la presse locale en France », *Hermès*, n°26-27, 2000, p. 185-186. La charge émotionnelle attachée à la notion de démocratie s'incarne notamment dans la volonté de nombreux acteurs de « proclamer ou de présupposer qu' [ils] détien[nent] la bonne définition, la seule, la vraie ». Cette tendance, parce qu'elle pousse à « projeter ses présupposés sur l'objet » et/ou à « agir pour le faire entrer de force dans un schéma préfabriqué » conduit alors à renforcer le caractère fortement conflictuel des débats relatifs à la notion de démocratie.
[5] BLONDIAUX Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008, p. 25.
[6] *Ibid*., p. 38.
[7] Ségolène Royal avait en effet évoqué lors de la campagne le projet de mettre en œuvre des « jurys citoyens », proposition qui avait alors suscité de vives polémiques. Pour une évocation de ce débat, voir : SINTOMER Yves, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, p. 3-18. Nous pensons également aux interventions de Thierry Vedel et de Pierre Lefébure lors d'un colloque organisé par le CSU le 21 mai 2007 sur le thème : « La démocratie participative dans les campagnes électorales de 2007 ».
[8] Nous nous référons notamment à l'expérience du budget participatif menée dans la ville brésilienne de Porto Alegre par la municipalité gérée par le Parti des Travailleurs brésilien. Sur ce point, voir : GRET Marion et SINTOMER Yves, *Porto Alegre, l'espoir d'une meilleure démocratie*, Paris, La Découverte, 2002, p. 10-124.
[9] Voir : CYPEL Sylvain, « La « démocratie participative » selon Barack Obama », *Le Monde*, 4 janvier 2009.

Au-delà du champ politique, la démocratie participative constitue également un élément des revendications exprimées par certains acteurs de la société civile, que ce soit à l'échelle mondiale[1], nationale ou micro-locale[2]. Le champ académique semble lui-aussi la considérer comme un domaine de recherche majeur ainsi que l'illustre l'intensité de son étude dans le cadre de multiples disciplines comme le droit public, l'urbanisme, la philosophie, la sociologie et la science politique. Cet investissement affiche en outre une expansion internationale qui couvre désormais la majorité des États occidentaux ainsi qu'un nombre croissant d'États du Sud[3]. Chercheurs, élus, fonctionnaires, responsables associatifs semblent donc s'accorder sur l'intérêt de ce concept qui vise, de manière générale, à développer des espaces permettant de faire intervenir plus activement et plus régulièrement les citoyens dans les processus décisionnels liés à l'action publique.

Pourtant, cette actualité de la démocratie participative s'apparente davantage au renouveau d'un concept ancien qu'à une véritable innovation. Même si elle apparaît dorénavant selon des formes rénovées, cette idée puise en effet ses origines dans la matrice idéologique socialiste des années 70[4]. Elle est à l'époque principalement sollicitée par le courant socialiste radical américain qui cherche à travers elle à trouver la parade aux arguments élitistes développés à la suite des travaux de l'École de Michigan[5] ou encore de la théorie économique

[1] Nous pensons notamment aux initiatives de la Banque mondiale ou du Fonds monétaire international qui intègrent la démarche participative dans le cadre des politiques de réduction de la pauvreté. La notion apparaît ainsi à l'appui de la définition de la nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté qui doit « être définie par les différents groupes sociaux, dans le cadre d'une démocratie participative ». Voir : « Combattre la pauvreté », *Rapport de la Banque Mondiale*, 2001. La démocratie participative constitue également une revendication portée par certains acteurs altermondialistes. Se reporter ici à : MAYER Nonna et SIMÉANT Johanna, « L'espace de l'altermondialisme », *RFSP*, vol. 54, n°3, 2004, p. 377-378 ; BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves, « La démocratie participative urbaine face au néo-libéralisme », *Mouvements*, n°39/40, 2005, p. 125-131.

[2] Nous nous référons ici aux multiples réseaux associatifs de promotion de la démocratie participative locale comme l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale en France.

[3] Pour une perspective comparative illustrant ce phénomène d'internationalisation de la démocratie de participation, se reporter à : BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 314. Cet ouvrage collectif se propose un éclairage intéressant en offrant à la fois une perspective européenne à la démarche participative présentée dans plusieurs pays (France, Espagne, Allemagne, Pays-Bas, Suisse) ainsi qu'une perspective s'attachant à décrire son application dans le contexte des pays du Sud (Brésil, Équateur et la région de l'Afrique subsaharienne).

[4] L'origine formelle du terme de « démocratie participative » semble devoir être recherchée dans un ouvrage américain de Carole Pateman. Voir : PATEMAN Carole, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970, p. 1-29. Dans cet ouvrage, dont les derniers chapitres sont consacrés à une étude de la démocratie sociale dans des entreprises yougoslaves, Carole Pateman se propose de développer une théorie complète de la démocratie participative, en s'inspirant notamment de Jean-Jacques Rousseau, John Stuart Mill ou encore George Douglas Howard Cole.

[5] Autour de Philip E. Converse, le courant représenté par l'École de Michigan insiste sur l'impossibilité d'un comportement rationnel des électeurs, en raison notamment de leur passivité et de leur désintérêt face aux décisions politiques. Voir : BLONDIAUX Loïc, « Mort et résurrection de l'électeur rationnel. Les métamorphoses d'une problématique incertaine », *RFSP*, vol. 46, n°5, p. 754-788.

de la démocratie telle que décrite par Joseph Schumpeter[1]. En France également, cette période voit se développer des initiatives relevant de ces thèses participationnistes, à travers notamment le courant autogestionnaire ou, de façon plus pragmatique, avec les initiatives menées dans le cadre des groupes d'action municipale mis en place dans plusieurs communes[2]. C'est à partir des années 90, et plus encore dans les années 2000, que cette thématique a été réactivée suite à une crise alléguée de la représentation dans la majorité des démocraties modernes[3]. Ce phénomène porterait atteinte à certaines modalités du fonctionnement classique des sociétés démocratiques occidentales. La sociologie électorale explique par exemple que la montée de l'abstention et des votes extrêmes pourrait s'analyser comme le résultat d'une remise en cause de la légitimité des institutions démocratiques et des acteurs qui les incarnent[4]. L'image de « politiciens professionnels » occupés par leur propre sort plutôt que par celui de leurs administrés se diffuserait également dans la société, avec en toile de fond, la multiplication des scandales financiers et le soupçon généralisé de corruption de la classe politique[5]. D'autres travaux s'attachent pour leur part à décrire l'émergence de nouvelles demandes de la part d'une classe de citoyens, plus instruits et plus détachés d'une vision matérialiste des rapports sociaux[6]. L'apparition de ces attentes entraînerait une transformation des formes de l'engagement et du militantisme. La désaffection pour les grandes organisations politiques et syndicales, fortement structurées, témoignerait par exemple d'une volonté d'imaginer de nouvelles modalités de participation à la vie de la cité,

[1] Voir : SCHUMPETER Joseph, *Capitalisme, Socialisme et Démocratie*, Paris, Payot, 1974, p. 332-371. Pour un exposé des principaux éléments à l'appui de la théorie économique de la démocratie développée par Joseph Schumpeter, voir : SAWARD Michael, *Democracy*, Londres, Polity press, 2003, p. 35-50.

[2] Pour une étude détaillée des groupes d'action municipale dans trois communes françaises, voir : BERNARD Jean-Pierre, BLANCHERIE Jean-Marc et LECOMTE Patrick, « Les groupes d'action municipale dans le système politique local : Grenoble, Valence, Chambéry », *RFSP*, vol. 22, n°2, 1972, p. 296-318. Voir *infra*, p. 108.

[3] Sur ce point, voir : BRÉCHON Pierre, « La confiance aux institutions », *in* BRÉCHON Pierre et TCHERNIA Jean-François (dir.), *La France à travers ses valeurs*, Paris, Armand Colin, 2009, p. 293-297 ; CHEVALLIER Jacques, « La crise de la démocratie : mythe ou réalité ? », *in Mutations contemporaines du Droit public. Mélanges Jeanneau*, Paris, Dalloz, 2002, p. 361-381.

[4] Sur ce point, se reporter notamment à : GRUNBERG Gérard, « Le soutien à la démocratie représentative », *in* MAYER Nonna, GRUNBERG Gérard et SNIDERMAN Paul M. (dir.), *La démocratie à l'épreuve. Une nouvelle approche de l'opinion des Français*, Presses de Sciences Po, 2002, p. 121-132 ; COSTA-LASCOUX Jacqueline et JAUME Lucien, « La démocratie et le déclin de *la confiance, une rupture dans la culture politique », in* PERRINEAU Pascal (dir.), *Le* désenchantement *démocratique*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2003, p. 67-80.

[5] Voir : CHEVALLIER Jacques, *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ, 2004, p. 143-149.

[6] Sur ce point, voir notamment : KLINGEMANN Hans-Dieter, « Exploration des mécanismes permettant aux citoyens et aux gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe d'introduire et de déceler les demandes sociales », *Tendances de la cohésion sociale*, n°4, 2002, p. 33-45 ; SCHWEISGUTH Étienne, « La dépolitisation en questions », *in* MAYER Nonna, GRUNBERG Gérard et SNIDERMAN Paul M. (dir.), *op. cit.*, p. 55-65.

dans un cadre plus souple mais également moins marqué idéologiquement[1]. Dans ces conditions, la démocratie participative est souvent présentée comme un moyen utile pour lutter contre les effets de ce contexte politique, et notamment le renforcement de la fracture entre représentants et représentés[2].

Ainsi, c'est précisément parce que « participer » n'irait plus de soi au sein des sociétés contemporaines, qu'il serait nécessaire d'inventer et de concevoir de nouvelles techniques concrètes permettant aux citoyens de s'investir plus largement dans la vie de la cité, en-dehors des seules périodes électorales[3]. Dans ce cadre, la démocratie participative est souvent envisagée comme une sorte de « troisième voie » censée permettre de sortir de la dichotomie classique entre démocratie représentative et démocratie directe. Le premier modèle, aujourd'hui dominant dans la plupart des États occidentaux, concentre l'essentiel des critiques : accusé d'élitisme et renvoyé à sa source oligarchique[4], il est aussi décrit comme favorisant la passivité des citoyens et l'aggravation de la rupture entre gouvernants et gouvernés. Pour autant, la démocratie participative est aussi mobilisée pour échapper aux lacunes de la démocratie directe. En effet, de nombreux partisans des thèses participationnistes considèrent que la démocratie directe, qui vise également à associer plus directement le peuple aux choix politiques[5], ne constitue pas une alternative séduisante. L'argument central développé à l'appui de cette critique réside dans la dénonciation du maintien d'une logique agrégative, calquée sur le modèle électif présent au sein du gouvernement représentatif[6]. Autrement dit, selon les théories participatives, il ne serait pas suffisant de consulter le peuple plus régulièrement, mais il faudrait en outre encadrer cette consultation par certains dispositifs en mesure de favoriser une formation délibérative des

---

[1] Voir : ION Jacques, FRANGUIDAKIS Spyros et VIOT Pascal, *Militer aujourd'hui*, Paris, Autrement, 2005, p. 11-110.

[2] Voir : GRUNBERG Gérard et MAYER Nonna, « Démocratie représentative, démocratie participative », *in* PERRINEAU Pascal (dir.), *op. cit*., p. 212-225.

[3] Voir : BARBER Benjamin, *Démocratie forte*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997, p. 145-152. La nécessité d'une participation continue de la population au pouvoir politique est également soutenue, dans une version légèrement différente dénommée « démocratie continue » par Dominique Rousseau. Voir : ROUSSEAU Dominique, « De la démocratie continue », *in* ROUSSEAU Dominique (dir.), *La démocratie continue*, Paris, LGDJ, 1995, p. 5-25.

[4] Sur ce point, voir notamment : MANIN Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 2002, p. 100-183 ; MACPHERSON Crawford B., *op. cit*., p. 98-197 ; PITKIN Hanna F., *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967, p. 209-221.

[5] Sur ce point, se reporter notamment à : PAPADOPOULOS Yannis, « Démocratie directe, mobilisation, intégration », *in* DUPRAT Gérard (dir.), *L'ignorance du peuple. Essais sur la démocratie*, Paris, PUF, 1998, p. 79-125 ; PAPADOPOULOS Yannis, *Démocratie directe*, Paris, Economica, 1998, p. 138-201 ; HASKELL John, *Direct Democracy or Representative Government ? Dispelling The Populist Myth*, Boulder, Oxford, Westview Press, 2001, p. 85-113.

[6] Voir : MANIN Bernard, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, n°33, 1985, p. 72-93 ; KNIGHT Jack et JOHNSON James, « Agregation and Deliberation : On The Possibility of Democratic Legitimacy », *Political Theory*, vol. 22, 1994, p. 278-287.

opinions au lieu de procéder à une simple agrégation des préférences. Il nous faut relever ici l'apport des thèses issues du modèle de la démocratie délibérative et notamment du philosophe allemand Jürgen Habermas à la notion de démocratie participative[1]. Brièvement résumé, l'argument délibératif repose sur un modèle de rationalité communicationnelle : placés dans un certain contexte, qualifié de dialogique, car favorable à l'échange d'arguments rationnels, les participants seraient en mesure de formuler des opinions réfléchies, éclairées, et non plus seulement formées sur la base de préférences pré-établies. C'est dans le sillage de ces prétentions théoriques que la démocratie participative s'est progressivement vue dotée de toute une gamme de techniques et de procédures concrètes visant à appliquer ces principes au fonctionnement des démocraties représentatives contemporaines. Dès lors, la formulation actuelle de l'idée participative paraît s'écarter du modèle dominant dans les années 70, et affiche un certain affaiblissement de sa charge idéologique. La notion ne vise plus désormais à s'opposer frontalement à la démocratie représentative mais à l'enrichir, à la compléter pour finalement être utilisée comme un « *adjuvant à la démocratie représentative « classique »* »[2].

Dans ce cadre, certains auteurs ont formulé l'hypothèse de l'avènement d'un « *impératif délibératif* »[3], qui serait de plus en plus largement assumé et revendiqué par les responsables politiques. Les élus se feraient désormais les relais de la pensée participationniste et chercheraient à appliquer concrètement les différentes procédures participatives. Résumé par Loïc Blondiaux, le tournant délibératif au sein de l'action publique serait fondé sur un changement idéologique de deux ordres : « *d'une part, s'intensifie le recours à des technologies qui visent un double objectif : impliquer l'ensemble des parties intéressées à la décision et mettre cette dernière en délibération dans le cadre de procédures formalisées.*

[1] Si nous reviendrons plus longuement dans nos développements sur la notion de démocratie délibérative, nous pouvons à ce stade nous reporter à : HABERMAS Jürgen, *Droit et démocratie*, Paris, Gallimard, 1998, p. 323-394. Pour une analyse de la rationalité communicationnelle défendue par Habermas, voir : CALHOUN CRAIG, « Introduction : Habermas and The Public Sphere », *in* CALHOUN Craig (dir.), *Habermas and The Public Sphere*, Cambridge, MIT Press, 1992, p. 1-48.

[2] CHEVALLIER Jacques, « Synthèse », *in* BLONDIAUX Loïc, MARCOU Gérard et RANGEON François (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, p. 410.

[3] Se reporter à : BLONDIAUX Loïc et SINTOMER Yves, « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, n°57, 2002, p. 17-18. Notons toutefois, que l'on rencontre parfois également l'idée d'un impératif participatif pour décrire le même phénomène. Dans ce cadre, la version délibérative doit alors être comprise comme un prolongement de l'impératif participatif. Sur ce point, voir : LE GOFF Alice, *Démocratie délibérative et démocratie de contestation : repenser l'engagement civique entre républicanisme et théorie critique*, Thèse de philosophie, Université de Nanterre Paris 10, 2009 (version non paginée). L'auteur indique que « le développement des dispositifs [participatifs] a également pu être appréhendé au prisme d'un impératif délibératif. Cet impératif est à tout à la fois lié à une certaine déclinaison de l'idée de démocratie participative et à une critique ou une « correction » de cette dernière ». Voir également : BLONDIAUX Loïc, « Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines », *Raisons politiques*, n°30, 2008, p. 131-133.

Conférences de consensus, jurys de citoyens, Commission nationale du débat public, conseils de quartier ou commissions locales consultatives se réfèrent à ce double impératif de participation et de délibération. D'autre part, la référence à la démocratie délibérative connaît aujourd'hui un succès croissant, en particulier dans le monde anglo-saxon. Dans sa formulation première, dérivée de la philosophie de Jürgen Habermas, comme dans ses versions affadies qui déclinent à l'infini le thème de la gouvernance, cette philosophie politique met en avant une définition procédurale de la légitimité. Ni l'intérêt général, porté par l'État, ni la volonté majoritaire exprimée par le suffrage ne suffiraient plus à justifier les choix démocratiques. La norme n'est légitime que si elle résulte d'un processus de délibération inclusif et équitable, auquel tous les citoyens peuvent participer et dans lequel ils sont amenés à coopérer librement »[1]. L'adoption de ce nouveau référentiel par les acteurs politiques serait de surcroît en mesure d'engendrer de profondes mutations de l'espace politique. Classiquement, la démocratie participative se voit assigner trois types d'objectifs à l'appui de l'évocation de son caractère réformateur[2]. Tout d'abord, elle serait en mesure de constituer un outil efficace au service de l'amélioration du management public. Le recours à des dispositifs participatifs dans la conduite de l'action publique permettrait ainsi d'améliorer l'efficacité des politiques publiques en y intégrant l'expertise d'une nouvelle catégorie d'acteurs : les habitants. Sollicités en vertu de leur capacité à détenir une forme de savoir d'usage grâce à leur utilisation quotidienne des biens et services publics, ils pourraient de ce fait compléter la vision d'un problème de la part des élus[3]. Cette association des citoyens à l'élaboration des solutions engendrerait en outre une augmentation de la transparence des processus décisionnels [4] ainsi qu'un renforcement de la responsabilité publique par l'obligation qui serait faite aux responsables de rendre compte de leurs actions et de leur efficacité[5]. Ensuite, la démocratie participative se voit également attribuer un objectif social fondé sur sa capacité à renforcer le lien social entre les citoyens. L'intégration des habitants

[1] Voir : BLONDIAUX Loïc, « La délibération, norme de l'action publique contemporaine ? », *Projet*, n°268, hiver 2001-2002, p. 81-82.
[2] En ce sens, voir : BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves, « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », *in* BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves (dir.), *op. cit*., p. 25-32.
[3] Voir : SINTOMER Yves, « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Raisons politiques*, n°31, 2008, p. 115-133.
[4] Sur ce point, voir : BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves, « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », *in* BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves (dir.), *op. cit*., p. 26.
[5] Sur cette notion de responsabilité politique, traduction du concept anglo-saxon d' « *accountability* », se reporter à : MANIN Bernard, PRZEWORSKI Adam et STOKES Susan, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 5-29 ; COHENDET Marie-Anne, « Responsabilité politique et démocratie participative », *in* MATHIEU Bertrand et VERPEAUX Michel (dir.), *Responsabilité et démocratie*, Paris, Dalloz, 2008, p. 37-42.

au sein de multiples espaces de rencontres et d'échanges adaptés à leurs besoins, voire à leurs modes d'expression, serait susceptible de susciter de nouvelles solidarités et de revaloriser les valeurs altruistes et de compréhension réciproques[1]. Enfin, c'est avant tout pour son pouvoir de réformer les rapports politiques eux-mêmes que la démocratie participative se trouve mobilisée. De multiples aspects de la notion sont en ce sens évoqués, à l'appui de cette capacité à transformer en profondeur l'espace politique. L'engagement des citoyens au sein des différentes procédures participatives agirait comme une « *école de la démocratie* »[2] capable d'augmenter les qualités civiques des individus. Ceux-ci se trouveraient mieux informés mais également placés dans une situation propice au développement d'une forme de réflexivité face à l'écoute d'arguments contraires. Dès lors, la démocratie participative se présente comme un moyen susceptible de restaurer le sentiment civique grâce à une meilleure connaissance de la vie publique et à une plus forte implication dans la vie de la cité, voire de faire émerger la figure d'un « *citoyen délibératif idéal* »[3]. Cette dimension pédagogique permettrait de procéder à une sorte d'élargissement du champ politique, au-delà des frontières de la démocratie représentative, en permettant l'inclusion dans la sphère publique des populations traditionnellement exclues et marginalisées[4]. Elle constituerait dans ces conditions un moyen efficace de réduction de la fracture entre des responsables politico-administratifs se présentant comme des experts et des habitants bien souvent considérés comme des profanes[5]. La démocratie participative se trouve également valorisée pour sa capacité à relégitimer l'action publique. Partant du constat qu'une crise de la légitimité affecterait aujourd'hui la plupart des responsables politiques, les tenants de cette hypothèse considèrent que le passage du processus décisionnel dans des arènes participatives permettrait d'en renforcer l'acceptation par les citoyens. Ces derniers pourraient en effet directement interroger les élus et experts à l'origine des différentes politiques, les contraignant alors à multiplier les épreuves de justification[6]. La force légitimante de la participation serait de plus

[1] Pour exemple, voir : DEPAQUIT Serge, *Renouveler la démocratie…oui, mais comment ?*, Paris, ADELS, 2005, p. 28-50.
[2] Voir : TALPIN Julien, « Des écoles de démocratie ? Formation à la citoyenneté et démocratie participative », consulté en ligne.
[3] Se reporter à : MENDELBERG Tali, « The deliberative citizen. Theory and Evidence », *Research in micropolitics*, n°6, 2002, p. 151-193.
[4] Voir : BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves, « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », *in* BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves (dir.), *op. cit.*, p. 28-31.
[5] Sur ce point, voir : FROMENTIN Thomas et WOJCIK Stéphanie, « Sacré et profane. Figures intangibles de la représentation politique ? », *in* FROMENTIN Thomas et WOJCIK Stéphanie (dir.), *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 13-35.
[6] Voir : LEFEBVRE Rémi, « Non-dits et points aveugles de la démocratie participative », *in* ROBBE François (dir.), *La démocratie participative*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 50-58.

déterminée par sa capacité à associer - ou dans une vision plus critique, à figurer l'association - des habitants à l'élaboration de la solution finalement retenue[1].

Au vu de ces différents éléments, notre recherche se propose de contribuer à l'évaluation de ce phénomène d'émergence d'un impératif participatif qui serait à l'œuvre au sein de l'espace politique. Ce travail nécessite avant tout de chercher à rendre compte de l'avènement d'un tel « tournant participatif ». En effet, si ce tournant s'avère effectivement adopté par les élus, il est en mesure d'entraîner des mutations fondamentales de la structure même du pouvoir politique. Il convient alors d'analyser les modalités de cette adoption par les responsables politiques. L'adhésion aux éléments théoriques est-elle totale, ou au contraire limitée ? Plus précisément, quels éléments issus des thèses participatives peut-on identifier dans la conduite de l'action publique ? Si cette mutation se trouve démontrée empiriquement, il est alors également nécessaire d'en étudier les effets sur l'espace politique sélectionné. Les conditions de la mobilisation de la démocratie participative par les responsables politiques sont-elles susceptibles d'entraîner les conséquences attendues ? Ou, à l'inverse, l'inscription de la démarche participative dans un contexte d'action spécifique, pouvant intégrer des logiques politiques, peut-elle contribuer à faire naître des effets inattendus, incidents, voire contraires aux positions théoriques avancées ? Dès lors, notre étude doit nécessairement s'inscrire dans une perspective institutionnelle visant à saisir l'impact de la notion de démocratie participative sur le fonctionnement même des institutions politiques et les rapports qu'elles entretiennent avec les citoyens. En conséquence, nous avons privilégié une approche centrée sur les initiatives trouvant leur origine au sein des institutions publiques à destination des habitants. Ces dispositifs décrits comme descendants, selon une logique *top-down*, sont traditionnellement distingués des procédures de type *bottom-up* ou ascendantes, initiées directement par les citoyens ou par le milieu associatif, qui étaient caractéristiques de la démarche participative suivie dans les années 60 et 70[2]. Il nous paraît en effet que notre étude visant à rendre compte de la réalité d'un impératif participatif qui se serait diffusé au sein du personnel politique ne peut être menée qu'en recherchant les traces de ce phénomène au sein

[1] Voir : BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves, « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », *in* BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves (dir.), *op. cit.*, p. 32.

[2] Sur ce point, se reporter notamment à : GONTCHAROFF Georges, *La reprise en main de la politique par les citoyens ou la démocratie locale participative*, Paris, Adels, 2001, p. 47-55. L'auteur distingue les deux modes de création de la participation citoyenne : celle-ci peut alors être « octroyée » aux citoyens suite à une offre publique de participation ou « conquise » lorsque les citoyens créent eux-mêmes une structure pour faire pression sur le pouvoir local ; BLONDIAUX Loïc, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », *in* BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves (dir.), *op. cit.*, p. 121-123.

même des processus d'action publique. Le choix de ne porter notre regard que sur les dispositifs institutionnels s'avère en ce sens pertinent puisqu'il permet de s'intéresser directement aux modalités d'élaboration et d'application des différentes politiques publiques participatives. De même, l'impact de la démocratie participative sur l'espace publique doit être prioritairement recherché au sein de ces dispositifs qui structurent les interactions entre élus et citoyens. Cette approche institutionnelle de la démocratie participative est la seule envisageable pour mener à bien l'évaluation de l'hypothèse de la transformation de la structure du pouvoir et des relations entre élus et citoyens suite à l'affirmation progressive de la démocratie participative comme cadre de l'action menée par les responsables politiques. Au final, nous cherchons à enrichir par cette analyse un champ de recherche qui s'est progressivement constitué à la suite de l'exposé de ces différentes positions théoriques. Ainsi, à l'image d'autres travaux menés dans une perspective similaire[1], nous nous proposons de contribuer à « *vérifier, à propos de chaque expérience concrète de participation et de délibération, si les effets attendus par la théorie sont présents et pourquoi* »[2].

Pour ce faire, il est nécessaire d'adopter une approche concrète susceptible de permettre, de manière réaliste, l'analyse de cette notion, aussi difficile à appréhender que de chercher à « *s'accrocher à de la guimauve* », car « *comme de la guimauve, les définitions et les analyses de la participation citoyenne ont toutes été trop souples, flexibles et prédisposées à se dissoudre sous la chaleur d'un examen minutieux* »[3]. En ce sens, l'approche empirique offre un moyen de déterminer les expressions concrètes de la participation citoyenne voire d'en dissiper les éléments les plus ambigus. Dans ce cadre, les approches conceptuelles sont volontairement écartées au profit d'une perspective sociologique de l'étude des dispositifs participatifs. Néanmoins, certains aspects théoriques incontournables seront mobilisés dès lors que leur évocation peut permettre d'éclairer les origines ou les formes adoptées par les

[1] Nous pensons notamment à plusieurs recherches doctorales suivant une même approche concrète des dispositifs participatifs. Voir : VAL Nicolas, *La démocratie locale et la participation associative à la politique municipale : l'exemple de la ville de Rouen*, Thèse de sociologie, Université de Rouen, 2006 ; DEBRE Célia, *Pour une sociologie de la démocratie locale : une notion à l'épreuve des instances de quartier amiénoises et nantaises de la génération 1990*, Thèse de Science politique, Université François Rabelais, Tours, 2005 ; FERRANDO Y PUIG Judith, *Le Citoyen, le Politique et l'Expert à l'épreuve des dispositifs participatifs. Etude de cas sur une conférence de citoyens sur la dépendance à l'automobile et discussion*, Thèse de sociologie, Université Paris Descartes, 2007.

[2] BLONDIAUX Loïc, « Prendre au sérieux l'idéal délibératif : un programme de recherche », *Revue suisse de science politique*, n°10, 2004, p. 164.

[3] Voir : LANGTON Stuart, *Citizen Participation in America*, Toronto, Lexington Books, 1978, p. 13. Citation traduite par nous : « The definition and analysis of citizen participation is a formidable task [...], it is like «grabbing hold of a marshmallow; it is more rhetoric than reality » [...] Like a marshmallow, definitions and analyses of citizen participation have been all too soft, pliable, and susceptible to dissolution under the heat of careful scrutiny ».

procédures étudiées. L'approche concrète peut alors s'avérer utile pour déterminer la place exacte de la démarche participative au sein de l'action publique : s'agit-il d'un véritable impératif participatif ou plus simplement d'une valorisation plus superficielle ? Pour répondre à ces interrogations, nous devons nous fonder sur des indicateurs concrets tenant à sa place symbolique (valorisation dans les discours publics, *etc*…) et matérielle (moyens humains et financiers, organisation administrative, *etc*…). De même, l'approche concrète permet de rendre compte du contexte socio-politique d'apparition des politiques participatives et de dégager les conditions d'élaboration institutionnelle des différents dispositifs mis en place[1]. En outre, elle peut également être utilement convoquée pour conduire notre analyse des effets possibles de ce changement idéologique sur l'espace politique sélectionné. Nous estimons à ce titre que s'intéresser à l'agencement socio-technique des dispositifs participatifs, à la topographie des lieux de rencontres, à la scénographie de la participation ainsi qu'aux discours officiels et officieux consacrés à la démarche sont des éléments essentiels à la compréhension de ce phénomène complexe et insaisissable sous bien des aspects[2].

L'adoption d'une telle approche concrète nécessite, pour être menée dans de bonnes conditions, de s'appuyer sur un terrain d'études suffisamment restreint pour permettre la conduite d'analyses précises des différents dispositifs participatifs institutionnels visés[3]. Aussi, nous avons délimité notre champ de recherche à trois collectivités locales : le Conseil général de Meurthe-et-Moselle (CG 54), la ville de Nancy et la Communauté urbaine du grand Nancy (CUGN)[4]. Plusieurs facteurs contribuent à légitimer ce choix. De manière générale, il faut tout d'abord relever que l'espace local constitue le principal destinataire des dispositions légales visant à imposer le recours à des dispositifs participatifs. L'extension des compétences des collectivités locales à des domaines particulièrement visés par la réglementation de la

[1] Pour une approche comparable, voir : LONCLE Patricia et ROUYER Alice, « La participation des usages : un enjeu de l'action publique locale », *RFAS*, n°4-2004, p. 133-134. Les auteurs considèrent également qu'il « semble important d'analyser les déterminants de ces recours en fonction des domaines et des traditions locales d'action publique, des profils des ressortissants qui se prêtent au jeu de la participation, des types de relations qui s'établissent entre acteurs publics et ressortissants ».

[2] En ce sens, voir : BLONDIAUX Loïc, article précité, p. 164-168. L'auteur dégage en effet trois contraintes qu'une étude empirique de la démarche participative doit chercher à intégrer. Une contrainte de description, une contrainte de contextualisation et enfin une contrainte de comparaison. Nous reviendrons dans l'exposé de la méthodologie suivie sur l'aspect comparatif de notre recherche qui semble alors respecter ces conditions formelles nécessaires à la validité des constats opérés suite à notre enquête empirique.

[3] Pour plus de détails sur l'intérêt spécifique de mener une enquête de sociologie politique à l'échelle locale, se reporter à : BRIQUET Jean-Louis et SAWICKI Frédéric, « L'analyse localisée du politique », *Politix*, vol. 2, n°7, 1989, p. 6-16.

[4] Notons toutefois que si certains dispositifs propres à la CUGN feront l'objet d'études approfondies, le cas de l'agglomération sera toutefois traité en priorité en lien avec ses implications municipales et non pas de façon totalement autonome.

participation citoyenne, comme la politique de la ville[1] ou les projets d'aménagement[2], entraînent par exemple l'obligation de recourir à certains outils participatifs par les collectivités locales. De même, les communes de plus de 80 000 habitants, sont désormais contraintes d'instituer des conseils de quartier, dans le cadre de la loi « démocratie de proximité » de 2002[3]. Il se trouve par ailleurs qu'en dépit d'une forte valorisation de l'échelon local, parfois présenté comme le berceau historique de la démocratie[4] et le terrain privilégié pour toutes sortes d'expérimentations participatives[5], ces territoires resteraient fortement structurés par la domination de grands notables locaux et de pratiques clientélistes[6]. Il en résulterait une série d'ambiguïtés voire d'antagonismes entre différents processus à l'œuvre localement. La diffusion d'une logique de gouvernance au sein du personnel politique local[7], ainsi que le renforcement des pouvoirs de l'intercommunalité[8] constitueraient à ce titre des freins à la démocratisation de l'espace politique local[9]. Ces tensions renforcent en conséquence l'intérêt de notre étude qui se propose de contribuer directement à la recherche portant sur l'état de la démocratie locale, saisie à travers les « pratiques et usages » de la démocratie participative locale.

Ensuite, la délimitation de notre terrain d'études a été établie afin de respecter la configuration du système politico-administratif local. L'optique comparée offerte par l'intégration de trois

[1] Voir *infra*, p. 46-47.
[2] Voir *infra*, p. 44-46.
[3] Voir *infra*, p. 50-53.
[4] Sur ce point, voir notamment : CHANIAL Philippe, « La culture primaire de la démocratie. Communautés locales, publics démocratiques et associations », *in* CEFAÏ Daniel et PASQUIER Dominique (dir.), *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, Paris, PUF, 2003, p. 269-289 ; VANDELLI Luciano, « La cellule de base de toutes les démocraties », *Pouvoirs*, n°95, 2000, p. 5-17.
[5] Sur ce point, voir : GENESTIER Philippe, « Némésis et Nicodème. Quand les instances de proximité deviennent les figures du salut », *Les annales de la recherche urbaine*, n°90, p. 23. L'auteur considère ainsi que ces mutations indiquent un changement global des cadres de l'action publique qui suivrait un mouvement de « *back to basics* », incluant notamment le retour au premier plan de la participation citoyenne à l'échelle locale.
[6] Voir : MABILEAU Albert, « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », *RFSP*, vol. 7, n°3, 1997, p. 340-376 ; KOEBEL Michel, *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Bellecombe-en-Bauges, Édition du Croquant, 2005, p. 10-55 ; SADRAN Pierre, « La mise en débat de la démocratie locale », *Pouvoirs locaux*, n°62, 2004, p. 33-36
[7] Pour plus de détails sur la notion de gouvernance et son rapport au processus de démocratisation locale, se reporter notamment à : BIAREZ Sylvie, « Incertitudes et caractère composite des gouvernements locaux en Europe », *in* BALME Richard, FAURE et Alain MABILEAU Albert (dir.), *Les nouvelles politiques locales : dynamiques de l'action publique*, Presses de Sciences Po, 1999, p. 39 ; RANGEON François, « Le gouvernement local », *in* CHEVALLIER Jacques (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p. 167 ; QUINN Brid, « Tensions between Governance and the Prerequisites of Democracy », *in* FRANZKE Jochen, BOOGERS Marcel, RUANO José M. Et SCHAAP Linze (dir.), *Tensions Between Local Governance and Local Democracy*, The Hague, Reed Business, 2007, p. 15-28.
[8] Sur ce point, voir : BUÉ Nicolas, DESAGE Fabien et MATEJKO Fabien, « L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique », *in* LE SAOUT Rémy et MADORE François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004, p. 39-58.
[9] Voir : PAOLETTI Marion, *Décentraliser d'accord, démocratiser d'abord : le gouvernement local en question*, Paris, La Découverte, 2007, p. 10-88.

niveaux administratifs, nous permet ainsi de restituer la mobilisation de la démocratie participative, en tenant compte des éventuelles interactions ou rivalités institutionnelles qui peuvent avoir une influence sur le fonctionnement concret des dispositifs étudiés. Patrick Le Galès notait d'ailleurs sur ce point que l'espace politique local était désormais fortement structuré par l'opposition entre département et centre urbain : « *tout d'abord, dans la très grande majorité des départements français, la ville préfecture est en conflit latent ou ouvert avec le conseil général quelle que soit d'ailleurs la couleur politique des élus. Dans le cas des capitales régionales, il y a encore moins d'exceptions à cette règle. Les élus des grandes villes ont tendance à essayer de développer le pouvoir d'agglomération : districts, sociétés d'économie mixte, agences d'urbanisme, et extension de l'influence de l'agglomération vont bien entendu directement contre les intérêts du département dont le jeu consiste à affaiblir autant que faire se peut l'agglomération. Le conflit et l'ignorance entre villes et départements nous paraissent structurants du système français* »[1]. Notre terrain d'études correspond bien à cette description en affichant une opposition structurelle entre ville-centre et département, renforcée par la présence de rivalités politiques entre acteurs de chaque institution.

Le département de Meurthe-et-Moselle, créé en 1871, regroupe aujourd'hui 594 communes pour une population de 725 000 habitants. Il est géré par une majorité de gauche depuis 1998. L'assemblée départementale, formée des 44 conseillers généraux du département, a porté à sa tête depuis cette alternance[2], Michel Dinet, qui est une personnalité importante du paysage politique local. Michel Dinet, élu conseiller général du canton rural de Colombey-les-Belles depuis 1978, a connu une carrière politique nationale avec un mandat de député entre 1988 et 1993. Il occupe également diverses fonctions dans des structures telles que l'Assemblée des départements de France (en tant que premier vice-président depuis 2008) et préside l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée depuis 2005. Il affiche enfin un intérêt spécifique pour la démarche participative, par le biais de son engagement au sein du mouvement d'éducation populaire dont il est devenu un membre actif alors qu'il exerçait sa profession d'instituteur[3]. Au sein de l'institution départementale, la politique participative se trouve confiée à deux délégations distinctes. La majorité des initiatives sont issues de la vice-présidence en charge de l'éducation et de la citoyenneté, dirigée par le conseiller général du

[1] Voir : LE GALES Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *RFSP*, vol. 45, n°1, 1995, p. 66.
[2] Sur les détails de cette alternance, voir : DARNEL Isabelle, L'alternance au Conseil Général de Meurthe-et-Moselle, Mémoire de DEA, Université Nancy II, 2000, p. 4-67. Voir *infra*, p. 383.
[3] Voir *infra*, p. 105 et s.

canton de Nancy-Nord, Mathieu Klein[1]. Certaines prérogatives sont, depuis une période récente, transférées à la délégation en charge du développement durable, sous la direction du vice-président Olivier Jacquin. Même si les actions du Conseil général recouvrent de nombreuses zones rurales, le département se trouve placé en situation de rivalité institutionnelle avec la ville de Nancy, dans le cadre de ses compétences en milieu urbain. La commune de Nancy est en effet la ville-centre du département : elle en constitue le premier foyer de population avec 106 000 habitants et se présente également comme son centre économique et administratif. Elle connaît par ailleurs de nombreux projets d'aménagement d'envergure, tant dans son hyper-centre que dans le cadre d'une politique d'aménagement de ses quartiers périphériques. Politiquement, la commune de Nancy est traditionnellement une ville marquée à droite, au regard des résultats des échéances locales et nationales. Elle a ainsi été dirigée sans interruption par des maires issus de la droite ou du centre depuis l'après-guerre. Le chef de file de la droite nancéienne est l'actuel maire de Nancy, André Rossinot, médecin de formation, qui occupe ce mandat depuis 1983. Suite aux dernières élections municipales de 2008, il peut compter sur une majorité confortable de 42 élus contre 11 pour le groupe de gauche, 1 élu d'opposition indépendant et 1 élu du Modem. Les politiques participatives sont confiées à la première adjointe, Claudine Guidat, au sein d'une délégation en charge de la participation, de la vie des territoires et de la citoyenneté[2]. Le maire possède, outre une assise locale incontestable, le profil d'un notable cumulant des ressources locales et nationales importantes. Toutefois, nous pouvons noter que sa carrière politique tend aujourd'hui à se concentrer à l'échelle locale après l'occupation de plusieurs postes nationaux en tant que député (de 1978 à 1997) ou de responsabilités ministérielles (en tant que Ministre des relations avec le Parlement du gouvernement de Jacques Chirac entre 1986 et 1988, puis en tant que Ministre de la Fonction publique du gouvernement d'Edouard Balladur entre 1993 et 1995). André Rossinot a également occupé à plusieurs reprises la fonction de président du Parti radical valoisien soit seul (de 1983 à 1988 ; de 1993 à 1997 et enfin de 2003 à 2005) soit en co-direction avec Jean-Louis Borloo entre 2005 et 2007. Depuis 2007, Jean-Louis Borloo occupe seul le mandat de président de ce parti intégré à l'UMP depuis 2002 mais bénéficiant d'un statut d'autonomie. André Rossinot reste toutefois président d'honneur du PRV et

[1] Nous ne faisons à ce stade qu'évoquer le profil des responsables politiques en charge de la démarche participative institutionnelle, avant d'y revenir plus longuement dans nos développements.

[2] Même si nous reviendrons également par la suite sur le profil de la première adjointe déléguée à la participation à Nancy, il est utile de préciser à ce stade qu'elle témoigne d'un intérêt professionnel pour cette thématique, en plus de son engagement politique. Son activité au sein du monde académique la conduit ainsi à diriger certains travaux relatifs à la participation citoyenne. Notons en outre qu'elle siège depuis juin 2009 à la Commission nationale du débat public au titre des six élus locaux nommés par décret sur proposition des associations représentatives des élus concernés.

occupe également un siège de membre du comité exécutif de l'UMP depuis 2003. Localement, il est le responsable départemental de la fédération meurthe-et-mosellane de l'UMP, dans le cadre d'une co-direction avec Nadine Morano qui exerce quant à elle la fonction de secrétaire départementale. Le maire de Nancy assoit son leadership par le cumul de responsabilités au sein de nombreuses structures : il est le président de la Fédération nationale des agences d'urbanisme depuis 2008, secrétaire général de l'Association des maires de France depuis 2001 et était également président du conseil d'administration du Centre national de la fonction publique territoriale entre 2002 et 2008. Enfin, depuis 2001, André Rossinot occupe également la fonction de président de la CUGN, ce qui renforce son influence sur l'ensemble de l'agglomération urbaine. L'établissement public de coopération intercommunale regroupe 20 communes de l'agglomération nancéienne qui, ensemble, abritent environ 265 000 habitants. La CUGN, qui célébrait en 2009 l'anniversaire des 50 ans de la création du District urbain, bénéficie du régime de la communauté urbaine depuis 1995[1]. Ses compétences dépassent aujourd'hui une cinquantaine de domaines dont l'eau, les transports en commun, la voirie, les aérodromes, le développement économique, les grands projets et équipements urbains ou la gestion du réseau de télécommunication. Dans ces conditions, et avec un budget avoisinant les 527 millions d'euros, il n'est pas étonnant de constater qu'elle constitue désormais le premier investisseur de Lorraine. Composé de 80 élus des communes, le conseil communautaire est formé d'une majorité de droite (avec 53 élus) et d'une opposition de 27 élus du groupe de la gauche du grand Nancy. Le conseil est d'ailleurs, dans une large mesure, composé de membres de l'équipe municipale nancéienne, en raison de son importance démographique par rapport aux autres communes de l'agglomération[2], ce qui tend à renforcer l'identification entre ville-centre et structure de coopération intercommunale. Cette configuration politico-administrative nous a donc incité à adopter la terminologie d' « ensemble urbain », formé de la ville-centre et de la communauté urbaine, dans le reste de la thèse, afin de mieux rendre compte de la réalité politique locale. Dès lors, nos développements s'attacheront également à rendre compte du rôle que peuvent jouer les

[1] La mutation de l'institution de coopération locale de l'agglomération nancéienne du District à la Communauté urbaine s'est opérée en 1995, soit avant l'entée en vigueur de la loi du 12 juillet 1999, dite « loi Chevènement » qui a modifié la structure territoriale des Communautés urbaines en imposant qu'elles regroupent une population d'au moins 500 000 habitants.

[2] L'équipe municipale de Nancy compte ainsi 28 élus communautaires qui constituent donc plus de la moitié du groupe majoritaire au conseil communautaire. Ils occupent en outre un nombre significatif des fonctions les plus élevées de l'organigramme interne de la CUGN. Hormis le président, 8 des 21 vice-présidences sont détenues par un élu nancéien. De même, 3 des 6 commissions de la CUGN sont présidées par un adjoint au maire de Nancy.

différents dispositifs participatifs dans le cadre de cette rivalité politique entre l'ensemble urbain et le département.

Le choix d'une approche locale permet de mener une enquête qualitative détaillée mais non exclusive d'éléments quantitatifs quand ils s'avèrent nécessaires. Ainsi, l'approche qualitative repose en premier lieu sur une série de 30 entretiens semi-directifs. La perspective institutionnelle adoptée nous a en effet conduit à privilégier ce type d'entretiens pour mener notre enquête auprès de responsables politiques et administratifs présentant pour la plupart un haut capital social et culturel[1]. La sélection des acteurs interrogés s'est effectuée dans le souci de restituer les différentes catégories d'individus actifs au sein de la démocratie participative locale. Dans ces conditions, nous avons rencontré des élus en charge des la politique participative menée par les trois collectivités étudiées mais également certains de leurs collaborateurs et chargés de mission qui se voient associés à la mise en œuvre de ces initiatives. Le témoignage de quelques membres des services administratifs complète ce premier axe consacré à l'enquête des porteurs institutionnels de la démarche participative. Nous avons également souhaité intégrer les responsables des principaux partis politiques locaux à nos entretiens. Ce second axe a notamment été déterminé par la tenue d'élections municipales et cantonales partielles durant notre recherche. Cet évènement a permis de compléter notre analyse en intégrant une dimension électorale à l'étude de la mobilisation des instruments et des discours participatifs par les différentes équipes partisanes[2]. En outre, le contexte local de concurrence politique nous a conduit à considérer la place de la démocratie participative au sein des stratégies politiques déployées, en dehors de cette seule période électorale. Afin de compléter cette enquête, nous avons intégré des entretiens menés auprès de certains citoyens engagés dans les différents dispositifs proposés par les collectivités. Le regard ainsi porté par les principaux destinataires des politiques participatives, au travers de leur expérience, nous est apparu essentiel pour appréhender de manière satisfaisante les

[1] Sur les avantages de l'entretien semi-directif par rapport à la méthode non-directive, se reporter à : DUCHESNE Sophie, « Pratique de l'entretien dit « non-directif » », *in* BACHIR Myriam, DUCHESNE Sophie et BUSSA Virginie (dir.), *Les méthodes au concret : démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, PUF, 2000, p. 13. L'auteur note par exemple que « pour « s'imposer aux imposants », la méthode « non-directive » est particulièrement mal adaptée ».

[2] Ici encore, ce travail a pu être mené grâce à l'adoption d'un cadre local nous permettant d'intégrer une connaissance historique des forces politiques locales. Nous nous inscrivons dans la forte tradition académique de l'Université Nancy 2 qui a produit de nombreux travaux portant sur le paysage politique local. Nous pensons bien-sûr aux travaux de notre directeur de thèse, le professeur Étienne Criqui dont les analyses nous ont été précieuses pour mieux appréhender le contexte politico-administratif local. Voir : CRIQUI Étienne, « L'évolution du paysage politique lorrain : la Lorraine est-elle encore à droite ? », *in* CRIQUI Étienne (dir.), *Les forces politiques en Lorraine*, Nancy, PUN, 1992, p. 5-12 ; CRIQUI Étienne, *Le personnel politique local*, Nancy, PUN, 1986, p. 15-165.

éventuelles conséquences provoquées par l'application de l'impératif participatif. Par ailleurs, l'enquête qualitative se trouve enrichie par une recherche menée sur le terrain, pendant une période de trois ans et demi. Cette enquête de terrain se matérialise avant tout par un travail d'observation des différents dispositifs participatifs présents, dont il ressort de nombreuses notes d'observations. Nous avons par ailleurs effectué un travail documentaire conséquent, bénéficiant en cela de la collaboration des différents responsables rencontrés. L'accès à ce niveau d'information s'est avéré précieux dans l'optique institutionnelle adoptée, afin de rendre compte notamment des phases internes d'élaboration des politiques participatives ou bien encore du travail de formation et de spécialisation suivi par les élus ou les membres des services. Nous nous sommes également attaché à décrire la « parole participative officielle » par l'étude des répertoires discursifs déployés à l'attention des citoyens. Pour ce faire, nous avons cherché à analyser l'ensemble des discours participatifs présents au sein des magazines d'information institutionnelle des trois collectivités entre octobre 2005 et janvier 2009[1]. Les discours politiques ont eux-aussi faits l'objet d'un suivi attentif dans le cadre général de notre étude de la période électorale couvrant le scrutin municipal et les élections cantonales partielles de 2008. Ces différents éléments sont finalement complétés par la lecture de la presse locale et régionale qui offre un regard particulier sur le contexte politico-administratif local ainsi que par une veille informatique régulière des sites web officiels mis en place par les collectivités, les sections des partis politiques locaux ainsi que des blogs personnels de certains élus[2].

Si cette approche qualitative constitue l'essentiel de notre travail d'enquête, ce premier volet se trouve complété par certains éléments quantitatifs nécessaires pour rendre compte de phénomènes particuliers. L'étude quantitative a ainsi été mobilisée à l'appui de notre analyse de deux dispositifs participatifs spécifiques : les conseils de quartier de la ville de Nancy (dénommés « Ateliers de vie de quartier »- AVQ-) et l'expérience d'un jury citoyen organisé par le Conseil général en 2006. La méthodologie quantitative a été ici utilisée pour nous aider à saisir les réalités sociologiques de ces structures dans la perspective d'un questionnement de leur caractère inclusif, au regard de la population présente sur le territoire qu'elles sont

[1] Chaque collectivité dispose ainsi de son propre magazine d'information officiel. La ville de Nancy édite un journal officiel dénommé « *Nancy Mag'* » et disponible dans plusieurs lieux publics (mairie, mairies annexes…) mais également distribué directement aux nancéiens dans les boîtes aux lettres et disponible enfin d'une version numérique consultable en ligne sur le site internet de la mairie. La CUGN édite pour sa part un journal trimestriel, appelé « *Avenir magazine* » et distribué à l'ensemble des foyers des 20 communes de l'agglomération ainsi que par l'intermédiaire du site internet de l'institution. Enfin, le Conseil général 54 publie également un journal trimestriel dénommé « *Vivre la Meurthe-et-Moselle* », distribué aux habitants du département et dispose aussi d'une version consultable en ligne sur le site internet du département.

[2] Voir bibliographie, rubrique « site internet ».

censées représenter. Elle a également contribué à affiner les constats formulés sur ces dispositifs, par l'isolement de certaines catégories d'acteurs présentant des problématiques spécifiques, à l'image par exemple de la présence de militants des partis politiques locaux dans les AVQ. Concernant le jury citoyen, notre travail, fondé sur une enquête par questionnaires distribués aux membres de ce jury[1], nous a permis de nous livrer à un retraitement à la fois qualitatif et quantitatif sur la base des réponses récoltées. Ici encore, les résultats de cette démarche peuvent nous aider à rendre compte précisément de la composition de cette expérience spécifique de participation citoyenne mais également des motivations à l'origine de cet engagement ou encore des éventuels effets produits sur les jurés. Au final, en mobilisant une méthodologie plurielle et adaptée à notre terrain d'études, nous avons cherché à assurer la validité de notre enquête micro-sociologique comparative[2] et contribuer par là-même à enrichir ce champ de recherche.

Dans la continuité de notre approche concrète, nous avons opté pour un plan volontairement simple afin de favoriser l'accessibilité et la compréhension des divers phénomènes présents au sein du champ participatif local. La richesse et la variété des dispositifs rencontrés nous a en effet incité à adopter un cadre d'analyse synthétique. Ce choix présente l'avantage de permettre le développement d'une perspective dynamique et transversale des différentes démarches participatives, en mesure de restituer l'ensemble des tensions et des mouvements qui les traversent. Cette démarche globale, qui n'est donc pas axée sur une étude statique – dispositif par dispositif – s'articule logiquement avec notre cadre d'analyse fondé sur la volonté de vérification concrète de l'existence d'une norme participative désormais répandue parmi l'ensemble du personnel politique local. De même, il nous semble que seul ce positionnement initial permet *in fine* de dégager certaines problématiques générales, qui dépassent les observations attachées à notre strict terrain de recherche, afin de venir enrichir ce champ de recherche.

Dès lors, le plan de travail adopté est construit de manière à suivre la logique générale de notre problématique. Dans ce cadre, la première partie de notre recherche se propose d'étudier les conditions de l'émergence potentielle de la démocratie participative comme nouvelle norme de l'action publique locale. Nous chercherons ici à tester la validité des différentes hypothèses théoriques à l'aune d'éléments concrets permettant de mesurer l'intensité de ce

[1] Voir : Annexe n°5.
[2] Sur ce point, voir : SAWICKI Frédéric, « Les politistes et le microscope », *in* BACHIR Myriam, DUCHESNE Sophie et BUSSA Virginie (dir.), *op. cit.*, p. 145.

« tournant participatif ». Sur ce point, nos constats démontrent que la démocratie participative tend bien à devenir un nouveau référentiel global au sein duquel s'inscrit dorénavant l'action publique locale. La multiplication des dispositifs participatifs institutionnels ainsi que la valorisation constante de la norme dans les discours politiques soulignent cette intégration poussée de la démarche aux répertoires d'action des élus. Cependant, nous avons également pu établir que cette mobilisation intervient dans le cadre de la poursuite d'objectifs très ciblés, ce qui tend à restreindre son champ d'application. Les acteurs paraissent en effet trouver principalement dans ce nouvel outil, un moyen efficace de légitimer leur action. Notre étude nous permet ainsi d'avancer que la mobilisation du référentiel participatif par les élus recèle de nombreuses ambiguïtés et s'écarte dans une large mesure des postulats théoriques tenant au caractère réformateur de la participation citoyenne. La seconde partie se propose de présenter ces insuffisances de la démarche participative. La fonction inclusive des dispositifs étudiés apparaît en ce sens particulièrement défaillante. Les initiatives étudiées sont même parfois traversées par des logiques stratégiques propres à la lutte politique et régulièrement présentées comme des obstacles à la conduite de procédures participatives abouties. Nous chercherons alors à rendre compte de ces phénomènes en dégageant les principaux éléments à l'origine de la constitution d'un espace délibératif local soumis à de multiples contraintes.

PARTIE 1 : L'ÉMERGENCE D'UNE NOUVELLE NORME D'ACTION PUBLIQUE LOCALE

Face aux mutations actuellement à l'œuvre dans le système politique local, certains auteurs ont défendu l'idée de la consécration d'un « impératif délibératif »[1]. L'action publique locale serait dorénavant conduite selon certains principes émergents et convergents vers la sollicitation du public. Cette première partie vise à évaluer la réalité de ce phénomène dans le champ spécifique de notre étude.

En effet, l'ordre politique local semble toujours dominé par la forte personnalisation du pouvoir détenu par les organes exécutifs, consacrant un règne des notables déjà officialisé par les lois de décentralisation[2]. L'apparition récente de structures intercommunales puissantes mais privées d'une légitimité démocratique n'indique pas non plus que l'approfondissement de la démocratie locale soit devenue une priorité de l'agenda politique[3]. Pourtant, les administrations locales auraient décidé d'emprunter un chemin différent. Les territoires appliquent en ce sens une multitude d'expériences rassemblées sous le label commun de démocratie participative. D'où provient dès lors cet engouement des élus locaux pour des procédures souvent techniques, coûteuses et potentiellement à risque pour leur légitimité ? Comment donner sens à cette apparente contradiction entre le renforcement du pouvoir des représentants, parfois retiré de la surveillance citoyenne et la forte mobilisation d'une rhétorique participative fondée sur des principes d'ouverture et de collégialité de la décision ?

C'est ce que nous chercherons à clarifier en remontant dans un premier temps le fil de cet impératif délibératif. Son émergence semble attestée par le constat d'un recours massif, sur le plan local, à différentes techniques visant à organiser la délibération, à provoquer la rencontre entre élus, citoyens et experts. Nous formulons l'hypothèse que derrière cet impératif se cache en réalité une nouvelle norme d'action publique agissant comme un agent d'homogénéisation de l'action publique locale. Cette norme ne revêt pas de caractère

[1] Le concept d'impératif délibératif a été formalisé dans un article fondateur : BLONDIAUX Loïc et SINTOMER Yves, « L'impératif délibératif », *Politix* n°57, 2002, p. 18-23. Les auteurs mettent en avant l'émergence d'une démocratie délibérative comme modèle normatif, potentiellement porteuse d'importants changements dans les processus de prises de décision politique.

[2] Sur ce point, voir : RONDIN Jacques, *Le sacre des notables. La France en décentralisation*, Paris, Fayard, 1984, p. 299-301.

[3] Voir ici : BUE Nicolas, DESAGE Fabien et MATEJKO Laurent, « L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique », *in* LE SAOUT Rémy, MADORE François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004, p. 39-45.

juridique, en raison de la faible intensité contraignante du cadre légal mais semble en revanche témoigner d'une sorte d'obligation morale ou sociale, intégrée par les acteurs comme prescrivant un répertoire d'actions et les conduisant à utiliser des discours communs et valorisants (Titre I).

Le succès de cette norme au sein d'un environnement institutionnel *a priori* hostile est attesté par sa mobilisation par les élus. La démocratie participative peut en effet intervenir tout d'abord comme une politique publique en tant que telle, visant expressément à renforcer la participation active des citoyens dans l'espace public local. Ici, la notion s'épuise entièrement dans cet objectif susceptible d'engendrer des effets bénéfiques comme le renforcement du lien social ou encore la formation citoyenne par une pédagogie de la démocratie. Nos recherches nous conduisent à considérer cette première voie comme minoritaire, voire marginale. Á l'inverse, la norme paraît faire l'objet d'une mobilisation restreinte non plus comme une politique publique en soi mais plutôt comme un instrument appliqué à différentes phases des processus décisionnels. Cette idée d'une restriction de l'objet de la démocratie participative nous permettra dès lors d'envisager cette nouvelle norme comme un facteur de désidéologisation de l'espace public local. Dans ce cadre, le label participatif offre aux élus une voie renouvelée pour imposer de valeurs partisanes présentées comme axiologiquement neutres tout en favorisant une évacuation légitimée des opinions dissidentes. Par une utilisation centrée sur le savoir d'usage des citoyens, la démocratie participative déplace et enferme apparemment le débat public sur les faits, excluant les dimensions plus conflictuelles que peuvent comporter les délibérations sur les valeurs (Titre II).

TITRE 1 : L'INTÉGRATION DE LA NORME PARTICIPATIVE PAR LE PERSONNEL POLITIQUE LOCAL

Nous souhaitons démontrer à ce stade que l'hypothèse de l'émergence d'une nouvelle norme – participative – d'action publique locale est confirmée par un investissement massif des acteurs étudiés dans cette thématique. Celui-ci emprunte des formes et des modalités qui nous conduiront à conclure que la norme participative agit comme une norme sociale intégrée par le personnel politique local.

En premier lieu, la présentation des dispositifs labellisés par les acteurs comme « participatifs » nous montre une multiplication des sollicitations à la participation citoyenne, le plus souvent en-dehors de toute contrainte légale. Cet engouement massif que la variété des techniques employées paraît prouver est relayé par une large valorisation de la participation dans les discours des élus, particulièrement en période électorale. Nous chercherons donc à expliciter les ressorts de cette mobilisation et à préciser les modalités de sa valorisation par les élus locaux (Chapitre 1).

Ce premier mouvement croisé de massification et de valorisation du recours à la participation citoyenne n'est pas le seul indice pour caractériser l'émergence d'une véritable norme intégrée comme obligatoire qui donne naissance à une sorte de catalogue de bonnes pratiques. Aussi, nous souhaitons appuyer notre démonstration sur le développement récent d'une mutation dans l'organisation même des administrations locales, dans le but de se conformer à cet impératif. Cette évolution peut être caractérisée par le développement d'une ingénierie participative dont nous préciserons le contenu dans un second temps (Chapitre 2).

Chapitre 1 : Une norme constamment mobilisée et valorisée

Nous présenterons ici les premiers éléments caractéristiques de l'intégration de la norme par les différents personnels politiques locaux étudiés. Nous chercherons à démontrer dans un premier temps que la multiplication des dispositifs participatifs constatée indique que les élus locaux mobilisent de façon croissante la norme participative pour soutenir leur action (Section 1). Cette première dimension sera ensuite renforcée par une étude de la valorisation de la norme à travers le déploiement d'une rhétorique participative. Cette dernière permet aux élus de présenter la participation comme une norme d'action publique transversale qui s'intègre dans un mouvement de fond d'évolution vers un modèle de gouvernance territoriale (Section 2).

SECTION 1 : LA MULTIPLICATION DES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS

L'intégration de la norme par les acteurs se manifeste avant tout par l'inflation des dispositifs participatifs observés. Les techniques relevées sont très diversifiées, dans l'intensité de participation prévue, dans le moment consacré à la délibération au sein d'une politique publique ou dans le public visé. Cette variété est en partie engendrée par la souplesse, voire les insuffisances du cadre légal de la participation. En effet, si certains dispositifs sont obligatoires en vertu de la loi (I), la majorité des techniques étudiées relèvent en réalité d'un dépassement de l'obligation légale (II).

I. FAIBLESSES ET SOUPLESSE DU DROIT POSITIF DE LA PARTICIPATION CITOYENNE À LA LUMIÈRE DES EXPÉRIMENTATIONS LOCALES

Pour plus de clarté, nous distinguerons d'une part les dispositions générales préconisant la participation ponctuelle et temporaire des habitants au sein des différentes politiques publiques (A) et d'autre part l'obligation de mise en place de dispositifs permanents de participation (B).

A. Les procédures de concertation, de consultation et de co-décision

Selon la typologie classiquement utilisée[1], nous présenterons les différentes procédures obligatoires depuis la forme la moins intense jusqu'au référendum décisionnel.

1/ LA CONSULTATION DES HABITANTS

Le cadre légal de la démocratie participative comporte en premier lieu de nombreuses dispositions relatives à la consultation des habitants préalable à la prise de décision publique. Ici, le but de la participation est purement consultatif c'est-à-dire d'informer les décisionnaires de l'avis du public sur un projet. Évoquons tout d'abord la procédure classique de l'enquête d'utilité publique préalable à un projet d'aménagement dans l'intérêt public

[1] La typologie classique adoptée pour le contexte français fait intervenir une échelle simplifiée à quatre degrés selon l'intensité de la participation requise. Ainsi, le premier degré relève de la simple information ; le deuxième de la consultation, puis vient la concertation et enfin la co-décision. Voir : GONTCHAROFF Georges, *La reprise en main de la politique par les citoyens ou la démocratie locale participative*, Paris, ADELS, 2001, p. 35-43.

pouvant donner lieu à une expropriation. Afin d'encadrer l'expropriation, la loi impose au préfet la conduite d'une telle enquête. Cette forme de consultation, si elle fait bien intervenir les habitants, résulte de dispositions très anciennes et bien antérieures à la norme et ne relève pas tant d'une volonté de faire participer les habitants que du respect de différentes dispositions légales comme l'article 545 du Code civil qui dispose que « « *nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité* » ou encore l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. L'enquête d'utilité publique doit être distinguée de l'enquête publique qui est détachée des procédures d'expropriation [1]. Cette procédure ancienne, relative à l'impact d'un aménagement sur l'environnement a déjà fait l'objet par ailleurs de nombreuses critiques[2], aussi nous n'y consacrerons pas de longs développements dans ce chapitre. Notons toutefois, à la suite de Cécile Blatrix, que cette procédure connaît de nombreux dysfonctionnements, comme son contrôle total par les acteurs officiels, le manque d'attractivité des informations divulguées souvent très techniques ou encore son coût qui augmente à mesure du nombre des participants et qui incite donc les commissaires enquêteurs à priviligier une conception restrictive du public.

Le référendum consultatif constitue la seconde forme de consultation des citoyens. La loi d'orientation de 1992 prévoit ainsi que « *le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale* » codifié par l'article L2141-1 du CGCT. La loi d'orientation relative à l'aménagement du territoire de 1995 poursuivit l'approfondissement du champ d'application du référendum consultatif local en ouvrant sa possibilité à l'échelle intercommunale uniquement pour des affaires de la compétence de l'établissement de coopération relevant du domaine de l'aménagement. Par ailleurs, cette loi introduit une première initiative citoyenne ayant le pouvoir de décider de la tenue d'une consultation communale (avec un seuil d'un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales). On remarque que l'échelon départemental reste à ce stade exclu du référendum consultatif local. Il a fait l'objet de modifications significatives par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et

[1] Créée en 1810, la procédure d'enquête publique s'est largement développée depuis la loi Bouchardeau de 1983 qui en impose le recours pour tous les projets d'aménagement susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement en raison de leur ampleur. Concrètement, l'enquête est menée par un commissaire enquêteur désigné par le Tribunal administratif et consiste en la constitution d'un dossier consultable par l'ensemble des citoyens qui peuvent par ailleurs émettre des avis qui viendront s'ajouter au rapport final rédigé par le commissaire.

[2] Voir notamment : BLATRIX Cécile, « Vers une « démocratie participative » ? Le cas de l'enquête publique », *in* CHEVALLIER Jacques (dir.), *La Gouvernabilité*, Paris, CURAPP, PUF, 1996, p. 304-313.

responsabilités locales qui a largement étendu son champ d'application[1]. La loi du 13 août 2004 va étendre ce dispositif à l'ensemble des collectivités et des EPCI, tout en le simplifiant. De même, elle étend l'initiative populaire à toutes les collectivités. Pourtant, nous avons constaté une absence d'occurrence de tels référendums consultatifs sur notre terrain d'enquête, ce qui semble largement confirmer la méfiance classique des élus locaux à recourir à ce type de dispositifs[2].

2/ LA CONCERTATION AVEC LES HABITANTS

La concertation intervient en amont de la décision. Les citoyens participent au même titre que les élus et les techniciens à la définition, à l'élaboration du projet. De façon assez symptomatique, on constate que seul l'urbanisme est formellement concerné par une véritable concertation. Ainsi, la loi n°85-729 du 18 juillet 1985 modifiée par la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 impose aux collectivités une obligation de concertation avec les habitants préalablement à certaines décisions en matière d'aménagement comme en dispose l'article L300-2 du Code de l'urbanisme : « *Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole*… ». Les domaines d'application de cette obligation de concertation sont ensuite précisés et concernent notamment l'élaboration et la révision du plan local d'urbanisme depuis la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 dite « solidarité et renouvellement urbains » (SRU) ou plus globalement : « *Toute opération d'aménagement réalisée par la commune ou pour son compte lorsque, par son importance ou sa nature, cette opération modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune…* »[3].

La loi SRU a donc largement renforcé l'obligation légale de concertation qui trouve à s'appliquer lors de l'élaboration des nombreuses politiques publiques liées à l'urbanisme ou aux déplacements urbains (révision des plans de déplacements urbains). Ce faisant, le

[1] Le référendum consultatif était ainsi auparavant exclusivement communal puis intercommunal dans le cadre restreint des lois 92-125 du 6 février 1992 d'orientation sur l'administration territoriale de la République et 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

[2] Sur ce point, se reporter aux travaux de référence menés par Marion Paoletti. Voir notamment : PAOLETTI Marion, « Le référendum local en France. Variations pratiques autour du droit », *RFSP*, vol. 46, n°6, 1996, p. 883-884.

[3] Art L300-2, I, c.

législateur a contribué à faire des intercommunalités qui gèrent le plus souvent ces compétences un acteur prédominant de mise en œuvre de dispositifs à l'attention des habitants. En outre, si la loi impose bien le recours à la concertation, les modalités d'application restent en revanche très floues et donc à disposition des élus[1]. Cette possibilité laissée aux élus de mener la procédure de concertation selon des modalités qu'ils fixent eux-mêmes a trouvé un exemple particulièrement pertinent sur notre terrain d'études. En effet, la Communauté urbaine du grand Nancy a lancé en 2006 un projet d'aménagement urbain concernant le quartier « gare » sous l'appellation « Nancy Grand Cœur ». La requalification de ce quartier stratégique [2] s'avère particulièrement complexe. En témoigne un premier projet d'aménagement qui a vu le jour entre 1997 et 1999 sans pourtant donner lieu à des réalisations concrètes. Toutefois, l'arrivée du TGV-Est à Nancy a conduit l'intercommunalité à se saisir une nouvelle fois du dossier et à mettre en œuvre une nouvelle phase de concertation. Le projet intègre en réalité différents volets : la création d'un nouveau Centre des congrès soumis à un concours d'architectes, un projet baptisé « Bâtiments République » visant à ériger deux constructions destinées à des centres d'affaires et enfin la rénovation de la Place Thiers, située en face de l'entrée principale de la gare. Ce dernier élément a été intégré à la réflexion globale mais n'est pas juridiquement inclus au sein du projet « Nancy Grand Cœur » qui relève d'une zone d'aménagement concertée. Nous reviendrons par la suite de manière plus approfondie sur cette vaste phase de concertation qui a soulevé de nombreuses questions relatives aux modalités choisies pour sa conduite par les responsables, grâce à la souplesse laissée par Á ce stade, il nous faut simplement en présenter les différents dispositifs mis en place en vertu de l'article L300-2 du code de l'urbanisme[3].

[1] Voir sur ce point : AUBY Jean-Bernard, AUBY Jean-François et NOGUELLOU Rozen (dir.), *Droit des collectivités locales*, Paris, PUF, Thémis droit, 4ème édition, 2008 et notamment p. 368 : « Les modalités de concertation ne sont pas précisées par les textes et chaque collectivité choisit, sous le contrôle du juge qui vérifie que la concertation a été suffisante, les procédés qu'elle estime les meilleurs : expositions, réunions publiques… ». Il est à noter que le contrôle du juge administratif est un contrôle relativement étendu : la concertation doit être proportionnée à l'importance de l'opération envisagée ou au nombre de personnes concernées. Voir pour exemple : CE, 24 février 1994, Roncari et société immobilière du domaine de Bily.

[2] Le quartier « gare » bénéficie en effet d'une situation centrale dans la ville et constitue qui plus est une plate-forme importante d'accès aux différents moyens de transports de la ville (accès au réseau ferré par la gare mais aussi les bus et le tramway).

[3] Voir : Annexe n°1.

3/ L'INAPPLICATION DE FAIT DES PROCÉDURES DE CO-DÉCISION

Dans son expression la plus avancée, la participation peut prendre la forme d'un véritable partage du pouvoir entre élus et citoyens dans le cadre de procédures dites de « co-décision ». Ici, à la différence de la consultation ou de la concertation, la décision finale ne peut intervenir sans l'assentiment des citoyens. Les instruments classiques de co-décision relèvent pour la plupart de la démocratie directe. Le référendum décisionnel local introduit dans la Constitution par la révision de 2003 représente le seul exemple en droit français. Désormais, l'article 72-1 alinéa 2 de la Constitution de 1958 prévoit que « *Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité* ». L'introduction d'une telle mesure dans l'ordre constitutionnel français a toutefois été encadrée de manière assez stricte. Tout d'abord, aux termes de cet article, on remarque que l'initiative est strictement institutionnelle, ce qui peut paraître logique au regard de la dimension décisionnelle du référendum. Ensuite, les EPCI sont exclus de son domaine d'application puisque seules les collectivités territoriales sont visées. Enfin, la loi organique n°2003-705 du 1er août 2003 qui en fixe les modalités introduit de nombreux mécanismes de contrôle pour en restreindre l'usage[1].

Notre terrain d'étude nous a fourni une bonne illustration du débat qui agite les élus locaux quant à l'utilisation du référendum à travers le cas de la destruction du Centre de Tri Postal[2]. Cet édifice architectural construit par Claude Prouvé entre 1968 et 1972, se situe au centre du quartier « gare » de la ville. Il est particulièrement représentatif du style architectural des années 70 comme en témoigne sa reconnaissance par le Centre Pompidou où sa maquette est

[1] Nous pouvons citer notamment les limites temporelles fixées à l'article L.O. 1112-6 qui interdit l'organisation du référendum dans les six mois qui précèdent le renouvellement des membres de l'assemblée de la collectivité concernée ou en périodes de campagne électorale nationale ou locale. Mais surtout, la loi organique détermine strictement les participants à la campagne référendaire. Ainsi, l'article L.O. 1112-10 prévoit que seuls « les groupes d'élus, ou les partis ou groupements politiques auxquels peuvent se rattacher au moins 5% des élus de l'assemblée délibérante, ou enfin certains partis ou groupements non représentés à cette assemblée, qui sont habilités à participer à la campagne, et non pas, par exemple, des associations ou des groupes de pression locaux ». Sur ce point, voir : VERPEAUX Michel, « Le droit des habitants des collectivités locales », *L'Encyclopédie des Collectivités locales*, Dalloz, 2007, p. 9632/13-9632/14.

[2] Notre exemple porte sur une polémique autour de la proposition d'organiser un référendum consultatif et non pas décisionnel. Toutefois, la distinction nous semble relativement inopérante concernant le cœur de notre propos qui vise à évoquer la réticence générale des élus à recourir à la technique référendaire. Même sans force contraignante, on a peine à imaginer qu'une municipalité par exemple, ne suive pas l'avis des électeurs exprimés lors d'une consultation locale. *De facto*, et pour des raisons politiques évidentes, le référendum consultatif a une force contraignante se rapprochant d'un caractère décisionnel. Ainsi, au regard d'autres dispositifs de participation comme la concertation, le « défaut » principal du référendum, à l'origine de son inapplication par les élus semble bien être son manque de souplesse et sa capacité à emporter la décision finale, quelle que soit sa nature (décisionnelle ou consultative).

conservée ou encore le musée Guggenheim de New-York qui en exposa la photographie. Toutefois, l'arrêt programmé de son activité postale au début de l'année 2007 posa naturellement la question de sa requalification. La municipalité annonça dans un premier temps qu'elle envisageait de détruire le Centre[1], provoquant l'émoi de nombreux architectes et autres passionnés d'urbanisme[2]. Devant cette levée de boucliers, la ville décida de surseoir à la démolition[3] et d'intégrer la réflexion sur l'avenir du bâtiment à l'ensemble du projet d'aménagement urbain « Nancy Grand Cœur ». L'idée d'organiser un référendum consultatif sur cette question vint d'un conseiller municipal issu de la majorité. Ce dernier attaqua avec virulence le bâtiment lui-même mais aussi ses défenseurs dont les motivations résideraient dans « *des admirations de bobos* » encouragées par « *l'effet de troubles obsessionnels du comportement chez des architectes* »[4]. L'élu fit même part de sa déception face à la décision du maire de surseoir à la démolition : « *Il renvoie la décision à des experts qui prendront les responsabilités à la place des politiques. Or, un politique, ça assume. Ca ne se réfugie pas derrière les experts* » [5]. Indépendamment du bien-fondé éventuel de la demande d'organisation d'un référendum sur la question, ces déclarations n'ont pas forcément contribué à asseoir la légitimité d'un instrument souvent soupçonné de favoriser la démagogie. Cette campagne a finalement abouti au dépôt d'un projet de référendum populaire consultatif à la Communauté urbaine du Grand Nancy le 22 décembre 2006 rédigé en ces termes : « *Souhaitez-vous que dans le cadre du plan de réhabilitation du quartier de la gare, l'actuel tri postal soit conservé et que le coût de réhabilitation de celui-ci soit intégré dans les travaux ?* ». Ici encore, un problème apparaît dans la formulation de la question faisant directement référence à la question du coût de la réhabilitation susceptible d'influencer le choix des électeurs. La procédure n'a toutefois pas dépassé ce stade en raison du début de la campagne présidentielle où la tenue d'un référendum est interdite. Si les dangers liés à la manipulation des électeurs peuvent conduire les élus à se détourner du référendum, ne gageons pas toutefois qu'il s'agisse de l'unique raison et que ces intentions soient totalement absentes du débat politique. Ainsi, les réactions des élus locaux opposés à ce référendum ainsi que les positions recueillies lors des entretiens menés amènent à considérer d'autres éléments. Sans détailler trop largement les différentes opinions, l'argument central repose sur le manque

[1] Voir : « La Poste a ouvert les portes de son centre de tri à ses ultimes visiteurs, avant sa destruction », *L'Est Républicain*, 18 août 2006.
[2] Cette émotion s'exprima par la création de nombreux groupes de soutien dont Joseph Abram et les architectes internationaux du collectif *Doconomo*. Un ouvrage paru même en réaction. Voir ABRAM Joseph, *Claude Prouvé. Le Tri Postal de Nancy*, Paris, Jean-Michel Place Editions, 2006, p. 1-55.
[3] Voir : « Sursis pour le Centre de tri », *L'Est Républicain*, 06 décembre 2006.
[4] Voir : « Haro sur la sanisette ! », *L'Est Republicain*, 30 novembre 2006.
[5] Voir : « Gérard Michel réclame un référendum populaire », *L'Est Républicain*, 08 décembre 2006.

de réflexion propre à l'usage du référendum. Le risque pour la municipalité serait alors de ne plus « *maîtriser le débat* » ou de nier la responsabilité politique qui consiste à « *s'entourer d'avis et de conseils pour décider dans les meilleures conditions* » et qui conduirait à prendre une mauvaise décision sur un sujet « *trop sensible pour ne pas donner le maximum de grain à moudre aux nancéiens* »[1]. La question de l'information des électeurs amenés à s'exprimer revient ainsi très souvent : « *Un référendum local sera peut-être possible un jour. Quand par exemple, on aura des pratiques permettant à chacun de venir s'informer, voir, écouter, en-dehors de l'aspect « campagne politicienne » […]. On aurait des citoyens éduqués, renseignés…des citoyens informés, qui ont les moyens d'aller eux-mêmes chercher l'information de manière…neutre…Là oui, certainement !* » [2]. Nous retrouvons dans l'ensemble de ces propos l'argumentation classique en faveur du gouvernement représentatif qui repose notamment sur le postulat de l'incompétence du peuple. Il nous paraît cependant étrange de nier la compétence des habitants lorsque l'on évoque le référendum alors que la notion d'expertise d'usage est sans cesse valorisée et mobilisée dans d'autres arènes. Nous reviendrons par la suite sur cette ironie locale de la mobilisation à géométrie variable de la compétence citoyenne.

B. La mise en place de dispositifs permanents

Parallèlement à ces dispositifs ponctuels de participation citoyenne qui s'adressent à l'ensemble des citoyens, il existe de nombreux organes permanents visant à représenter certains membres de la collectivité. Sous leur qualité d'habitants d'un quartier, les individus sont alors invités à intégrer des conseils de quartier (1). Par ailleurs, la représentation des jeunes, des personnes handicapées, ou de représentants de la société civile a donné lieu à la création d'autres dispositifs (2).

1/ LES CONSEILS DE QUARTIER

La loi n°2002-276 du 27 février 2002 dite « démocratie de proximité » ou « loi Vaillant » a créé un nouvel article L2143-1 du CGCT qui oblige les communes de plus de 80 000 habitants à doter chacun de ses quartiers, dont elle détermine le périmètre, d'un conseil de

[1] Notes d'entretien avec Laurent Hénart, adjoint au maire de Nancy, le 23 février 2008.
[2] Notes d'entretien avec Claudine Guidat, première adjointe au maire de Nancy déléguée à la participation et à la vie des territoires, le 15 janvier 2008.

quartier. Le conseil municipal doit en fixer « *la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement* », il peut leur affecter un local et « *leur allouer chaque année des crédits pour leur fonctionnement* ». Les compétences dévolues à ces conseils sont ensuite esquissées de façon générale. Une compétence générale d'information ascendante et descendante est tout d'abord énoncée, selon laquelle : « *Les conseils de quartier peuvent être consultés par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville* ». Ensuite, les conseils se voient octroyer une compétence assez imprécise de concertation à l'initiative du maire : « *Le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville* ». L'énoncé des rôles dévolus aux conseils de quartier appelle quelques remarques permettant de mieux saisir l'esprit général de cette loi. Tout d'abord, de manière évidente, nous pouvons noter le faible niveau de contrainte de la loi qui ne fixe aucune obligation si ce n'est la création des conseils et de leurs éléments constitutifs primaires (nom, composition, règles de fonctionnement). L'allocation d'un local, condition somme toute essentielle pour un organe ayant pour mission la réunion d'habitants, n'est qu'une possibilité ouverte au maire, tout comme celle d'un budget de fonctionnement. Par ailleurs, nous observons une gradation dans l'échelle et l'étendue des compétences octroyées aux conseils selon que l'on se situe au niveau de l'information croisée ou de la concertation. Ainsi, les citoyens peuvent faire des propositions aux maires « *sur toute question concernant le quartier ou la ville* ». En revanche, leur éventuelle association à la conduite des politiques publiques est plus strictement encadrée en cantonnant cette possibilité à l'échelle du quartier et en canalisant cette forme de participation à la politique de la ville.

Dans la même logique de participation infra-communale, la « loi Vaillant » permet aux communes de 80 000 habitants ou plus de nommer, parallèlement aux adjoints de délégation, des *« adjoints chargés d'un ou plusieurs quartiers »* (article L2122-2-1 du CGCT). Ces adjoints de quartier ne se voient donc pas dotés d'un domaine de compétence particulier, mais sont placés dans une démarche transversale. Ils sont ainsi censés connaître *« de toute question intéressant à titre principal le ou les quartiers »* dont ils ont la charge (article L2122-18-1 du CGCT) et ont le devoir de veiller *« à l'information des habitants »* ainsi que de favoriser *« leur participation à la vie du quartier »*. A ce titre, ils sont les interlocuteurs privilégiés de la municipalité pour les conseils de quartiers. Enfin, la loi Vaillant prévoit l'obligation pour les communes de 100 000 habitants et plus, de créer des mairies de quartiers chargées de mettre à disposition des habitants des services municipaux de proximité. Ce dernier élément ne relève pas de ce que nous désignons « démocratie participative » mais plutôt d'une simple

forme de déconcentration administrative. Toutefois, les élus locaux associent de manière récurrente les conseils de quartier de la ville (AVQ) et les mairies de quartier. En témoigne notamment la présence de panneaux de présentation des mairies annexes dans la salle du conseil municipal lors de la présentation des vœux de la municipalité aux membres des conseils de quartier de la ville[1]. Nous reviendrons par la suite sur les implications de ce qui nous semble constituer une confusion répandue voire entretenue par les élus entre proximité et participation.

Quoi qu'il en soit, la ville de Nancy s'est ainsi dotée en 2002 de douze Ateliers de vie de quartier quadrillant son territoire (puis onze avec la fusion de deux quartiers en 2008)[2]. Cette application des dispositions de la loi « démocratie de proximité » de 2002 s'est en réalité opérée par la refondation de conseils de quartier préexistants[3]. Cette mutation a été l'occasion d'en modifier les modalités de fonctionnement. La municipalité s'emploie depuis à utiliser l'ensemble des moyens permis par la loi pour faire vivre ces conseils en les dotant de locaux fixes pour la plupart (salles mises à disposition par les MJC, Maisons de quartiers, amphithéâtre de l'Ecole d'architecture, foyers socio-culturels…) ainsi que d'un budget de fonctionnement annuel de 1600 euros[4]. Les modalités de fonctionnement des AVQ constitués en association « loi 1901 » feront l'objet d'une étude approfondie[5].

La municipalité a également mis en place des adjoints de quartier dès 2002. Ces derniers sont présentés par le maire et l'adjointe chargée de la participation comme des éléments moteurs de la démocratie participative locale. Chaque adjoint travaille donc en étroite collaboration avec le conseil de quartier situé sur son territoire. L'apparition de ce nouveau type d'adjoint, à côté des traditionnels adjoints de délégation ne s'est toutefois pas faite sans heurts comme nous le verrons par la suite[6]. Par ailleurs, leur compétence fondée sur une base territoriale a également engendré des considérations stratégiques relatives à la nomination d'un adjoint de territoire sur une zone concernée par d'autres élections comme les cantonales, voire les législatives. Enfin, la ville se dote progressivement de mairies annexes de quartiers. Elle compte à ce jour huit mairies annexes sur les onze quartiers « officiels ».

---

[1] Notes d'observation lors de la présentation des vœux de la ville de Nancy aux membres des Ateliers de vie de quartier pour les années 2008 et 2009.

[2] Les quartiers « Mon-Désert Jeanne D'Arc » et « Saurupt-Clémenceau » ont fusionné par la délibération du Conseil Municipal en date du 23 juin 2008. Pour le découpage des AVQ, voir : Annexe n°8.

[3] La ville de Nancy avait mis en place des Commissions de quartier dès 1977 qui ont été supprimées et refondues au sein des nouveaux Ateliers de vie de quartier de 2002.

[4] L'attribution de subventions de fonctionnement annuelles aux Ateliers de vie de quartier d'un montant de 1600 euros, pour un total de 17 600 euros a été renouvelée lors de la mise en place des nouveaux AVQ, par la délibération du Conseil Municipal en date du 10 novembre 2008.

[5] Voir *infra*, p. 60 et s.

[6] Voir *infra*, p. 390 et s.

2/ LES DIFFÉRENTS CONSEILS CONSULTATIFS

Les administrations locales sont également tenues de mettre en place différentes structures permanentes aux contours très variés allant d'une compétence générale à une action plus sectorielle. Leur mise en place procède d'une vision néo-corporatiste classique[1] visant à assurer la représentativité des différents groupes d'intérêts concernés par l'action publique. Les membres de ces conseils peuvent ainsi être convoqués à de nombreux titres : usagers des services publics, acteurs socio-économiques, représentants associatifs ou de la société civile, mais aussi des catégories particulières d'habitants (jeunes, personnes âgées, handicapés, étrangers). Il est intéressant de noter qu'elles ne constituent plus un objet de recherche majeur pour les sciences sociales alors même que ces institutions continuent à vivre et même à connaître de sensibles évolutions à l'abri des regards critiques. Tout se passe comme si leur action ne présentait pas d'enjeux majeurs ou qu'en tout cas, cette action n'entrait pas dans le champ de la démocratie, *a fortiori* participative. Pourtant, il nous semble, comme le notait déjà Stéphane Dion en 1984 que ces commissions constituent un lieu de lutte de pouvoirs et d'accès aux ressources privilégiées[2] et qu'elles demeurent à ce titre incontournables pour saisir les enjeux de la démocratie locale.

Tout d'abord, la « loi Vaillant » de 2002 a tenté de relancer la dynamique des commissions consultatives des services publics (CCSP) en les rendant obligatoires pour toutes les collectivités sauf les communes de moins de 10 000 habitants et les EPCI (article L1413-1 du CGCT). Les CCSP ont compétence pour *« l'ensemble des services publics confiés à un tiers par délégation de service public ou exploités en régie dotée de l'autonomie financière »*. Cette compétence s'exerce par l'audition de toute personne dont l'expertise paraît utile et par un examen annuel des rapports et bilans d'activités des délégataires et des régies. Les assemblées délibératives des différentes collectivités peuvent également les consulter pour avis avant la décision de délégation ou de création d'une régie ainsi que pour tout projet de partenariat. L'article L1413-1 introduit également un pouvoir d'interpellation permettant aux commissions de *« demander l'inscription à l'ordre du jour de toute proposition relative à l'amélioration des services publics locaux »* à la majorité de ses membres. Il faut donc distinguer d'une part un pouvoir d'avis sans auto-saisine et d'autre part un pouvoir

[1] Les thèses néo-corporatistes se sont développées durant les décennies 70 et 80 et visaient à rendre compte de l'importance des partenariats conclus entre différents groupes d'intérêts et l'Etat dans la définition des politiques publiques. Pour plus de détails sur cette notion, voir notamment : HASSENTEUFEL Patrick, « Où en est le paradigme corporatiste ? », *Politix*, n°12, 1990, p. 75-85.

[2] DION Stéphane, « Les politiques municipales de concertation : néo-corporatisme et démocratie », *Sociologie du* travail, n°2, 1984, p. 125-126.

d'interpellation de l'institution. Ces différentes modalités de participation aux délibérations relatives aux différents services publics dotent ces conseils d'un pouvoir non négligeable. Mais ce sont avant tout les conditions de composition des CCSP qui nous interpellent. Les commissions sont d'abord, par principe, présidées par le président de l'exécutif de la collectivité concernée. Ensuite, les membres se répartissent entre élus (proportionnellement à leur représentation dans l'assemblée) et responsables du monde associatif. Ces représentants sont *« nommés par l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant »* ce qui peut conduire à biaiser leur représentativité, d'autant plus que bien souvent les structures dépendent financièrement des communes. Dans le cas du CCSP de la ville de Nancy par exemple, le renouvellement de sa composition par la délibération du 22 septembre 2008 offre cette configuration : les élus ont souhaité composer la commission à parité d'élus et de représentants associatifs (vingt-cinq membres chacun). Le détail de ces représentants nous enseigne que onze d'entre eux sont présents en tant que présidents des AVQ. Les autres membres de la société civile sont issus d'associations diverses en lien avec les services publics gérés par la ville : associations de parents d'élèves, de personnes âgées, de consommateurs, de commerçants, de personnes handicapées, l'automobile club lorrain, une association crématiste ou encore le centre nancéien d'études et de recherche sur la qualité de vie. Nous observons en premier lieu l'absence d'associations représentant le secteur culturel et artistique malgré la gestion de plusieurs services publics culturels (salle de spectacles, opéra national, librairie d'un musée). En second lieu, la question de la présence des onze présidents d'AVQ qui n'ont pas de légitimité particulière à discuter des thématiques de services publics adressés à l'ensemble des habitants de la ville et qui accèdent à cette place privilégiée par le biais d'une élection dans un conseil de quartier.

Comme en dispose la loi, le Conseil général de Meuthe-et-Moselle a également institué une CCSP dont le rôle est tout à fait minime en raison du faible nombre de services publics confiés à un tiers par le département (en l'occurrence, la CCSP n'est compétente qu'au sujet d'un camping confié en affermage à une SARL). L'exécutif départemental a toutefois souhaité compléter cet organe par la création d'une Commission permanente des acteurs économiques et sociaux (CPAES) qui a rendu son premier avis à propos du projet « Hauts Débits » en 2007. Cette Commission permanente reçoit donc une mission relativement similaire à celle de la CCSP et on peut s'interroger sur la pertinence de la coexistence des ces deux organes.

L'intercommunalité du Grand Nancy doit elle-aussi mettre en place une CCSP mais possède par ailleurs un Conseil de développement spécifique aux intercommunalités. La loi n°99-533

du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite « loi Voynet », impose en effet la création d'un tel conseil, « *composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs* » (article 23 LOADDT) qui est principalement chargé de suivre l'élaboration du projet d'agglomération[1]. La loi reste ici encore très vague quant aux modalités de composition et de fonctionnement de ces conseils. Le Conseil de développement de la CUGN est ainsi composé depuis 2004 de quatre-vingt membres répartis en quatre collèges : un collège des institutionnels (vingt-trois membres), un collège des entreprises et activités professionnelles non salariées (quinze membres), un collège des syndicats et vie collective (trente membres) et un collège de personnalités qualifiées choisies par le Président de l'EPCI (dix membres). Ce Conseil a récemment été fusionné avec le Comité du développement durable mis en place en application des Agendas 21 locaux afin de devenir un Conseil de développement durable. Cette mutation trouve son origine dans des considérations tenant au développement durable que les élus communautaires associent de plus en plus à la démocratie participative. Aussi, nous reviendrons plus précisément sur les détails de cette évolution dans la partie consacrée au lien entre les deux notions[2].

Enfin, cet exposé ne saurait être complet sans la mention des conseils représentatifs d'une catégorie d'habitants comme les conseils de jeunes, d'étudiants, des sages et des étrangers. Bien que leur création ne soit pas prévue expressément par le cadre légal, il nous paraît opportun de les traiter ici, en raison de leur récurrence dans la plupart des collectivités locales. Ainsi, la ville de Nancy a créé en 1996 un Conseil des jeunes visant notamment, aux termes de la délibération de renouvellement votée en 2006, à *« participer à la mise en place de la démocratie participative de proximité, contribuer à la formation du citoyen actif »*. Ce Conseil s'adresse aux jeunes âgés de 15 à 18 ans, scolarisés dans les établissements scolaires de Nancy ou adhérents à des associations de jeunesse. Sa composition s'effectue par des élections ou par la désignation de volontaires au sein des différentes structures visées, pour un mandat de deux ans. Ce Conseil associe la ville de Nancy l'Education nationale, la Direction diocésaine de l'enseignement catholique et la Direction régionale de la jeunesse et des sports. Le Conseil des jeunes de la ville de Nancy a ainsi réalisé des actions telles que le « Festibus » (mise en place d'un service de transport de nuit favorisant les déplacements des jeunes vers une discothèque), des animations de prévention lors de la Fête de la musique, des

[1] Le projet d'agglomération détermine les grandes orientations dans tous les domaines de compétences de l'EPCI pour une durée de six ans.
[2] Voir *infra*, p. 80 et s.

échanges intergénérationnels avec l'Organisation des anciens Combattants et victimes de guerre. Au-delà de sa fonction de représentation catégorielle, ce conseil nous intéresse par le lien affiché avec les Ateliers de vie de quartier. En effet, l'institution municipale affirme que « *la Ville de Nancy est parvenue progressivement à créer une tradition participative incarnée par les Ateliers de Vie de Quartier et le Conseil des jeunes, qui est désormais comme inhérente à la qualité de vie* »[1]. Le Conseil des jeunes est également présenté comme faisant « *partie intégrante de cette démarche citoyenne et de territoire* »[2]. Toutefois, le lien affirmé entre cet organe et la démocratie participative n'est pas net comme en témoigne l'absence de collaboration avec les AVQ. Sur ce point, un membre du CA d'un Atelier de vie également membre du Conseil des jeunes nous révèle « *les réticences des élus municipaux à favoriser le travail en commun* »[3]. La délibération fixant le renouvellement du Conseil se donne ainsi comme objectif que « *les jeunes conseillers participent de façon ponctuelle aux Ateliers de Vie de Quartier sur des projets spécifiques, qui les concernent particulièrement* »[4]. Nous verrons par la suite l'enjeu que constitue cette possible collaboration qui pourrait remédier à la sous-représentation des « jeunes » au sein des AVQ[5]. En outre, un Conseil de la vie étudiante [CVE] a été institué par la CUGN en novembre 2009[6], suite à la création d'une délégation communautaire à la vie étudiante en 2008. Ce conseil est composé de 35 membres, représentants la plupart des organismes institutionnels ou associatifs engagés dans la vie étudiante de l'agglomération. Placé sous la présidence du vice-président à la vie universitaire, Patrick Baudot, le CVE se voit doter à la fois d'une capacité d'émettre des avis sur les différentes politiques communautaires en lien avec la thématique de la vie étudiante mais également, la possibilité de lancer des projets. Les membres ont ainsi décidé de se mobiliser dans un premier temps autour de différentes questions comme les transports, l'autonomie et la solidarité étudiante ou encore la culture et le sport. Un autre projet, sur le long terme, consiste à la mise en place d'un observatoire de la vie étudiante capable d'émettre un diagnostic précis de conditions de vie et d'études des étudiants de l'agglomération nanciéenne[7]. Le Conseil général a quant à lui initié une démarche à l'attention des collégiens par la création d'une

[1] Extrait de la délibération adoptant les modalités de fonctionnement du Conseil de jeunes par le Conseil municipal de la ville de Nancy, 02/02/2009.
[2] *Ibid*.
[3] Entretien mené avec un membre d'un AVQ désirant rester anonyme, 15 septembre 2008.
[4] Extrait de la délibération adoptant les modalités de fonctionnement du Conseil de jeunes par le Conseil municipal de la ville de Nancy, 02/02/2009.
[5] Voir *infra*, p. 248.
[6] Voir : BAUDOT Patrick, « Constitution d'un Conseil communautaire de la vie étudiante », conseil communautaire de la CUGN, 24 avril 2009.
[7] Voir : « Premiers échanges au Conseil de la vie étudiante », *Avenir Magazine*, janvier-février 2010, p. 19.

assemblée départementale des collégiens en 2007. Ainsi, 230 collégiens élus au sein de collèges volontaires se sont réunis à l'hôtel du département en mai 2008 pour une journée de réflexion sur le thème du développement durable. Après avoir travaillé en ateliers durant la matinée, une vingtaine d'entre-eux ont eu l'occasion de participer à une séance de questions-réponses avec les élus au sein même de l'assemblée délibérante. Cette procédure, si elle vise bien un public de jeunes, diffère pourtant dans ses modalités d'un conseil de jeunes : l'assemblée des collégiens n'est pas une structure permanente mais une manifestation annuelle organisée à l'initiative du département qui en détermine la thématique et le déroulement concret.

3/ LE DROIT POSITIF DE LA PARTICIPATION : UN DROIT « MOU » ?

L'examen que nous venons de mener fait naître à ce stade deux séries de remarques qu'il nous faut approfondir. En premier lieu, nous constatons une absence d'uniformité dans les territoires concernés par le droit à la participation : le département demeure largement en-dehors de son champ d'application. En second lieu, le cadre légal présente globalement les caractéristiques d'un droit souple et relativement peu contraignant, laissant une grande liberté aux élus locaux dans l'application des différents dispositifs.

Malgré la multiplication des instruments normatifs visant la participation citoyenne depuis le début des années 90, ce renforcement de la contrainte légale n'est pas homogène selon les institutions. Si les communes en sont les destinataires principales, l'obligation s'est progressivement étendue aux intercommunalités mais tarde à trouver des formes adaptées à l'échelon départemental. Plusieurs éléments expliquent cette inadéquation apparente entre démocratie participative et départements. Tout d'abord, les domaines de compétences gérés par les conseils généraux semblent moins favorables au déploiement de techniques participatives que ceux des communes ou intercommunalités. Le domaine social qui constitue le pôle principal de compétences du département exige à ce titre la recherche de formes spécifiques de participation compliquées à codifier[1]. La seconde contrainte majeure résiderait dans les caractéristiques territoriales propres au département. Trop vaste, traversée par de

[1] Comme le note Céline Braillon, présidente de l'*ADELS* dans son avant-propos du rapport final des journées d'études organisées par l'ADELS sur la démocratie participative dans les départements : « Les départements seraient dotés de compétences très délicates à traiter de manière participative – à l'instar du social : est-il possible de mener une démarche participative avec des personnes, des groupes sociaux, des sites qui cumulent des difficultés ? ». Voir : Rapport final des Journées d'études consacrées à « La démocratie participative dans les départements » organisés par l'ADELS et le Conseil-Général du Val-de-Marne, 2007, p. 7, disponible en ligne sur le site de l'Assemblée des Départements de France.

fortes disparités, notamment entre cantons urbains et ruraux, sa physionomie empêcherait une gestion de proximité favorable à la démocratie participative. Toutefois, notre enquête nous a révélé la présence de nombreux dispositifs participatifs déployés au sein du Conseil général de Meurthe-et-Moselle dans le cadre d'une réflexion plus globale sur les moyens de contourner ces difficultés. Mieux encore, la faible intrusion légale dans leur politique participative favoriserait même une action avant-gardiste en poussant le département à innover, voire à se comporter en véritable *« laboratoire d'expériences participatives »*, selon Michel Dinet[1].

Les conseils généraux ne possèdent cependant pas le monopole de l'innovation en matière de dispositifs participatifs, tant le cadre général de la démocratie participative laisse une marge de manœuvre importante aux élus dans la mise en application de ses directives. Ils disposent ainsi d'une grande liberté dans la mise en place de l'obligation de concertation. De même pour les dispositifs permanents comme les Conseils de quartier ou le Conseil de développement des EPCI où les choix qui vont conditionner le fonctionnement de ces instances sont à disposition des assemblées délibérantes. Certains auteurs considèrent de ce fait que « *Le droit de concertation relève de ce que les Anglo-saxons appellent la soft law. C'est un droit peu contraignant, sans force excessive sur le pouvoir* »[2]. Si nous rejoignons Loïc Blondiaux sur les caractéristiques de ce droit et sur le constat selon lequel *« tout se passe comme s'il s'agissait de faire droit à cette participation au niveau des principes sans préciser véritablement le contenu de cette obligation »*[3], nous émettons cependant une réserve quant à l'opportunité de le qualifier de *soft law*. Le terme est apparu dans le droit international pour qualifier des règles sans portée normative, généralement des principes généraux et des règles de conduite à observer dans la conduite des relations internationales. En droit français, il apparaît notamment lors des débats constitutionnels récents relatifs à la multiplication des dispositions à portée normative incertaine ou sans portée normative, que le Conseil constitutionnel sanctionne depuis 2005. Or, concernant les dispositions relatives à la démocratie participative, leur mise en place est le plus souvent obligatoire et contrôlée par la juridiction administrative. Le fait de laisser le contrôle de ces procédures aux élus locaux ne diminue pas *a priori* leur portée normative. En revanche, les modalités choisies pour leur mise en œuvre laissent une large place aux considérations politiques. Cette souplesse et le contrôle laissé aux élus favorisent la multiplication des dispositifs participatifs. Á l'inverse, les

[1] Notes d'entretien, le 23 novembre 2007.
[2] BLONDIAUX Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, La République des Idées, 2008, p. 17.
[3] BLONDIAUX Loïc, *op. cit.*, p. 17.

procédures plus lourdes et mieux encadrées comme les nouveaux dispositifs issus de la loi constitutionnelle de 2003 sont très peu utilisés. Cette plasticité du cadre légal agit donc favorablement pour l'expansion de la démocratie participative en permettant aux acteurs de nombreux aménagements et des variations autour de la norme.

II. VARIATIONS AUTOUR DE LA NORME PARTICIPATIVE : LE DÉPASSEMENT DU CADRE LÉGAL PAR LES ACTEURS

Nous avons démontré jusqu'à présent que les acteurs témoignent d'une certaine intégration de la norme par la mise en œuvre de procédures déterminées par la loi. Les responsables locaux se livrent en outre à des expérimentations originales et variées qui présentent la caractéristique commune de se développer en-dehors de toute obligation légale. La variété des dispositifs prenant place dans cette catégorie nous conduira à faire état d'une véritable appropriation des démarches participatives dans différents champs de la politique locale. Ces expériences proviennent soit d'une surinterprétation de l'obligation légale (A), soit de la création *ex nihilo* de techniques et procédures sans aucune base légale (B).

A. La surinterprétation de l'obligation légale

Les nombreux silences et imprécisions du cadre légal nécessitent forcément la fixation de modalités directement par les autorités locales. Cette situation renforce doublement la position des élus : d'une part, cela leur offre une opportunité de contrôler les dispositifs par la détermination de leurs principes de fonctionnement et d'autre part, ces nécessaires aménagements leur permettent de témoigner de leur bonne volonté participative, voire même de se revendiquer d'une avant-garde politique. Nous étudierons tout d'abord ce phénomène de surinterprétation dans un cadre général (1) afin d'isoler le cas du développement des techniques issues de l'*e*-démocratie (2).

1/ LA MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPES POSÉS PAR LE CADRE LÉGISLATIF

Les dispositions légales relatives à la démocratie participative font l'objet de nombreuses critiques en provenance du monde académique et des acteurs politiques qui en dénoncent les lacunes ou les lourdeurs venant encombrer un domaine qui serait par essence hostile au

dirigisme juridique ou « *contraire au droit* »[1]. Concrètement, le cadre légal emprunte deux voies principales quand il vise à réglementer le droit de la participation : soit il ne fixe qu'un principe général, comme pour le principe de concertation préalable aux projets d'aménagement ; soit il détermine la mise en place de dispositifs obligatoires sans en fixer précisément les modalités de fonctionnement, comme pour les conseils de quartier. Dans ces deux hypothèses, les élus locaux disposent donc de la maîtrise des procédures et se livrent à une large surinterprétation revendiquée comme un gage de leur engagement, de leur croyance aux vertus de la participation citoyenne.

La mise en place des conseils de quartier issus de la « loi Vaillant » de 2002 par la ville de Nancy en constitue une première illustration. Comme nous l'avons vu, les modalités de fonctionnement précisées par la loi sont très peu contraignantes et permettent notamment la création de conseils sans budget de fonctionnement, ni local pour recevoir les habitants ou bien encore la possibilité d'une présidence par un élu municipal. Dès 2001, c'est-à-dire avant même l'entrée en vigueur de la loi, la ville a mis en place des conseils de quartiers constitués en association « loi 1901 », allant de ce fait bien au-delà du minimum légal. Ainsi, Claudine Guidat, première adjointe déléguée à la participation et à la vie des territoires, déclarait-elle au sujet de la « loi Vaillant » : « *nous allons bien au-delà de ce texte. D'abord parce qu'ici, la démocratie participative existe depuis près de 30 ans : les premières commissions de quartier ont été créées dès 1977 ! Ensuite parce que la loi Vaillant prévoit la possibilité de faire présider les associations d'habitants par des élus municipaux, ce qui serait une régression par rapport à l'esprit d'autonomie que nous avons toujours souhaité mettre en avant. À Nancy, les ateliers élisent librement leur bureau et leur président* »[2]. Le choix de la forme associative constitue bien un dépassement de l'obligation légale et s'insère dans un discours visant à démontrer que contrairement à la possibilité offerte, les élus municipaux ne souhaitent pas contrôler ces conseils pour en faire des instruments à leur service. Le discours

[1] PAOLETTI Marion, *La démocratie locale et le référendum*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 26. Marion Paoletti dit en ce sens que « La participation des citoyens est spontanée. La démocratie locale est, par essence, contraire au droit ». De manière générale, elle considère que l'opposition des élus locaux à la codification de la participation citoyenne et du référendum en particulier provient de leur vision de la démocratie comme consubstantielle à la vie locale et qu'en conséquence, créer des normes juridiques rendant effectives ces pratiques de participation revient à dénier ce caractère aux communes qui les développeraient spontanément. Cette idée vise, par une sorte d'essentialisation de la participation citoyenne, à la considérer comme étant naturellement spontanée et autonome. Si des cas de mobilisation politique spontanée de citoyens peuvent être constatés empiriquement, les éléments philosophiques ou moraux à l'appui de ces thèses nous paraissent plus difficiles à soutenir. Nous pouvons trouver les racines de ce mouvement dans les travaux de Hans Joas relatifs aux théories de l'action. L'auteur oppose ainsi une théorie de l'agir créatif fondée sur la coopération entre acteurs aux théories de l'agir rationnel. Se reporter à : JOAS Hans, *La créativité de l'agir*, Paris, Édition du Cerf, 1999, p. 157-165.

[2] « Entretien », *Nancy Mag'*, mars/avril 2006, p. 17.

municipal insiste donc lourdement sur ce caractère indépendant et autonome dans le but de faire des AVQ de véritables zones « *de frottement avec la mairie* »[1]. Nous avons pourtant observé qu'en dépit de la volonté d'offrir des modalités jugées plus efficaces que les dispositions légales, la municipalité a en réalité introduit des structures associatives au fonctionnement ambigu dont l'autonomie est invoquée mais dont l'existence même est conditionnée à la durée du mandat des élus. Le renouvellement des Ateliers en novembre 2008 a introduit des modifications dans leur mode de fonctionnement sans pour autant parvenir à lever ces ambiguïtés[2]. En effet, l'article 2 des statuts prévoit que « *sa durée est limitée à celle du mandat de la municipalité* ». Il est complété par l'article 12 qui stipule que « *la dissolution se fera de plein droit et sans formalité particulière à l'expiration du mandat du Conseil Municipal en place* »[3]. Si leur dissolution intervient de plein droit, leur reconstitution ne peut survenir que sur décision de la nouvelle équipe municipale en place. Ensuite, chaque atelier élit au cours d'une assemblée générale son conseil d'administration qui élit un bureau en son sein. Les conseils d'administration ont vu leur nombre de membres passer de vingt-quatre à quinze. Cette réduction a été justifiée par la nécessité de mieux coller à la réalité de la participation effective au sein des différents ateliers[4]. Cette mesure semble entériner la désaffection de ces instances par les citoyens mais peut apparaître contradictoire avec la volonté d'ouverture affichée par la municipalité. Sur ce point, le renouvellement a été l'occasion de la mise en place de nouveaux acteurs dénommés « référents de quartiers » qui sans occuper de fonctions officielles au sein de l'atelier, sont identifiés comme tels par la municipalité et sont en charge d'une thématique particulière[5] au sein du quartier. Enfin, les AVQ ne disposent pas du pouvoir d'adopter leurs propres statuts qui sont établis par une délibération en conseil municipal. L'article 12 de la première version des statuts, supprimé lors de leur renouvellement, prévoyait pourtant la possibilité d'en modifier une partie par un vote en Assemblée Générale Ordinaire à la majorité des deux tiers. Dorénavant, seule la compétence d'adoption d'un règlement intérieur « *qui a pour objet de faciliter et organiser le fonctionnement de l'Atelier* » revient aux différents conseils d'administration. Même si nous

[1] Notes d'observation relevées lors des assemblées générales constitutives de plusieurs AVQ en 2008.
[2] La reconstitution des AVQ est intervenue suite à la délibération du conseil municipal en date du 10 novembre 2008 portant redécoupage des quartiers (par la fusion de deux quartiers, le rattachement de certaines zones à d'autres quartiers) et attribution des subventions annuelles.
[3] Pour les statuts actuels des AVQ, voir : Annexe n°7.
[4] Notes d'observation relevées lors des assemblées générales constitutives de plusieurs AVQ en 2008.
[5] La création de ces « référents » a été présenté comme la principale innovation du renouvellement de 2008 et comme le signe d'une volonté d'ouverture des ateliers à l'ensemble de ses membres et non pas aux seuls acteurs officiels membres des instances dirigeantes de l'association. Les thématiques relevant de leur compétence sont très variées : ils peuvent être référents d'une rue en particulier ou d'un thème comme les illuminations en période de fêtes.

reviendrons largement par la suite sur les décalages et ambiguïtés de ces instances, nous constatons à ce stade que le cadre légal, loin de constituer un obstacle au déploiement naturel de la participation locale par un dirigisme surplombant, offre en réalité aux élus l'occasion de développer un discours d'auto-valorisation éloigné de la réalité constatée. D'autres municipalités ont également opté pour la constitution de leur conseil de quartier en association loi 1901, mais semblent avoir poussé la logique associative plus loin que la ville de Nancy[1].

Le même phénomène de surinterprétation de l'obligation légale a été observé pour le Conseil de développement de la communauté urbaine qui a fusionné avec le Comité de développement durable pour donner naissance au Conseil du développement durable à partir de février 2009. Rien dans les textes ne contraint les structures intercommunales à se doter d'un tel organe. En revanche, la souplesse laissée par la loi, permet d'aménager les modalités de fonctionnement du Conseil de développement et donc de procéder à sa mue en Conseil de développement durable. L'étude de la délibération portant sa création est révélatrice de l'esprit dans lequel s'effectue cette innovation car, ici encore, le dispositif légal est présenté comme une base de travail minimale qu'il convient d'approfondir et d'améliorer. Ainsi, le conseil communautaire affirme que les deux structures préexistantes « *doivent évoluer pour intégrer ces grands enjeux et c'est dans ce contexte qu'il vous est proposé de créer un Conseil de Développement Durable du Grand Nancy en élargissant sa légitimité et sa représentativité aux enjeux des piliers du développement durable (économique, social, environnemental et participation citoyenne) et en confortant les moyens de sa liberté de réflexion et d'expression* »[2]. Cette mutation, nous y reviendrons, vise à élargir le nombre de membres (de quatre-vingt à cent) et fait intervenir un dispositif de tirage au sort de citoyens inscrits sur les listes électorales des vingt communes membres de la communauté. Les compétences du nouvel organe devraient également se voir élargies notamment par l'introduction d'un pouvoir d'auto-saisine.

La mise en œuvre du principe de concertation en matière de projets d'aménagement fait également l'objet d'un large investissement de la part des élus. Les modalités des différentes phases de concertation obligatoires n'étant pas précisées, les élus doivent en déterminer eux-mêmes les contours. En application de l'article L300-2 du Code de l'urbanisme, la

[1] Pour un exemple, voir les développements au sujet des conseils de quartier de la ville d'Amiens, par DEBRE Célia, *Pour une sociologie de la démocratie locale, une notion à l'épreuve des instances de quartier amiénoises et nantaises de la génération 1990*, Thèse de Science politique, Université François Rabelais de Tours, 2005. Ainsi, à Amiens, « le dispositif est organisé en associations loi 1901. Les comités de quartier se composent d'habitants et d'associatifs, les élus en sont absents. Il existe une union des comités de quartier, elle-même constituée en association loi 1901 », p. 215.

[2] Extrait de la délibération visant à l'approbation du règlement intérieur du conseil de développement durable adopté par le conseil communautaire de la CUGN, en date du 14 novembre 2008.

concertation concerne principalement, nous l'avons vu, les grands projets d'aménagement dont l'initiative revient à la Communauté urbaine du grand Nancy. Le cas du projet d'aménagement de la place Thiers, dont la réflexion a été associée au projet « Nancy Grand Cœur », mais dont le statut juridique diffère est ici très instructive. La concertation associée à sa rénovation a fait l'objet d'une convention constitutive d'un groupement de commande entre la CUGN et la ville de Nancy adoptée par une délibération du conseil communautaire en date du 23 novembre 2007. Celle-ci comporte en réalité trois niveaux distincts : une concertation technique menée par des experts, une concertation classique avec les groupes institutionnels comme les AVQ, le Conseil de développement, la Commission intercommunale des personnes handicapées, les différentes associations de professionnels exerçant à proximité de la place, et enfin, une concertation *« sur les usages et les ambiances »* de la place. Si les deux premiers niveaux ne présentent pas d'originalité particulière et sont communs à la plupart des phases de concertation, le dernier élément relatif aux usages et ambiances est le plus emblématique de la volonté d'approfondir la démarche participative. En effet, largement initiée par Claudine Guidat, cette phase prévoit notamment le lancement d'une enquête « *visant à recueillir les avis d'un large public habitant ou travaillant sur Nancy* »[1]. Concrètement, cette enquête de forme classique, menée par des étudiants d'une école de commerce nancéienne (ICN), a consisté en une enquête aléatoire par questionnaires auprès des passants usagers de la Place Thiers. Les responsables annoncent que 350 habitants ont été interrogés par ce biais[2]. Par ailleurs, un panel d'habitants « *réunissant des nancéiens et des grands nancéiens, des utilisateurs de la gare et de l'espace Thiers, ainsi que des représentants de toutes les générations* »[3] sur le thème « Quelle place Thiers pour demain ? » a été mis en place et animé par une sociologue, dans le but d'offrir « *une vision renouvelée en termes d'usages et d'ambiances* »[4]. Il a ainsi été annoncé que 17 propositions concrètes formulées par les citoyens dans le cadre de ces différents instruments de concertation ont été retenues dans le pré-projet définitif[5].

Nous aurons l'occasion par la suite de revenir sur les détails de l'organisation de cette concertation qui témoigne à ce stade de la volonté des élus communautaires de dépasser le cadre légal.

[1] Notes d'entretien, le 15 janvier 2008.
[2] Présentation du bilan de la concertation du projet « Nancy grand cœur » par Claudine Guidat lors de la conférence « Nancy Grand Cœur. L'émergence d'un écoquartier ». Notes d'observation, le 14 janvier 2010.
[3] Notes d'entretien, le 15 janvier 2008.
[4] *Ibid*.
[5] Présentation du bilan de la concertation du projet « Nancy grand cœur » par Claudine Guidat lors de la conférence « Nancy Grand Cœur. L'émergence d'un écoquartier ». Notes d'observation, le 14 janvier 2010.

2/ LE RECOURS PROGRESSIF AUX MOYENS DE L'*E*-DÉMOCRATIE

Cette hypothèse d'une surinterprétation des exigences légales à laquelle se livreraient les élus trouve une application particulièrement claire dans le domaine de l'utilisation des technologies de la communication moderne appliquées à la participation des citoyens. De façon générale, le législateur distingue deux domaines d'application des TIC dans les relations entre citoyens et administrations : les rapports d'ordre administratif d'une part (*e*-administration) et ceux relevant de pratiques démocratiques d'autre part (*e*-démocratie). La législation encadrant l'*e*-administration s'est développée depuis 2003 avec la création de l'agence pour le développement de l'administration électronique refondue depuis 2005 au sein du projet ADELE[1]. Ces initiatives reposent largement sur la logique de modernisation de l'État exprimée avec la loi de simplification du droit du 9 décembre 2004. Le but est donc de favoriser le développement du recours à l'internet dans la conduite des relations entre usagers et autorités administratives en en renforçant la sécurité par diverses techniques. Sont apparues dans ce cadre des techniques comme la signature électronique des actes des autorités administratives ou encore la possibilité de procédures de passation de marchés publics dématérialisées. Il n'est donc pas étonnant de constater le développement de ces techniques au sein des administrations étudiées. L'ensemble des collectivités mettent à disposition sur leur site la plupart des formulaires administratifs nécessaires aux différentes démarches que peuvent être amenés à conduire les citoyens. Ainsi, le site de la ville de Nancy permet de formuler une demande d'actes de naissance, de mariage ou de décès. Dans le même sens, le site de la Communauté urbaine présente un dispositif très complet d'aides aux démarches en ligne avec des liens vers l'ensemble des sites nécessaires comme celui de l'assurance maladie. De même, l'information à destination des administrés est amplifiée par la mise en ligne des délibérations des différentes assemblées locales ou encore dans le cadre des règles régissant les opérations d'attribution des marchés publics, la consultation des différents appels d'offres émanant des collectivités à destination des entreprises. Les responsables locaux ne présentent pas ces dispositifs comme relevant de la participation, mais revendiquent ici une transparence dans les relations avec les citoyens ainsi qu'une plus grande proximité, dans un registre proche de celui utilisé à propos des mairies annexes de quartier.

[1] Le projet Administration électronique a été mis en place en 2004 et vise à développer le recours aux techniques de l'information et de la communication dans un cadre général de simplification des relations entre administrations et citoyens.

En revanche, le législateur est resté jusqu'à présent silencieux sur les usages possibles de ces nouvelles technologies dans le cadre de l'e-démocratie. La loi « démocratie de proximité » de 2002 n'a par exemple pas pris en compte cette dimension dans le nouveau cadre qu'elle souhaitait offrir à la démocratie locale. Pourtant, l'intérêt pour les applications possibles de l'internet au champ démocratique connait une montée en puissante dans le monde académique[1]. La démocratie pourrait être ressourcée, élargie par la multiplication de lieux virtuels de concertation, d'échanges voire de confrontation entre gouvernants et citoyens. En ce sens, l'internet permet la multiplication des forums, des blogs, des sites collaboratifs dans la construction des enjeux qui viennent appuyer les démarches participatives initiées par les gouvernements locaux. Si ce mouvement a bien dépassé le cercle scientifique pour se répandre dans la sphère politique, en-dehors même de toute incitation légale, le constat doit cependant être nuancé. Les collectivités étudiées paraissent certes avoir initié une intégration de ces techniques à leur mode d'administration, mais les éléments observés ne doivent pas mener à une surinterprétation de cette prise en compte. Nous avons constaté des disparités entre collectivités sur le degré de recours aux TIC, mais également des dispositifs hétérogènes, foisonnants, parfois assez obscurs ou bien encore des tentatives avortées.

La municipalité de Nancy témoigne d'une volonté d'intégrer des moyens d'*e*-démocratie et revendique cette démarche à travers notamment sa participation à l'association « Ville internet » qui regroupe des acteurs politiques de nombreuses communes françaises autour de la promotion d'un usage citoyen de l'internet[2]. La commune affiche ainsi une évaluation de 4 sur 5 sur l'échelle d'implication décernée par l'association. Cette intégration prend forme essentiellement par la multiplication de « mini-sites » dédiés à des thématiques précises dans un cadre plus ou moins collaboratif. Nous avons ainsi recensé plusieurs initiatives comme le site consacré aux « nouveaux arrivants » à Nancy et déclinant sur plusieurs modes la journée d'accueil aux nouveaux nancéiens organisés chaque année (forum de discussion, vidéos et photos de la journée…)[3] ou encore le site mis en ligne dans le cadre de la 30ème édition du « Livre sur la place » qui permettait aux internautes de voter en ligne pour décerner un prix récompensant le meilleur livre des trente dernières années[4]. Ces occurrences ne relèvent

[1] En France, cet intérêt suscité par la démocratie électronique se développe notamment à la faveur de la constitution du réseau de recherche « Démocratie Électronique » (DEL) au sein du CERTOP-CNRS. Pour un aperçu des travaux français et anglo-saxons, se reporter à : GREFFET Fabienne et WOJCIK Stéphanie, « Parler politique en ligne : une revue des travaux français et anglo-saxons », *Réseaux*, vol. 26, n°150, septembre 2008.

[2] Pour une présentation complète de cette association, se reporter à son site internet : www.villes-internet.net.

[3] Lien du site internet : www. nouveaux-arrivants.nancy.fr/web/

[4] Lien du site internet : www. lelivresurlaplace.fr. A noter que ce prix dénommé « Prix Stanislas » a été décerné à Philippe Claudel pour son ouvrage : « Les Ames Grises ». Le vote ne s'est toutefois pas déroulé exclusivement par internet.

pourtant pas à notre sens de la démocratie participative mais plutôt de plateformes supplémentaires visant à l'information des habitants voire à la communication municipale, à l'instar du traditionnel magazine d'information municipale. Une tentative de construction d'un espace virtuel d'échanges a pourtant vu le jour, sous la forme de la création d'une « web-radio ». Lancée en 2004, cette initiative a donné lieu à 2 « web-débats » consacrés respectivement à l'accueil à Nancy (29 novembre 2004) et au sport à Nancy (11 avril 2005). En présence de plusieurs membres de l'équipe municipale dont le maire et d'une animatrice des débats, l'objectif était d'offrir aux internautes, pendant une heure environ, la possibilité de poser des questions auxquelles les élus répondent en direct. Cette expérience peut être considérée comme le dispositif de démocratie électronique le plus abouti mis en place par les services municipaux. Aussi, il est étonnant de constater qu'elle ait été abandonnée après seulement deux tentatives et que cette web-radio en est aujourd'hui à sa troisième année d'inactivité. Le Conseil général a également réalisé une tentative de création d'une « web-radio » mais selon un format plus classique. En effet, il ne s'agit pas ici de poser des questions en direct, aux différents intervenants institutionnels mais simplement de diffuser des enregistrements effectués lors des « cafés-débats » organisés par le Conseil général. La Communauté Urbaine s'inscrit dans la même démarche de mise en ligne de toute une série de « mini-sites » dédiés dans une optique dominante de communication et d'information autour des politiques publiques communautaires. En revanche, la démarche prospective « Nancy 2020 » présentée comme une large phase de concertation préalable à l'adoption du projet d'agglomération a été l'occasion d'un projet assez original. La démarche a en effet été soutenue par la création d'un site web de type collaboratif incitant les internautes à venir y déposer leurs remarques, suggestions et visions de la ville de Nancy à l'horizon 2020. Si le site a connu un succès notable, il est toutefois difficile d'en estimer l'impact en termes de retombées et de prise en compte au sein du projet d'agglomération adopté en 2007.

Enfin, le département a créé un site spécifique[1] présenté comme « *un espace de participation citoyenne* », permettant « *à chacun d'exercer sa citoyenneté* ». Il s'agit en réalité de la plateforme numérique des actions du conseil général dans le domaine de la participation et de la citoyenneté. Elle recense les différentes initiatives du département et permet également de signer pétitions, chartes ou prises de positions politiques auxquelles les élus de la majorité départementale adhèrent[2]. Mis en place en 2005, le site n'est pourtant que rarement actualisé,

[1] Lien du site internet : www.agissezavecnous.com.

[2] Citons pour exemple la possibilité de signer la pétition pour les allocations de solidarité ou encore la charte d'engagement et de coopération contre les discriminations.

comme le démontre notamment la rubrique « Votre avis » censée permettre aux visiteurs de déposer des remarques, avis, suggestions, expériences, et qui depuis la création du site est toujours « en construction ».

Notre enquête a mis au jour un investissement progressif et asymétrique des différentes institutions locales dans l'usage des nouvelles technologies. De nombreux dispositifs observés dans d'autres collectivités sont toujours absents du paysage virtuel local. Nous pensons par exemple à des initiatives comme les conseils municipaux interactifs pourtant déjà en place dans certaines communes du Grand Nancy[1]. D'autres démarches ne sont pas encore exploitées comme par exemple, le vote des délibérations des conseils de quartier par internet afin d'en élargir la représentativité. Les élus investissent donc largement le terrain balisé de l'*e*-administration qu'ils valorisent comme une démarche de proximité tout en y incluant des initiatives beaucoup plus hésitantes relatives à l'*e*-démocratie.

B. La création de dispositifs participatifs originaux

Si la plupart des dispositifs participatifs observés interviennent sur une base légale déterminée, d'autres initiatives apparaissent en-dehors de tout cadre légal. Cette seconde catégorie de procédures recouvre deux formes majeures. D'une part, les acteurs multiplient les lieux de délibération par la création d'arènes publiques temporaires (1) et d'autre part, ils développent des techniques d'*empowerment* construites le plus souvent sur le modèle du budget participatif (2).

1/ LA CRÉATION D'ARÈNES DÉLIBÉRATIVES TEMPORAIRES

Cette première forme de dispositif original constitue le cœur de la démarche participative du Conseil général de Meurthe-et-Moselle, qui nous l'avons vu, n'est qu'un destinataire marginal des normes juridiques. Il s'agit d'initiatives autonomes de l'institution à destination des habitants du département s'organisant selon deux axes. Les actions visées peuvent venir s'adosser au processus d'élaboration de politiques publiques particulières ou bien prendre

[1] Nous pouvons citer en particulier le cas de la commune de Vandœuvre-lès-Nancy, la deuxième ville de l'agglomération en nombre d'habitants. Cette commune affiche une évaluation de 5 sur l'échelle de l'association « Ville-internet » précitée. Elle multiplie les applications « démocratiques » liées aux nouvelles technologies dont la diffusion de l'enregistrement vidéo de la délibération municipale. L'expérience du conseil municipal interactif qui consistait à offrir la possibilité aux habitants de poser des questions par mail avant et pendant le conseil n'a pas été reconduite. Cette démarche est soutenue par une politique de wifi gratuit pour tous couvrant l'ensemble du territoire municipal.

place au sein même de la thématique de la participation citoyenne. Ce second volet s'inscrit dans la volonté du Conseil général de susciter la participation et intervient à ce titre sur de nombreux thèmes parfois sans lien avec les compétences départementales. Le programme « Agir ensemble en Meurthe-et-Moselle » traduit cet objectif par la multiplication d'espaces d'échanges avec les meurthe-et-mosellans. Depuis 2005, le département organise ainsi des débats citoyens ponctuels sur des thèmes tels que les OGM, mais également des « cafés-citoyens » autour d'une thématique générale annuelle comme la citoyenneté en 2005. Le point commun de ces démarches est d'ouvrir des espaces de dialogues et d'échanges entre les élus, les habitants du département et des experts autour de thèmes potentiellement conflictuels. Pour exemple, nous avons suivi le débat-citoyen tenu le 7 octobre 2005 au siège du Conseil général autour de la question suivante : « Avons-nous vraiment besoin des OGM ? ». Nous sommes ici en présence d'un cas typique de ce que nous appelons le dépassement du cadre légal, un dépassement double dans ce cas : d'une part, rien n'oblige dans la loi le Conseil général à organiser une telle rencontre, et d'autre part, le thème retenu ne relève même pas des compétences départementales. Pourtant, la majorité départementale s'exprime souvent à ce sujet et a même adopté un vœu relatif à l'interdiction des essais et des cultures d'OGM en plein champ. La volonté affichée par cette rencontre est d'organiser « *un débat ouvert aux citoyens, aux représentants de la profession agricole, aux chercheurs, aux associations de consommateurs, aux élus* » dans le but de « *permettre à chacun de disposer d'une information claire, précise, équilibrée, pour se construire, dans le dialogue, une opinion raisonnée* » et ainsi de « *contribuer à l'information, à l'échange et à l'enrichissement du débat* »[1]. Environ 200 personnes ont assisté à ce débat en présence de deux « experts » : le responsable de la campagne OGM à Greenpeace France et le président du Centre de recherche INRA de Versailles. Par ailleurs, un intervenant au statut particulier était chargé d'introduire le débat, à savoir le député socialiste de Meurthe-et-Moselle, Jean-Yves Le Déaut, président de la mission d'information sur les enjeux des essais et de l'utilisation des OGM de l'Assemblée nationale. Le thème de la manipulation génétique d'organismes vivants est, on le sait, particulièrement controversé et a fait l'objet dès 1998 d'une « conférence de citoyens » organisée à l'initiative de Jean-Yves Le Déaut, en sa qualité de président de l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques[2]. La forme de débat choisie par le

[1] Extraits de la lettre d'invitation au débat sur les OGM signée par le conseiller général délégué à l'environnement et le Vice-Président délégué à la citoyenneté, en date du 14 septembre 2005.

[2] Pour le détail de cet exemple précis de forum hybride, voir BOY Daniel, DONNET KAMEL Dominique et ROQUEPLO Philippe, « Un exemple de démocratie participative. La « conférence de citoyens » sur les OGM », *RFSP*, vol 50, n°4-5, 2000, p. 779-809. Pour une vision plus générale et pratique de la conférence de citoyens, se

Conseil général s'inspire donc de cette démarche et s'inscrit plus largement dans la constitution des « forums hybrides » conceptualisés par Michel Callon et Pierre Lascoumes[1]. Ces forums doivent prendre la forme « *d'espaces ouverts où des groupes peuvent se mobiliser pour débattre de choix techniques qui engagent le collectif* »[2] et permettre la rencontre « *des experts, des hommes politiques, des techniciens et des profanes qui s'estiment concernés* »[3]. Toutefois, si l'on retrouve bien cette inspiration dans la démarche départementale, le programme se veut moins ambitieux et en définitive, cette rencontre ressemblait à s'y méprendre à une conférence sur les OGM, comprenant une phase finale de questions ouvertes au public. Sur ce point, il est notable que cette rencontre s'est déroulée en l'absence de conseillers généraux et d'élus de manière générale. En outre, le débat n'avait pas pour but de préparer une décision publique mais simplement d'ouvrir sur « *la rédaction d'un cahier qui s'ajoutera à d'autre cahiers sur d'autres sujets afin, finalement de constituer un cahier de réflexions* »[4]. Ce projet présente en définitive une très faible intensité tant sur le plan démocratique (absence d'élus, parole confisquée par les experts…) que sur le plan normatif où elle apparaît cette fois presque dénuée de sens. La conférence organisée à l'initiative de l'Office parlementaire s'inscrivait en effet comme un préalable à une décision du parlement sur la question. L'expérience meurthe-et-mosellane reste donc très éloignée des autres applications du modèle dont elle se revendique pourtant. Parallèlement à ces débats citoyens, le Conseil général tient également des « cafés citoyens » dont il nous faut évoquer brièvement le principe. Ici, aux termes mêmes de Michel Dinet, la démarche s'inscrit dans la mouvance de l'éducation populaire visant « *à faire de la pédagogie active auprès des meurthe-et-mosellans* »[5]. Le choix de grandes thématiques annuelles s'opère en fonction des valeurs que le département cherche à promouvoir, comme la citoyenneté en 2005. Plusieurs débats se sont ainsi succédés dans différents cafés du département, en présence d'élus, de représentants du monde associatif, mais également de personnalités issues du monde académique.

Le dernier dispositif relevant des arènes délibératives temporaires que nous devons évoquer est sans doute le plus emblématique de la démarche du Conseil général. En effet, dans le cadre de la révision du plan de gestion des arbres d'alignement qui arrivait à son terme fin 2005, le Conseil général a souhaité organiser un jury citoyen autour de la question

---

reporter à BOURG Dominique et BOY Daniel, *Conférences de citoyens, mode d'emploi : les enjeux de la démocratie participative*, Paris, Descartes et Cie, 2005, p. 35-45.

[1] CALLON Michel, LASCOUMES Pierre et BARTHE Yannick, *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001, p. 209-219.

[2] *Ibid*., p. 36.

[3] *Ibid*., p. 36.

[4] Notes d'observation : discours d'introduction du débat par le Vice-Président délégué à la citoyenneté.

[5] Notes d'entretien, 23 novembre 2007.

suivante : « *Le conseil général doit-il abattre ou maintenir les arbres en bordure des routes départementales, compte tenu des accidents de la route dont ils aggravent les conséquences d'une part et de leur intérêt environnemental et paysager d'autre part ?* ». La technique du jury citoyen est apparue dans les années 70 en Allemagne à l'initiative d'un professeur en sciences sociales, Peter DENIEL [1]. Dénommés *planungszelle* (littéralement, cellule de planification), ces dispositifs sont aujourd'hui régulièrement appliqués en Allemagne[2], mais connaissent également des déclinaisons au Royaume-Uni[3], en Espagne[4] ou aux États-Unis[5]. Malgré une grande variété dans ses modalités d'exercice, le principe général consiste à recruter entre une dizaine et plusieurs centaines de citoyens tirés au sort[6], afin de nourrir une réflexion collective concernant une politique publique. Réunis pendant plusieurs jours (quatre jours dans le modèle allemand), les jurés reçoivent des informations plurielles et écoutent différents témoins (experts, représentants de groupes d'intérêt…) dont ils peuvent eux-mêmes demander l'audition. La délibération est encadrée par des modérateurs jusqu'à la constitution d'un rapport citoyen prenant la forme d'un avis ou d'une recommandation à destination du commanditaire du jury. En France, le terme a connu une large médiatisation lors de la campagne présidentielle de 2007 autour de la proposition de la candidate socialiste relative à l'instauration de jurys citoyens[7]. À ce jour, on ne compte pourtant que deux expériences locales proches du modèle initial, dont le jury citoyen du Conseil général de Meurthe-et-

[1] Le développement des éléments du modèle allemand de jury citoyen s'appuie notamment sur les communications de Hans-Liudger DIENEL intitulée « Citizens Juries : Origins, trajectories, perspectives » et de Antoine VERGNE, « Les jurys citoyens-Plannungszelle : quelles dynamiques de transfert en Allemagne et en Europe ? » lors des journées d'études « Généalogies de la démocratie participative » organisée par LOUEST et le CSU dans le cadre du programme PICRI/Ile-de-France les 8 et 9 février 2008.

[2] Pour un exemple au travers de l'expérience des jurys citoyens de la ville de Berlin, voir : ROCKE Anja et SINTOMER Yves, « Les jurys citoyens berlinois et le tirage au sort : un nouveau modèle de démocratie participative ? », *in* BACQUE Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 139-160.

[3] Voir notamment : SMITH Graham and WALES Corinne, « Citizens'Juries and Delibertative Democracy », *Political Studies*, vol. 48, n°1, 2000, p. 51-65.

[4] Voir notamment : BLANCO Ismaël, « Les jurys citoyens en Espagne : vers un nouveau modèle de démocratie locale ? », *in* BACQUE Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves (dir.), *op. cit.*, p.161-178.

[5] L'exemple américain le plus abouti prend la forme du « sondage délibératif » ou « *deliberative opinion poll* » conceptualisé par James FISHKIN. Voir notamment : FISHKIN James, *The Voice of the People. Public Opinion and Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1997, p. 134-176.

[6] La méthodologie utilisée pour le recrutement des jurés peut toutefois varier selon l'objectif visé, voire les moyens dont dispose le commanditaire du jury. Globalement, la composition d'un jury doit tendre à une certaine représentativité sociologique ou formelle de la population. Ainsi, cette phase de recrutement est parfois confiée à un institut de sondage. Pour plus de développements sur la question, voir notamment : VERGNE Antoine, « Les jurys citoyens : une nouvelle chance pour la démocratie ? », *Les notes de la Fondation Jean Jaurès*, n°12, 2008, p. 8.

[7] Précisons cependant que Ségolène Royal envisageait les jurys citoyens dans une autre acception que celle présentée ici, à savoir selon un mode d'évaluation des représentants élus. Sur cette question, se reporter à SINTOMER Yves, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte, collection « Cahiers libres », 2007, p. 7-13.

Moselle[1] qui se présente donc comme l'avant-garde de la démarche participative locale. Ce rôle de pionnier a entraîné une certaine dose d'amateurisme[2] dans la mise en pratique du jury. La phase de recrutement s'est effectuée en plusieurs temps. Tout d'abord, le Conseil général a envoyé des courriers à deux cent quatre vingt habitants du département choisis au hasard sur la base de l'annuaire « *en faisant en sorte que ce soit proportionnel entre secteurs urbains et secteurs ruraux et que tous les secteurs soient concernés* »[3]. Puis, dans un second temps, les services en charge du projet, à la demande des élus, ont effectué un appel au volontariat par voie de presse *« en insistant beaucoup sur la neutralité, il ne fallait pas que ce soit des militants »* [4] . Cette seconde méthode utilisée pour le recrutement n'était pas prévue initialement mais le Conseil général a dû y recourir en raison d'un nombre trop faible de réponses favorables. Sur cette base, il a été procédé à un tirage au sort le 31 mars 2006 de quinze jurés sur soixante douze volontaires qui se sont vus remettre un dossier technique sur la problématique de l'arbre et la route. Les jurés ont également bénéficié d'une indemnisation dont le montant de soixante-huit euros se base sur celui d'une session d'un jury d'assises complétée par une indemnité kilométrique. Le 19 mai 2006, le jury s'est donc réuni pour une journée dans la grande salle des délibérations du Conseil général[5].

Comme le montre cette présentation initiale, si le Conseil général s'est effectivement inspiré du modèle du jury citoyen, il n'en a pas pour autant respectés tous les attendus. Nous reviendrons par la suite plus précisément sur ces « écarts », ainsi que sur leurs origines. Constatons simplement que les jurés se sont prononcés en faveur d'un maintien partiel des arbres en bord des routes, avec une série de recommandations, mais se sont réservés un délai de réflexion supplémentaire d'un mois pour rendre leur avis définitif[6]. Notons enfin que si cet avis était simplement consultatif, il a été partiellement suivi par le Conseil général qui n'a pas encore abattu l'ensemble des arbres visés par les recommandations du jury.

Cette expérience n'a pas été renouvelée, mais elle constitue néanmoins un élément fort d'intégration de la norme participative par les acteurs politiques locaux qui n'hésitent pas à

[1] Le second exemple provient de la région Rhône-Alpes mais s'inscrit dans le cadre d'un programme européen sur les jurys citoyens établi en 2007. Le jury concernait le sujet de « L'avenir de la ruralité en Europe ». Pour plus de détails sur cet exemple, voir VERGNE Antoine, *op. cit.*, p. 22-23. Au niveau national, nous pouvons également citer le cas de la Conférence de citoyens sur les OGM qui se rapproche davantage des conférences de consensus héritées de l'office parlementaire danois d'évaluation des choix techniques et scientifiques. Voir BOY Daniel, DONNET KAMEL Dominique et ROQUEPLO Philippe, article précité.

[2] Voir *infra*, p. 133 et s.

[3] Notes d'entretien avec le chargé de mission du directeur général des services du CG 54, janvier 2007.

[4] Notes d'entretien, précité.

[5] Pour les détails de l'organisation de la journée consacrée au jury citoyen, voir : Annexe n°2.

[6] Pour retrouver l'intégralité de l'avis définitif rendu par les jurés, voir : Annexe n°4.

s'aventurer sur des territoires non encore saisis par les règles juridiques pour inventer de nouvelles formes de délibération politique.

2/ LES INITIATIVES D'*EMPOWERMENT* ET DE BUDGET PARTICIPATIF

Nous allons nous intéresser à présent à une série d'initiatives visant non plus à organiser un débat dans un cadre prédéfini mais à susciter la création de projets par les citoyens eux-mêmes. Nous faisons le choix d'emprunter le terme anglo-saxon d'*empowerment* pour qualifier ces techniques. La notion *d'empowered participation* a d'abord caractérisé des réformes administratives de développement communautaire visant des secteurs comme l'éducation ou la sécurité dans des quartiers défavorisés de Chicago, à la fin des années 1980[1]. Ces réformes ont institué des conseils élus par les membres d'un secteur d'activités spécifique. Composés à la fois de personnes concernées (comme des parents d'élèves…) et de représentants de l'institution, ils se sont vus doter, dans le cadre scolaire par exemple, du pouvoir de « *select principals, develop school-governance plans and visions, and spend discretionary funds* »[2], ou encore dans le domaine de la sécurité, d'organiser des rencontres au cours desquelles « *police and residents jointly select priority public safety issues and develop wide-ranging strategies to address them* »[3]. Cette forme de participation serait donc « capacitante »[4] à la différence d'autres modèles car « *unlike the case with regard to many advisory panels, public hearings, and discussion groups, decisions generated by these processes determine the actions of officials and their agencies* »[5]. En outre, Fung cherche à démontrer que cette capacitation du public permettrait de rendre ces institutions plus justes, innovantes, réactives et efficaces[6]. Cette notion est donc largement contextualisée aux problématiques propres à la société américaine, notamment par la prise en compte des différences de traitement selon les communautés raciales. Pourtant, elle a connu une première introduction en France en matière de la politique de la ville en faveur des quartiers

[1] Pour les détails de l'analyse des *empowerment zones* de Chicago, se référer à l'ouvrage de référence : FUNG Archon, *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*, Princeton, Princeton University Press, 2004, p. 31-68.
[2] FUNG Archon, *op. cit.*, p. 3.
[3] FUNG Archon, *ibid*.
[4] Nous empruntons cette traduction à l'introduction de l'ouvrage collectif dirigé par BACQUE Marie-Hélène, REY Henry et SINTOMER Yves (dir.), *op. cit*, p. 29-30. La capacitation y est définie comme « à la fois un objectif et une méthode collective, un processus d'apprentissage des individus membres des groupes défavorisés en vue d'une insertion sociale où ils peuvent faire valoir leur culture et leurs intérêts ».
[5] FUNG Archon, *op. cit.*, p. 4.
[6] FUNG Archon, *ibid.*, p. 4 : « troubled public agencies such as urban police departments and school systems can become more responsive, fair, innovative, and effective by incorporating empowered participation and deliberation into their governance structures ».

défavorisés[1], puis elle s'est plus largement diffusée comme un moyen possible de réduire l'asymétrie des relations entre l'administration et les citoyens dans le but de favoriser la participation active du public[2]. Des dispositifs visant à la capacitation du public ont pu être identifiés au Conseil général qui depuis 2002 a formalisé un Fonds d'initiative citoyenne (FIC)[3]. Inspiré du modèle du Fonds de participation des habitants mis en œuvre par la région Nord-Pas de Calais[4], le programme FIC « *est un outil financier à disposition des habitants qui souhaitent à l'échelle de leur quartier mener des initiatives contribuant à l'animation de leur espace de vie et renforçant le lien social* »[5]. Il vise à soutenir le financement de projets citoyens ponctuels à budget modeste (environ 1000 euros) portés par des habitants. De la même manière que la Région Nord-Pas de Calais a adopté une charte-cadre précisant les principes et modalités d'application de son FPH, le Conseil général de Meurthe-et-Moselle a adopté un cadre général pour le FIC. Ainsi, l'encadrement du budget octroyé est relativement strict et les différents FIC mis en œuvre doivent présenter la même architecture générale. Le fond doit être géré par une association considérée comme responsable administrativement et financièrement au terme d'une convention de gestion conclue avec la commune et le département. Cette association doit également se doter d'un comité local de gestion qui constituera l'instance d'instruction des fonds. Ce comité local doit d'ailleurs comprendre parmi ses membres de droit un ou plusieurs représentants de la commune, du département et des autres financeurs potentiels (bailleurs sociaux, Etat…). La démarche a ainsi permis la constitution de douze FIC à des échelles territoriales différentes (un FIC à l'échelle d'un quartier chevauchant deux communes, neuf FIC communaux et deux FIC dans des communautés de communes)[6].

---

[1] Voir : BACQUE Marie-Hélène, « Dispositifs participatifs dans les quartiers populaires, héritage des mouvements sociaux ou néolibéralisme ? Empowerment zones aux Etats-Unis et politique de la ville en France » *in* BACQUE Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves (dir.), *op. cit*, p. 81-99.

[2] Sur ce point, voir SPANOU Caliope, *Citoyens et administration, les enjeux de l'autonomie et du pluralisme*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 220-228. Ainsi, le déséquilibre dans la relation entre administration et citoyen « doit être compensé par le renforcement de la position des citoyens, à savoir par un processus permettant aux individus ou groupes exclus et marginalisés d'acquérir la capacité d'opérer de manière plus autonome dans le processus de décision », p. 220.

[3] La dénomination donnée de FIC date de 2002, mais des initiatives similaires élaborées grâce à un fonds mutualisé existaient déjà avant 2002, comme par exemple un Fonds Initiatives Habitants pour la commune de Lunéville dès 2001.

[4] Pour plus de détails sur le fonctionnement des FPH, voir : THIERY Laurence, « Le modèle des FPH du Nord-Pas de Calais. Levier d'une dynamique citoyenne individuelle et collective », *Cahiers du DSU*, n°35, « Formes légales et initiatives locales de participation. Entre logiques d'efficacité et construction de la démocratie locale », 2002, p. 14-16.

[5] Extrait de la délibération du Conseil général 54 en date du 04 novembre 2002 portant création du FIC.

[6] Pour une étude entièrement consacrée au FIC du Conseil Général de Meurthe-et-Moselle, voir : DELAPIERRE Cécilia, « Regards sur les Fonds Initiatives Citoyennes. De la nécessité de développer une culture de la participation », Mémoire de MASTER « Conduite de projets et développement des territoires », Université Nancy II, 2006, p.17-28.

Il nous semble opportun d'associer cette première dimension à la technique du budget participatif. La publicité de cette forme particulière d'*empowerment* doit beaucoup à sa mise en œuvre par la ville brésilienne mythique de l'altermondialisme, Porto Alegre[1]. Dans sa forme la plus aboutie, le budget participatif permet aux citoyens de décider eux-mêmes après des phases de débats et de consultations avec l'autorité municipale, de l'affectation d'une partie du budget municipal. La capacitation de la population visée est ici encore à l'œuvre en ce sens qu'un tel dispositif permet à ses participants de prendre part activement à la détermination des orientations budgétaires et donc politiques de l'organisation locale. Si l'exemple de Porto Alegre reste un horizon lointain pour les collectivités locales françaises, des formes moins poussées ont tout de même germé. Le cas du budget participatif des lycées mis en place par la région Poitou-Charentes en janvier 2005 à l'initiative de Ségolène Royal est sans nul doute le plus connu[2]. La région octroie ainsi une enveloppe globale pour l'ensemble des lycées dont elle a la charge qui organisent chacun en leur sein une délibération regroupant l'ensemble des acteurs de la vie scolaire (lycéens, personnels enseignants et non enseignants, parents d'élèves). Ces délibérations permettent de dégager des projets qui font l'objet d'une étude de faisabilité technique et financière de la part de la collectivité. Sur la base de ce diagnostic, l'ensemble des participants se réunissent et votent sur chaque projet afin d'établir une hiérarchie qui donnera l'ordre de financement par la région dans la limite de l'enveloppe globale fixée initialement.

Depuis 2009, la ville de Nancy développe une initiative présentée comme un budget participatif. En effet, le vote du budget primitif de l'année 2009 intègre un axe fondé sur « l'écoute des territoires ». Á ce titre, la municipalité annonce que la « *qualité des services publics fera l'objet d'un dialogue renforcé avec les habitants sur la base de la Charte de proximité et un budget participatif sera mis en œuvre* »[3]. Sous l'appellation d' « *enveloppes cadre de vie-proximité* »[4], la mairie se propose ainsi de réserver une partie des fonds publics à la réalisation de projets dégagés suite à une concertation avec les habitants dans le cadre des AVQ. Concrètement, les « budgets participatifs » de l'année 2009 peuvent concerner certaines politiques publiques comme la voirie, les espaces verts, l'éclairage et les

[1] Voir GRET Marion et SINTOMER Yves, *Porto Alegre, l'espoir d'une meilleure démocratie*, Paris, La Découverte, 2002.

[2] Pour plus de détails sur cette expérience, voir l'article rédigé par Yves Sintomer en collaboration avec Marion Ben Hammo, chargée de mission coordination démocratie participative au conseil régional de Poitou-Charentes : SINTOMER Yves et BEN HAMMO Marion, « Le budget participatif des lycées de Poitou-Charentes : une dynamique et ses défis », consultable en ligne sur le site de l'association *Départ*, www.demarches-participatives.org. Consulté le 14 novembre 2007.

[3] DUFRAISSE Michel, « Vote du budget primitif 2009 », Conseil municipal de Nancy, 30 mars 2009.

[4] *Ibid*.

illuminations. L'année 2010 sera pour sa part consacrée à des initiatives relevant du « vivre ensemble » avec « *des appels à projet sur tout ce qui contribue à renforcer la solidarité et la qualité des relations humaines en milieu urbain* »[1]. La mise en œuvre des ces « enveloppes cadre de vie » comprend alors plusieurs phases. Dans un premier temps, les habitants reçoivent une formation aux « *logiques budgétaires de la Ville* »[2] dispensée par Michel Dufraisse, l'adjoint municipal chargé des finances. Dans un second temps, la concertation s'engage entre élus, techniciens et citoyens au cours « *de différents moments d'échanges, séminaires ou visites sur le terrain* »[3]. Enfin, à la suite de cette phase de concertation, les élus viennent « *représenter aux habitants une proposition de programmation qui tient compte de leurs desiderata* »[4], selon Claudine Guidat. La procédure suivie s'écarte donc de la stricte mise en œuvre d'un budget participatif, tel qu'il est pratiqué dans d'autres lieux. En effet, la municipalité ne met pas une enveloppe budgétaire directement à disposition des AVQ, mais engage une concertation visant à intégrer certaines demandes formulées par les citoyens à la politique publique finale, qu'elle reste seule à définir. Dans ces conditions, la présentation de cette initiative sous le terme de « budget participatif » paraît relativement abusive mais révèle néanmoins la tendance répandue à chercher à valoriser la norme participative dans les discours politiques.

[1] « Budget participatif : ça démarre », *Nancy Mag'*, février 2009, p. 9.
[2] « Nouveau ! Quand les citoyens sont associés aux décisions budgétaires », *Nancy Mag'*, avril 2009, p. 9.
[3] *Ibid*., p. 9.
[4] *Ibid*., p. 9.

SECTION 2 : LA VALORISATION DE LA NORME DANS LA RHÉTORIQUE PARTICIPATIVE

L'intégration de la norme s'incarne, comme nous venons de le démontrer, par l'acquisition d'un répertoire d'actions multiples menées sous un label participatif commun. Cette présentation nous a déjà permis d'entrevoir, par le biais du dépassement du cadre légal, que les acteurs politiques se livrent à une sorte de « surenchère » participative. Cette implication collective dans la logique participative est selon nous renforcée par le recours à des registres discursifs visant à valoriser cette démarche. Alors que rien ne les y invite ni incite formellement, les élus brandissent le label participatif comme la démonstration éclatante de la modernité de leur gestion, entièrement acquise à de nouveaux principes de gouvernement prenant en compte la transparence, la délibération, la proximité ou encore la responsabilité durable.

Le déploiement de cette rhétorique participative prend deux formes principales. D'abord celle de la mobilisation d'un discours « officiel » utilisé de manière générale, en-dehors même de toute période électorale, et qui vise à présenter la démocratie participative comme faisant partie d'une méthodologie d'action globale de l'institution (I). Ensuite, par un discours que nous qualifierons d'électoral, mobilisé en période de campagne dans le but d'en retirer des bénéfices électoraux (II).

I. LA DÉMARCHE PARTICIPATIVE, PRÉSENTÉE COMME UNE MÉTHODOLOGIE D'ACTION GLOBALE

La démocratie participative est présentée par les gouvernants locaux comme un moyen supplémentaire à l'appui d'une restructuration de grande ampleur de l'action publique locale (A). Cette évolution affichée des modes de faire se donne à voir au travers de la mise en scène de la pratique participative, formalisée par des engagements de bonnes pratiques (B).

A. La restructuration de l'action publique locale

La valorisation de la norme participative s'opère par sa présentation comme un élément central de la nouvelle action publique locale, inspirée du modèle de la gouvernance (1) qui tend de plus en plus à fusionner avec la notion récente de développement durable (2).

1/ LA REVENDICATION D'UNE GOUVERNANCE PARTICIPATIVE TRANSVERSALE

L'avènement d'une société post-moderne au sein de laquelle domineraient « *de nouvelles figures, telles que celles du rhizome […], du labyrinthe […] et surtout celle du réseau […] qui est désormais promu au rang de paradigme dominant dans les sciences sociales* »[1] amènerait les gouvernements locaux à rompre avec la vision pyramidale et autoritaire de l'action publique pour adopter une démarche ouverte impliquant l'introduction d'éléments « *d'extériorité institutionnelle* »[2]. Cette évolution favoriserait le recours à la contractualisation, aux partenariats entre secteurs privé et public impliquant en conséquence de nouveaux acteurs dans l'élaboration des politiques publiques[3]. La démarche participative s'intègrerait dès lors dans la poursuite d'un objectif plus large de modernisation de l'administration locale afin de l'adapter à ces mutations. Une volonté affichée de gestion transversale au sein de laquelle « *une gestion articulée, globale, élaborée et conduite à l'échelle d'un territoire déterminé,*

[1] CHEVALLIER Jacques, *L'Etat post-moderne*, Paris, LGDJ, 2004, p. 18.
[2] CHEVALLIER Jacques, *op. cit.*, p. 212.
[3] Cette idée trouve une bonne illustration à travers le concept de « gouvernance urbaine » développée par Patrick Le Galès pour qualifier le gouvernement des villes qui « implique de plus en plus différents types d'organisations : autorités locales mais aussi grandes entreprises privées, représentants de groupes privés, agences publiques et semi-publiques, représentants de différents segments de l'Etat, consultants, organismes d'études, associations. Cette pluralité d'acteurs, d'organisations révèle que la politique locale (au triple sens de *politics*, *policies* et *polity*) dépend de plus en plus d'acteurs non gouvernementaux. ». Voir LE GALES Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *RFSP*, n°1, 1995, p. 60.

devrait prendre le pas sur les modes d'intervention verticaux et parcellisés portés jusqu'alors par les administrations publiques »[1] apparaît comme l'élément central de cette nouvelle action publique. Ainsi, alors même que la notion de gouvernance est encore largement discutée au sein du monde académique[2], les acteurs n'hésitent plus à promouvoir une « *gouvernance participative et partenariale* »[3] comme guide de leur action et à affirmer que « *nous vivons désormais dans une agglomération polycentrique et cela nous offre une chance sans précédent : celle de pouvoir mettre en œuvre, au profit de toutes et de tous, un développement solidaire, bien réparti sur notre territoire et durable* »[4]. Á en croire les nombreux documents officiels produits par les différentes collectivités étudiées, la démocratie participative ne ferait pas l'objet d'un traitement isolé et ponctuel. Bien au contraire commandée par une approche partenariale et ouverte de l'action publique, elle est présentée comme un élément central de mise en œuvre des principes de la nouvelle gouvernance locale promue par les acteurs. Par exemple, l'élaboration du nouveau projet d'agglomération de la CUGN ainsi que l'actualisation du plan de déplacement urbain, est l'occasion pour André Rossinot d'affirmer que « *le Grand Nancy a fait le choix de l'ouverture et de la participation dans la conduite de ces démarches stratégiques* » car, « *c'est, je crois, une manière résolument nouvelle d'aborder les grands projets. Parce qu'écouter, comprendre et partager est essentiel dans un monde en perpétuelle mutation* »[5]. Inscrire l'élaboration de ce contrat d'agglomération fixant les objectifs de la communauté urbaine pour sept ans dans une volonté d'ouverture et de participation est révélateur de ce mouvement. La démarche participative est en effet présentée comme la méthode de détermination globale de l'ensemble des politiques publiques de l'institution. Elle vient ainsi soutenir les discours de mise en cohérence d'une action publique intercommunale en réalité très diversifiée et fragmentée. Alors que la CUGN ne gère pour l'essentiel que des domaines techniques et sectoriels, le discours officiel insiste moins sur l'esprit général de l'action menée que sur sa méthodologie transparente et ouverte.

[1] BACQUE Marie-Hélène, REY Henry, SINTOMER Yves (dir.), *op. cit.*, p. 25.
[2] Les recherches menées sur la diffusion de la notion en France montrent qu'elle emprunte ses caractéristiques à des modèles très hétérogènes voire contradictoires. Elle relève en effet d'abord du monde anglo-saxon de gestion des entreprises dans le but d'améliorer l'efficacité des firmes mais également au modèle britannique d'*urban governance* visant de manière surprenante à une ré-intégration de l'Etat dans la gestion locale au moyen de coordinations verticales. Enfin, le troisième emprunt provient des organisations internationales, particulièrement de la Banque Mondiale dans sa politique de transformation de la gestion étatique des pays endettés. Pour plus de détails sur cette question, voir : THOMAS Olivier, « Démocratie participative et gouvernance urbaine : la permanence d'un mythe », *Cahiers de recherche du LEREPS*, 2002, p. 4-5.
[3] Le terme apparaît ainsi comme une *« idée forte »* du pacte communautaire renouvelé au lendemain de la réélection de la majorité sortante de la CUGN suite aux élections municipales de 2008. Voir : ROSSINOT André, « Edito », *Avenir Magazine*, n°49 juillet-août 2008, p. 3.
[4] Voir : ROSSINOT André, « Edito », *Nancy Mag'*, mars-avril 2006, p. 3.
[5] Voir : ROSSINOT André, « Edito », *Avenir Magazine*, n°41, avril-mai-juin 2006, p. 5.

Le label participatif est alors mobilisé pour inscrire l'institution tout entière dans une logique d'action transversale et de mise en cohérence par la prise en compte de l'ensemble de ses partenaires.

Cette mutation s'incarne également dans la référence croissante à la territorialisation de l'action publique. Un principe de subsidiarité prend place aux côtés de la transversalité et fait ici encore, une large place au recours à la participation[1]. En effet, par sa référence à la subsidiarité, la territorialisation de l'action publique locale vise également à rapprocher les centres décisionnels des différents destinataires, toujours dans une perspective d'efficacité[2]. Dans ce cadre, les collectivités cherchent à déterminer des territoires d'action pertinents, calibrés pour correspondre au mieux à leurs spécificités. Ce mouvement peut s'opérer par une forme de déconcentration visant à installer des antennes de proximité comme les mairies annexes de quartier ou encore par le biais d'une politique de « zonage » consistant *« à traiter des lieux à problèmes »*[3]. Le Conseil général a en ce sens entamé depuis 2003 une « démarche territoire » consistant en un découpage départemental en six territoires correspondant à six bassins de vie. Elle comporte deux axes principaux insistant sur l'ouverture à l'ensemble des partenaires locaux ainsi que sur le renforcement du dialogue avec les habitants. Le but est d'organiser de larges concertations avec l'ensemble des acteurs de chaque territoire par le biais de six conférences territoriales qui se tiennent tous les deux ans. Ces lieux d'échanges territorialisés doivent permettre aux acteurs locaux de définir les priorités d'action nécessaires au niveau des compétences départementales qui serviront ensuite de base à l'élaboration d'un plan départemental territorialisé. Ici encore, la rhétorique participative développée à cette occasion vient soutenir un discours global de mise en cohérence. Cette préoccupation semble d'ailleurs particulièrement forte au sein de l'institution départementale qui voit dans la territorialisation un champ de réflexion apte à relever les défis propres à l'organisation territoriale départementale. Le Conseil général a ainsi accueilli les 9 et 10 novembre 2006 un

[1] La territorialisation viendrait s'ajouter aux trois éléments décrits comme formant la « Sainte Trinité » de la nouvelle action publique locale par Jean-Pierre Gaudin, à savoir le développement des agences de régulation, le recours à des politiques contractuelles et la multiplication des forums de débat public. Voir sur ce point : OFFNER Jean-Marc, « Les territoires de l'action publique locale : fausses pertinences et jeux d'écarts », *RFSP*, vol. 56, n°1, février 2006 ; p. 30-31.

[2] Olivier Borraz évoque ainsi à propos des effets de la décentralisation : « Il y a ainsi eu un raccourcissement de la boucle de rétroactivité entre le lieu de formulation d'une demande ou d'expression démocratique et le lieu de production d'une politique : les élus doivent réagir plus rapidement et plus directement aux attentes de leurs électeurs, sans avoir la possibilité de se tourner vers l'Etat ». Voir BORRAZ Olivier, « Des pratiques subsidiaires vers un régime de subsidiarité ? Les obstacles institutionnels à l'introduction de la subsidiarité en France, à la lumière de l'exemple suisse », *in* FAURE Alain (dir.*), Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, p. 55.

[3] OFFNER Jean-Marc, article précité, p. 31.

séminaire national consacré à ce sujet[1]. Lors de son discours d'introduction, le Président Dinet s'exprimait en ces termes : *« le territoire ne constitue-t-il pas en effet le terreau et le terrain d'action d'une « bonne pratique » de la décentralisation, permettant une maîtrise au plus près du citoyen des projets qui le concernent ? »* avant de présenter la démarche territoire dans une optique de co-construction de l'action publique : *« en Meurthe-et-Moselle, afin d'être mieux à l'écoute, plus proche des habitants, l'action de l'ensemble des services départementaux a été réorganisée dans six grands territoires de vie ».*

Au regard de ces premiers éléments d'analyse, nous ne pouvons que rejoindre les constats d'une grande plasticité[2] de la norme participative lui assurant une congruence parfaite à l'ensemble de la rhétorique menée sur le terrain de la nouvelle action publique locale.

2/ LA REFONDATION DE LA NORME AU SEIN DE LA NOTION ÉMERGENTE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

La dernière évolution en date de ce vaste mouvement postulant à la mutation de l'action publique locale concerne l'émergence fulgurante de la notion de développement durable. Notre enquête nous conduit en effet à rendre compte d'une appropriation impressionnante de ce concept par l'ensemble des collectivités locales à partir de la période 2006-2007[3]. Les élus semblent puiser dans la force englobante[4] de la notion de développement durable, une source de renouvellement du thème et des pratiques de la participation citoyenne. Le développement durable est ainsi devenu en l'espace de quelques temps inséparable de la démocratie participative, au point d'être en mesure de les qualifier aujourd'hui de sœurs jumelles de l'action publique post-moderne. Le fondement de cette union est simple : le développement

[1] Pour les actes du séminaire, voir : « Actes du séminaire national : La territorialisation de l'action publique », *La Gazette des communes, des départements et des régions*, Collection Documents, Cahier détaché n°2, 1-1867, 1er janvier 2007.

[2] La notion de démocratie participative présente en effet un caractère flou constitutif de son succès comme l'exprime Loïc Blondiaux : « A l'instar d'autres principes extensibles presque à l'infini, comme celui de développement durable par exemple, cette plasticité sémantique en explique sans doute la réussite jusqu'à présent remarquable ». Voir : BLONDIAUX Loïc, *op. cit.*, p. 24-25 et plus largement les développements consacrés à « la force d'une notion floue », p. 13-35.

[3] Nous pouvons citer, à l'appui de constat, les résultats d'un sondage réalisé par le Courrier des Maires auprès de 401 maires en novembre 2007 : 44% d'entre eux estiment ainsi que le développement durable sera l'enjeu majeur de leur prochain mandat. La thématique figure ainsi comme la préoccupation dominante des maires interrogés loin devant le maintien des services publics, qui arrivent en deuxième place avec 11%. Voir : « Municipales : les vrais enjeux », *L'Est Républicain*, cahier spécial, février-mars 2008, p. 4.

[4] Sur ce point, voir : TAPIE-GRIME Muriel, BLATRIX Cécile et MOQUAY Patrick (dir.), *Développement durable et démocratie participative, la dynamique performative locale*, La Défense, PUCA, coll. Recherche, 2007, p. 9-15. Le développement durable y est présenté comme « une notion englobante par intention » car « son fondement rationnel, sa légitimité politique réside dans son ambition de prendre en compte conjointement les dimensions économiques, sociales, environnementales dans un espace-temps non clos », p. 10.

durable promeut une dimension réflexive et prospective de l'action publique dans le but de produire des politiques publiques responsables et justes. Aussi, associer l'ensemble des acteurs à la définition des enjeux et à la construction de l'action publique garantirait le développement de comportements civiques, et en dernière analyse, puisque c'est là le cœur de la notion, plus respectueux de l'environnement. Plus précisément, leurs propriétés plastique ou fluide en facilitent l'amalgame de telle manière que « *démocratie participative et développement durable se renforcent et se font mutuellement exister* »[1].

Les acteurs politiques interrogés, comme Claudine Guidat, considèrent ainsi que « *le développement durable va beaucoup nous enseigner…sur la montée en puissance de l'intelligence collective. J'aspire et je crois que c'est ce qu'il est en train d'advenir, on est en train de franchir un nouveau cap…un nouveau cap de maturité…* »[2]. Cette position est répandue dans les discours des responsables politiques locaux. Elle repose, comme nous pouvons le constater, sur la dimension pédagogique du développement durable qui pourrait engendrer une responsabilisation des citoyens en même temps qu'une mise en commun des savoirs. Ces deux objectifs sont communs à la démocratie participative qui vise également à former de « bons citoyens »[3] responsables et réflexifs. Ces figures rhétoriques se sont multipliées et l'ensemble des acteurs étudiés se livrent à une large valorisation du thème du développement durable[4]. Les deux notions fusionnent alors dans des discours centrés sur « *le développement solidaire et durable* »[5] des territoires du département ou bien encore sur « *le vœu d'une agglomération durable* »[6].

Mieux, les acteurs revendiquent de concert une ancienneté des bonnes pratiques, bien antérieures à la récente médiatisation du terme. Alors que la revue de presse des magazines et journaux d'information institutionnels que nous avons menée ne fait pas état de la mention du développement durable avant 2006, le Conseil général affirme par exemple que « *si la prise de conscience de l'opinion publique sur cette question est récente, l'action menée en ce sens par le département de Meurthe-Moselle est, elle, plus ancienne : tarif unique et bon marché sur le réseau Ted', préservation des espaces naturels sensibles, soutien aux énergies*

[1] TAPIE-GRIME Muriel (dir.), *op. cit.*, p. 157.
[2] Notes d'entretien, 15 janvier 2008.
[3] Voir sur ce point : TALPIN Julien, « Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs », *Politix*, vol. 19, n° 75, 2006, p. 20-27.
[4] Sur ce point, voir TAPIE-GRIME Muriel (dir.), *op. cit.*, p. 9. Les auteurs insistent ici sur cette forte valorisation du développement durable : « Les collectivités territoriales se présentent et se revendiquent de plus en plus comme des acteurs majeurs susceptibles de promouvoir un développement durable, notamment à travers l'action de dispositifs de gouvernance participative qu'elles ont impulsés ».
[5] Voir : DINET Michel, « Edito », *Vivre la Meurthe-et-Moselle*, n°35, janvier 2007, p. 3.
[6] Voir : ROSSINOT André, « Edito », *Avenir Magazine*, n°49, juillet-août 2008, p. 3.

renouvelables… » [1] . Pour la Communauté urbaine, le bon classement obtenu par l'agglomération nancéienne dans un palmarès sur la qualité de vie offerte grâce à l'action en faveur du développement durable réalisé par un hebdomadaire[2] est l'occasion de rappeler qu' « *au Grand Nancy, nous n'avons pas attendu que ce thème soit devenu médiatique pour agir. L'aménagement des rives de Meurthe dès les années 80 illustraient déjà notre volonté de construire durablement l'avenir de notre territoire* »[3]. Sans nous prononcer sur la valeur à prêter à ce genre de palmarès, ces exemples indiquent déjà que le développement durable permet aux acteurs de revaloriser des actions classiques menées dans le cadre de compétences obligatoires comme les politiques de transport en commun, d'assainissement ou encore de préservation des espaces naturels. Ainsi, la valorisation croissante de la notion dépasse aujourd'hui le cadre de mise en œuvre des différents Agendas 21 applicables aux collectivités. En témoigne la décision récente déjà évoquée de transformer le Conseil de développement de la communauté urbaine en Conseil de développement durable. Aux termes de la délibération instituant ce conseil, la CUGN souhaite « *réaffirmer sa volonté, en lien avec les 20 communes, d'associer davantage les citoyens, les talents et les forces vives de son territoire au processus de décision communautaire par une gouvernance participative et partenariale complétant un dispositif déjà en place »*. Cette mutation s'opère en premier lieu au regard de la composition du Conseil. Initialement constitué dans une optique de stricte représentativité socio-économique[4], le nouveau CDD voit le nombre de ses membres porté à 100 et connaît un réaménagement de ses formations collégiales. Le règlement intérieur du CDD adopté indique ainsi que le conseil comprend un collège « Compétitivité », un collège « Cadre de vie-Environnement », un collège « Solidarité », un collège « Territoires » et enfin un collège « Talents d'agglomération ». En outre, ce Conseil se voit doter d'une capacité d'auto-saisine venant s'ajouter aux compétences traditionnelles d'avis conférées au Conseil de développement. Mais surtout, le lien avec la démocratie participative est affirmé par le recours au tirage au sort d'un représentant de chaque commune inscrit sur les listes électorales. Cette innovation est présentée comme une preuve supplémentaire de la volonté de rénovation d'un Conseil de développement très méconnu et à la composition critiquée. Cette mesure, « *au-delà de l'aspect symbolique […] doit permettre à la nouvelle instance d' « exprimer le*

[1] *Vivre la Meurthe-et-Moselle*, n°35, janvier 2007, p. 8. Dans ce numéro consacré aux axes prioritaires de l'action départementale pour l'année 2007, le développement durable figure parmi les 4 priorités dégagées par les conseillers généraux lors du débat d'orientations budgétaires de décembre 2006 aux côtés de l'insertion sociale et professionnelle, de l'éducation et de la concertation et la participation des habitants.
[2] « Palmarès « Les 20 villes qui parient sur l'avenir », *Ca m'intéresse*, n°319, septembre 2007.
[3] Voir : ROSSINOT André, « Edito », *Avenir magazine*, n°47, octobre-novembre 2007, p. 3.
[4] Voir *supra*, p. 55.

territoire vécu et ses attentes » »[1] comme l'indique Claudine Guidat. Dans le même sens, il est intéressant de constater que le projet d'aménagement « Nancy grand cœur » a été retenu comme projet national d' « Écoquartiers » suite à la candidature de la CUGN à l'appel à projets réalisé par le Ministère de l'Écologie, de l'Énergie et du Développement durable[2]. Cette labellisation tardive n'a pas entraîné de changements majeurs dans la plupart des grandes orientations déjà déterminées sur ce dossier [3] mais renforce le lien que les responsables cherchent à afficher entre développement durable. André Rossinot annonce ainsi que ce nouveau label d'écoquartier démontre « *la volonté de la Communauté urbaine de donner corps à un morceau de ville innovant, où les enjeux environnementaux, le développement économique et l'écocitoyenneté se conjuguent au quotidien* »[4]. Il ajoute pour conclure que « *la réussite de ce quartier nécessite une nouvelle gouvernance dans laquelle tous les talents devront être conjugués […] la concertation engagée avec l'ensemble des acteurs va se poursuivre* »[5]. Le rapprochement opéré entre les deux notions apparaît encore nettement à travers la désignation par le Conseil général en octobre 2006 d'un chargé mission « participation et développement durable ». Celui que le département présente comme « *Monsieur Développement Durable du Conseil général* »[6] conjugue ainsi le suivi du jury citoyen et le développement de la démarche de développement durable à l'ensemble des services de l'institution départementale. Thomas Bailly souligne d'ailleurs lui-même le caractère transversal attaché à sa fonction en déclarant : « *mon travail consiste à mettre les gens autour de la table pour qu'ensemble, nous puissions intégrer les logiques de développement durable dans nos actions et dans nos politique […] la logique développement durable, c'est permettre qu'un économiste, un écologiste, un travailleur social puissent discuter ensemble et se comprendre […] le développement durable, ce n'est pas quelque chose de plus. Dans notre esprit, c'est faire autrement à moyens égaux. Et si possible, faire mieux* »[7].

---

[1] GUIDAT Claudine, « Un Conseil de Développement durable à l'image de l'agglomération », *Avenir Magazine*, n°51, janvier-février 2009, p. 9.
[2] Le projet « Nancy Grand Cœur » a été retenu comme projet d'écoquartier dans le palmarès 2009 du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie et du Développement durable, dans la catégorie « Mobilité ». Voir le site internet de l'appel à projet « écoquartiers » du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie et du Développement durable, www. ecoquartiers.developpement-durable.gouv.fr.
[3] Présentation du projet « Nancy Grand Cœur : l'émergence d'un écoquartier » par André Rossinot. Notes d'observation, 14 janvier 2010.
[4] Voir : « Le quartier « Gare ». Au rendez-vous du développement durable », Avenir Magazine, octobre-novembre 2009, p. 21.
[5] *Ibid*.
[6] Voir : « Le développement durable à la croisée des chemins », Vivre la Meurthe-et-Moselle, n°43, janvier 2009, p. 21.
[7] *Ibid*.

Le lien établi par les acteurs entre la démarche participative et le modèle de gestion issu de la gouvernance prenant en compte les considérations du développement durable démontre une volonté d'inscrire leur action dans une perspective transversale. La démocratie participative n'est alors pas conçue comme une politique à part entière mais comme une méthode visant à soutenir l'ensemble des politiques publiques dans une volonté de mise en cohérence. L'abandon d'un traitement isolé de la notion au profit d'une approche presque exclusivement méthodologique est alors présenté comme un moyen de réformer l'action publique.

B. La démarche participative, réformatrice de l'action publique ?

Le caractère transversal de la norme participative qui s'inscrit dans la restructuration de l'action publique fait l'objet d'une large publicité de la part des acteurs. La grammaire participative déployée pour qualifier cet investissement emprunte en premier lieu aux registres discursifs de la déclaration d'intention par le biais d'instruments non-normatifs (1). En second lieu, elle s'inscrit dans des discours de présentation de soi et de modes de faire relevant du rôle de l'élu-animateur de réseaux de gouvernance participative (2).

1/ LA MULTIPLICATION DES INSTRUMENTS NON-NORMATIFS : VERS UNE GOUVERNANCE PERFORMATIVE ?

L'aspect fédérateur de la norme participative semble puiser sa force dans la croyance partagée par les acteurs en sa capacité à mettre en cohérence une action publique de plus en plus technique, complexe et fragmentée. Les élus locaux redoublent d'effort pour plaquer la norme participative à l'ensemble de leurs démarches. Dans ce cadre, le développement relativement récent d'instruments non-normatifs, tels les chartes, vœux ou engagements qui sont présentés comme un guide de conduite par les acteurs est significatif.

Ces différents instruments présentent deux caractéristiques communes qui nous intéressent particulièrement dans le cadre de notre étude : d'une part, ils convoquent la norme participative sous différentes formes dans leur processus d'élaboration ; d'autre part, ils ont pour but de préciser les « bonnes » pratiques participatives à respecter dans la mise en œuvre de politiques publiques particulières. C'est en ce sens que certains auteurs ont évoqué le terme de « gouvernance performative » pour qualifier ce nouveau mode de gestion visant à multiplier des engagements sans portée normative à l'appui de la présentation de la

méthodologie d'action adoptée. L'idée étant que ce modèle permet une rupture décisive avec l'ancien modèle de régulation croisée en se fondant sur un impératif délibératif. Ce passage s'opèrerait par le déplacement des processus de négociation, qui n'interviennent plus en aval de l'action publique mais en amont dans le cadre d'une co-construction de l'action publique. Les instruments non-normatifs évoqués incarnent cette démarche et offrent une large place au déploiement d'une rhétorique participative débridée. Par leur absence de caractère contraignant, ils permettent aux collectivités de multiplier les références à la concertation, à l'ouverture, dans ce qui prend bien souvent l'apparence de déclarations de bonnes intentions[1].
L'élaboration du projet d'agglomération de la Communauté urbaine du Grand Nancy déjà évoqué offre une illustration exemplaire de ce phénomène. Ce document fait office, rappelons-le, de programme d'action de la communauté pour une durée de six ans. Sa présentation par les membres de la majorité communautaire relève de ce discours performatif à travers la référence à une démarche prospective et collaborative, basée sur le partenariat. L'établissement public revendique ainsi sa « *capacité de synthèse* »[2] exercée grâce au « *renforcement de partenariats opérationnels* »[3] tant avec les communes qu'avec les autres acteurs du territoire. Cette contractualisation s'exprime avant tout à l'égard des partenaires communaux engagés dans une « *démarche partenariale renforcée* »[4] avec la CUGN par le biais de « *chartes communales de projets […] visant à garantir dans la mise en œuvre des politiques publiques, la complémentarité et la cohérence entre les compétences communales et les projets communaux, entre proximité et échelle d'agglomération* »[5]. Le traitement des communes membres de la CUGN au rang de « partenaires » est d'ailleurs très surprenant : les communes sont membres de droit et leur implication dans le projet d'agglomération est une obligation légale et non un choix opéré dans le cadre d'une volonté de gouvernance partenariale. Pourtant, le discours de l'institution insiste sur cet aspect collaboratif et horizontal en mettant en avant un principe de subsidiarité avec les vingt communes par la mise en œuvre de chartes de proximité. Dans ce cadre, la définition des enjeux propres à

[1] TAPIE-GRIME Muriel (dir.), *op. cit.*, p. 98. Les auteurs considèrent que ces stratégies peuvent relever d'un comportement de *free-rider*, tel que défini par Mancur Olson : « La signature d'un texte purement déclaratif est peu coûteuse (en temps et en travail investis) et peu engageante pour l'avenir. Les risques sont quasiment nuls, les bénéfices sont incertains mais la mise en visibilité d'une démarche concertée, bien en phase avec l'air du temps, représente un aspect positif non négligeable ».
[2] Projet d'agglomération de la Communauté Urbaine du Grand Nancy adopté par la délibération du 09 février 2007, p. 118.
[3] Projet d'agglomération de la CUGN, p. 118.
[4] Projet d'agglomération de la CUGN, p. 1. En guise d'introduction du projet, une rhétorique de naturalisation de la démarche concertée de la CUGN est fortement présente, comme en témoigne le passage dont notre citation est extraite : « Le Projet d'agglomération trouve également son essence dans une démarche partenariale renforcée avec l'ensemble des 20 communes du Grand Nancy… ».
[5] Projet d'agglomération de la CUGN, p. 1.

chaque territoire n'apparaît plus comme le résultat d'une négociation obscure dans les arcanes de la structure intercommunale mais comme le fruit d'une concertation ouverte menée selon les principes d' « *additionalité* », de « *subsidiarité* » et de « *traçabilité* »[1]. Ces chartes de proximité sont également présentées comme le meilleur moyen d'assurer aux citoyens le plus haut degré d'adaptation des services publics gérés par la CUGN, dans le cadre de ce qu'André Rossinot nomme « la démocratie-gigogne »[2]. Au-delà de leur aspect symbolique, ces chartes traduisent également les hésitations dans l'articulation de la gestion intercommunale. Le principe de transfert de compétence des communes vers la structure intercommunale paraît en effet, par une sorte de mouvement de balancier, entamer une rétrocession de ces compétences aux communes. Ce phénomène ne pourrait toutefois prendre place que dans le cadre d'un discours performatif visant à rassurer les communes en valorisant une méthode de gouvernance basée sur la concertation. En définitive, cette rhétorique ne pourrait constituer qu'un écran de fumée démocratique dissimulant la réalité de rapports de force plus crus et traditionnels. D'ailleurs, malgré leur mise en valeur dans le discours sur la méthode du projet d'agglomération, ces chartes de proximité nous sont apparues négligées par la suite, y compris par les acteurs communaux. Á ce titre, nous n'avons recensé qu'une seule commune sur les vingt membres de la CUGN, faisant référence explicitement sur son site internet à cette charte de la proximité. Cela contraste fortement avec la valorisation dont fait l'objet cet instrument dans les discours des représentants intercommunaux.[3]

Suivant la même logique, Michel Dinet, en sa fonction de vice-président de l'Association des Départements de France avait proposé que chaque conseil général établisse une Charte de la participation en début de mandature. Cette proposition n'a pas été concrétisée pour le moment mais la multiplication de ce type d'instruments pourrait alors conduire à faire état de l'émergence d'une gouvernance plus performative que normative, à savoir le déploiement

[1] Projet d'agglomération de la CUGN, p. 119. A travers la référence à ces trois principes d'action publique, la CUGN se présente elle-même comme s'inscrivant dans une perspective plus globale adoptée également par « les nouvelles institutions fédératives qui structurent de plus en plus l'organisation des politiques publiques territoriales depuis les vingt dernières années à savoir, outre les intercommunalités, les régions et l'Europe ».

[2] ROSSINOT André, « Une démocratie-gigogne ? », *Revue Urbanisme Villes-Sociétés-Culture*, n°342, Dossier « Les chemins de la démocratie », mai/juin 2005. Dans cet article, le Président de la CUGN présente sa vision da la démocratie intercommunale devant « épouser les différents territoires dessinés par les mobilités des administrés, les transformations des modes de vie et les découpages administratifs ».

[3] La référence aux chartes de proximité est ainsi systématique dans le discours officiel des responsables intercommunaux lors des différentes représentations comme les vœux, mais aussi dans les AVQ de la ville de Nancy.

d'un registre discursif visant à dissimuler des éléments traditionnels de relations de pouvoir par la mise en scène d'une relation concertée postulée[1].

2/ LA VALORISATION DU RÔLE DE L'ÉLU-ANIMATEUR DE RÉSEAUX DE GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE : VERS UNE MÉTA-GOUVERNANCE ?

Au-delà du passage d'un mode de gouvernement classique à un modèle de gouvernance ouvert et flexible, nous avons constaté que la norme participative est également convoquée dans les discours politiques pour témoigner d'une évolution des rôles et pratiques endossés par les élus eux-mêmes. Il est au premier abord assez paradoxal de voir les élus locaux revendiquer les premiers rôles dans la mise en œuvre des principes de gouvernance. Ces derniers reposent en effet, nous l'avons vu, sur une plus grande souplesse de l'action publique, menée dans le cadre de larges concertations ouvertes à toute une série d'acteurs. Ce modèle d'organisation horizontale ou en réseaux pour adopter le lexique de la gouvernance devrait donc contraindre les responsables politiques à se placer en retrait, voire à perdre la main au profit de leurs partenaires. Or, nous constatons que la mise en pratique de ces modes de faire entraîne une forte revalorisation du rôle des gouvernants. La référence au terme singulier d' « ensembliers de l'action publique »[2] est ainsi régulièrement invoquée[3] dans la définition du rôle des adjoints de territoire à la mairie de Nancy. La présentation de leur fonction par les responsables municipaux insiste sur leur rôle nécessaire de coordinateurs entre requêtes des citoyens au sein des AVQ et action municipale mais aussi une mission d'encadrement visant à favoriser le développement de bonnes pratiques au sein de ces instances. De même, Claudine Guidat, qui est à l'origine de cette qualification considère lors de notre entretien que sa formation professionnelle initiale d'ingénieure en systèmes industriels complexes est un atout dans la gestion des différents dispositifs participatifs[4]. Se dessine à travers ces premiers

[1] Pour plus de détails sur la notion de gouvernance performative, voir TAPIE-GRIME Muriel (dir.), *op. cit.*, p. 33-35. Les auteurs définissent ainsi la gouvernance performative : « Nous qualifions de performatifs, les discours oraux ou écrits, les comportements qui visent à susciter chez autrui l'adhésion à un certain point de vue et/ou à pousser autrui à agir dans un sens désiré ».

[2] Le terme d' « ensemblier » est emprunté au monde l'artisanat et désigne initialement un « Artiste ou artisan qui aménage une pièce d'habitation en y combinant, selon quelque principe d'harmonie, les éléments du mobilier et de la décoration ». Voir : *Banque de données informatiques du Trésor de la langue française*.

[3] Notes d'observation lors de la mise en place des nouveaux ateliers de vie de quartiers entre octobre et novembre 2008.

[4] Notes d'entretien, 15 janvier 2008. Durant notre entretien, la 1ère adjointe à la participation se réfère à de nombreuses reprises à son parcours professionnel comme support de son action politique. Ainsi, elle note « C'est vrai que mon parcours professionnel sur l'étude des processus, comme les processus d'organisation, m'a amené à penser… à pouvoir penser un peu la chose [la démocratie participative] » ; ou encore « …le lien

exemples, une redéfinition du rôle de l'élu qui emprunte au thème du management rejoignant ici la figure de l'élu-animateur dégagé dans d'autres études[1]. Cet endossement de rôle permet de réduire les aspects hiérarchiques au profit d'une version *soft* des relations de pouvoir tournée vers la mise en cohérence et la coordination. Leur nouvelle mission serait alors de mettre à disposition des partenaires, des cadres de réflexion et de discussion appropriés. A la valorisation de la co-construction des enjeux publics avec des partenaires multiples vient ainsi s'ajouter une nécessité de co-présence. Ce principe se fonde sur la multiplication des dispositifs relationnels qui « *facilitent l'émergence de relations de proximité, de complicité et de confiance entre des hommes politiques, des administratifs et des membres de la société civile… »*[2]. La formation des réseaux de gouvernance démocratique imposerait en effet aux élus de repenser leurs pratiques sous peine de conduire ces réseaux à l'échec par l'application de techniques de gouvernement classique. Les élus se présentent alors bien souvent comme des managers de réseaux mettant en œuvre des principes de méta-gouvernance[3]. Autrement dit, leur légitimité ne s'incarne plus dans le pouvoir de décider *in fine*, mais dans la capacité à assurer la constitution de multiples arènes au sein desquelles la décision pourrait être co-construite selon des principes d'ouverture, d'équité et d'échange mutuel. Cependant, selon nos observations, si la revendication de telles pratiques est bien présente dans le discours des élus, elle ne suffit cependant pas à effacer toute trace de verticalité. Bien au contraire, notre enquête vient confirmer des conclusions d'autres travaux considérant que cette nouvelle dimension du rôle de l'élu entraînerait une re-personnalisation de l'action publique locale[4]. Notre étude nous offre ici encore un terrain privilégié pour voir à l'œuvre le recours à cette nouvelle rhétorique de l'action publique. En effet, le cas du maire de Nancy, installé aux

---

entre mon parcours et la participation, c'est le sens profond de ma formation en école d'ingénieur, c'est-à-dire créer un lien un plus humain dans un monde technique… ».

[1] Nous pensons notamment à : SEGAS Sébastien, « L'élu animateur : savoirs de la « bonne gouvernance » territoriale et légitimation d'un nouvel ordre politique local », *in* PASQUIER Romain, SIMOULIN Vincent et WEISBEIN Julien (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 2007, p. 191-208.

[2] SEGAS Sébastien, « L'élu animateur : savoirs de la « bonne gouvernance » territoriale et légitimation d'un nouvel ordre politique local », PASQUIER Romain, SIMOULIN Vincent et WEISBEIN Julien (dir.), *op. cit.*, p. 194.

[3] Le terme de *metagovernance* est ainsi employé par Eva Sorensen et Jacob TORFING pour appréhender la question de la place des acteurs politiques dans la *democratic network governance*, à savoir « how and to what extent it is possible for governors to regulate self-regulating networks ». Sur ce point, voir : SORENSEN Eva et TORFING Jacob, « Theoretical Approaches to Metagovernance », *in* SORENSEN Eva and TORFING Jacob (dir.), *Theories of Democratic Network Governance*, New York, Palgrave MacMillan, 2007, p. 169.

[4] Jean-Pierre Gaudin évoque ainsi un phénomène de « négociation surpersonnalisée » au sujet des politiques contractuelles qui se basent sur un réseau d'interconnaissances agissant comme le seul vecteur stable et au sein duquel les élus jouent un rôle central. Voir GAUDIN Jean-Pierre, *op. cit.*, p. 46. Voir également : OLIVIER Thomas, article précité, p. 16. Selon lui, les thèses d'une propagation de la gouvernance urbaine aux villes françaises occultent « les liens de dépendances stratégiques et politiques qui existent entre de tels acteurs ».

commandes de la ville depuis assez longtemps pour pouvoir évoluer parfaitement au sein de ces réseaux d'interconnaissance, fait figure de cas typique de l'ambiguïté de cette nouvelle gouvernance[1]. L'exemple de la démarche prospective « Nancy 2020 », déjà évoquée, s'avère pertinent à l'appui de notre propos. Les élus communautaires ont souhaité, trois ans en amont de l'adoption finale du projet d'agglomération de 2007, organiser une série de rencontres et d'échanges avec l'ensemble des partenaires concernés. Le lancement de ce projet a d'ailleurs été l'occasion d'une grande présentation au Palais des Congrès de la ville[2], mettant en scène les élus porteurs du projet, au premier chef desquels se présentait le maire-président de la CUGN. Cette soirée, présentée comme une conférence, reprenait en réalité les codes d'un grand meeting politique visant à mettre en scène l'implication personnelle des élus. Pendant deux ans, les élus en charge de mener à bien cette phase préparatoire ont donc tissé des liens d'interconnaissance par le biais d'espaces de dialogues, de conférences ou encore de réunions thématiques avec des chefs d'entreprises, des universitaires, des associations ou des étudiants. Reprise dans le projet d'agglomération final, la rhétorique déployée à l'appui de la démarche fait état d'une *« mobilisation intellectuelle »*[3] au cours de laquelle *« plus de 2000 personnes se sont emparées du diagnostic initial dressé par le Grand Nancy »*[4]. Au final, aucune donnée quantitative ne nous permet de juger du degré de reprise des éléments élaborés durant la phase prospective au sein du document final adopté en 2007.

Le mandat de conseiller général est régulièrement présenté pour sa part comme l'archétype de la figure du notable avec un rôle traditionnellement assigné d'intermédiaire ou de médiateur. Cette dimension de l'activité du conseiller général a été vérifiée notamment lors des conférences de territoires où les élus départementaux cherchent à favoriser l'articulation des demandes et de l'action publique. Ces conférences, nous l'avons vu, sont en effet également fondées sur des principes de co-construction et de co-présence dans des arènes de concertation diverses. Toutefois, la nouvelle figure de l'élu-animateur paraît moins adaptée ici, même pour

[1] Dans son ouvrage, Jean-Pierre Gaudin renvoie d'ailleurs explicitement à l'exemple du maire de Nancy pour illustrer son propos selon lequel « il faut relever le rôle, dans plusieurs villes, des maires eux-mêmes, dont certains ont porté très personnellement des démarches contractuelles, du projet à la mise en œuvre, démarches dont ils se déclarent parfois être plus que d'autres les « vrais » chefs de projet ». Voir GAUDIN Jean-Pierre, *op. cit.*, p. 48.

[2] Conférence de présentation du rapport « Nancy 2020 : une vision partagée » (64 pages), au Palais des Congrès de Nancy, le 05 décembre 2005.

[3] Projet d'agglomération de la CUGN, p. 10. La démarche « Nancy 2020 » est présentée en ces termes : « Le Grand Nancy entend bien faire de Nancy 2020 l'acte fondateur d'une méthode moderne d'appréhender l'action publique. En pérennisant les dispositifs d'écoute, de réflexion collective, de débat mais également de restitution et d'explicitation des engagements pris, le Grand Nancy place résolument le Projet d'agglomération dans une logique d'écoute, de participation et d'évaluation en continu ».

[4] *Ibid.*

les cantons les plus urbains, en raison de la non-concordance entre territoire d'élection et territoire d'action qui agit ici comme un frein puissant à cette évolution.
L'articulation de cet impératif délibératif semble donc bien échoir aux élus qui demeurent au centre du réseau. Autrement dit, si la structuration en réseau constitue bien une mutation de la conduite des politiques publiques, nous ne pouvons affirmer que celle-ci ait entraîné un affaiblissement du rôle des élus. Le réseau ne s'est point substitué aux relations de pouvoir caractéristiques du politique. Si l'élu n'est plus au sommet d'une pyramide de relations hiérarchiques, il reste au centre d'un maillage formé de liens d'interconnaissance et de dominations stratégiques. Cette position lui est conférée par sa maîtrise des usages et rouages de la matrice dans laquelle les acteurs évoluent. Le maquis des dispositifs que nous avons exposé jusqu'à alors est certes constitué de multiples arènes aux finalités diverses, mais elles partagent une origine commune, à savoir la volonté initiale des gouvernants locaux dans le cadre de procédures descendantes.

II. AUTO-VALORISATION DU PERSONNEL POLITIQUE : LE CAS DES ÉLECTIONS MUNICIPALES À NANCY

Parallèlement à ce premier registre discursif déployé de façon permanente comme la présentation officielle de l'institution, nous pouvons en isoler un second spécifique à la période électorale. Les campagnes électorales constituent en effet une période privilégiée de discours externe, orienté vers le public et visant à valoriser une gestion, des pratiques afin d'en retirer des bénéfices électoraux. Á ce titre, l'exemple des élections municipales nancéiennes de mars 2008 ont une fois encore démontré tout l'intérêt que le personnel politique local accorde à la norme participative. Le scrutin a en effet mobilisé la notion en permanence, comme une valeur essentielle à promouvoir pour obtenir des suffrages, aux côtés de quelques autres mots clés (A). La démocratie participative a dès lors constitué un des enjeux majeurs du scrutin, cristallisant les critiques entre bilan des sortants et promesses des challengers (B).

A. La démocratie participative : une valeur essentielle à promouvoir

La constitution des listes municipales semble toujours répondre au modèle vertical basé sur un savant dosage des personnalités et remise l'idée d'une démocratie intra-partisane au rang de considérations utopiques. Á défaut, les candidats cherchent par extension à mobiliser un champ idéologique et lexical proche de la participation qui démontre une confusion entretenue ou subie autour de la norme participative. Ainsi, les différents candidats « tournent autour » de la participation pour mettre en valeur les qualités de leurs listes en mobilisant les thèmes de la société civile tout d'abord (1) et de la proximité ensuite (2).

1/ LA CONSTITUTION DES LISTES MUNICIPALES

Le choix des représentants présentés au suffrage des citoyens relève de la pure démocratie représentative en ce sens qu'il a pour but de sélectionner les « meilleurs ». Les structures partisanes cherchent en effet, particulièrement dans le cadre d'un scrutin de liste à constituer une équipe multiple capable de permettre une identification de la part des électeurs. Nous avons pu constater que cet enjeu stratégique fait intervenir des considérations qu'il faut relier à la rhétorique générale d'ouverture et de modification de l'action publique étudiée plus haut. Bien-sûr, les figures rhétoriques classiques étaient présentes lors de ce scrutin : la liste PS insistant sur le thème du renouvellement des dirigeants avec une redondance certaine (renouvellement certain en cas d'élection, mais en plus renouvellement grâce à un rajeunissement de la liste) ; tandis que la liste sortante mettait en avant une équipe « qui a fait ses preuves », compétente, sans pour autant être figée.

Deux notions extrêmement sollicitées durant ce dernier scrutin relèvent de ce que nous appelons une extension du registre participatif, à savoir la référence à la société civile et à la diversité. Ces deux termes participent en réalité d'une volonté même d'ouverture et rejoignent les efforts rhétoriques évoqués plus haut visant à exposer une action publique fluide et tournée vers les citoyens. Les deux listes principales de ce scrutin, celle de l'équipe sortante et la liste PS ont ainsi toutes deux largement investi ce terrain. Concernant l'intégration de candidats issus de la société civile tout d'abord, nous avons remarqué une forte valorisation de cette référence. Cette considération n'est pas nouvelle sur le plan local et a gagné de l'importance à mesure de son intégration dans les plus hautes sphères de l'État en réponse à la désaffection des citoyens à l'égard de la figure du « politicien professionnel ». Elle tend pourtant à

s'amplifier, tant au niveau de la présence de tels profils sur les listes que de leur valorisation dans les discours publics. Ainsi, les deux listes présentent un taux de candidats étiquetés « société civile » assez similaire, avoisinant les 40%. Ce taux peut paraître élevé mais doit être nuancé dans le contexte d'une élection locale où la notoriété et l'interconnaissance favorise ce type de comportements. Les équipes partisanes recherchent en effet l'appui de personnalités locales comme des sportifs, des universitaires, des représentants associatifs. Plus étonnant, ces profils sont valorisés au-delà d'un aspect « marketing » réservé aux places non-éligibles et concernent également à des degrés divers les têtes d'affiche. La candidate socialiste elle-même était engagée sur la liste menée en 2001 par le PS en tant que membre de la société civile. Ce n'est que plus tard, à la faveur de son élection au conseil général en 2004 sur un canton nancéien, qu'elle devint membre du parti. La première adjointe du maire sortant, reconduite à son rang, insiste également largement dans sa communication publique sur son parcours issu de la société civile dans le monde de l'entreprise puis universitaire. Cette figure correspond qui plus est à deux caractéristiques majeures du système électoral français. D'une part, l'introduction récente de la parité avec alternance stricte a forcément conduit à faire émerger tout un personnel politique féminin moins introduit dans les rouages partisans et autres cercles d'initiés. La plupart, candidates pour la première ou la deuxième fois à des postes éligibles, proviennent alors plus facilement d'autres sphères et ne présentent alors pas majoritairement un profil de professionnelles de la politique. D'autre part, la limitation progressive du cumul des mandats si elle ne supprime pas les effets de concentration a en revanche introduit une diffusion des candidats responsables au sein des différents partis politiques. Ainsi, concernant les deux listes principalement étudiées seule une minorité de candidats ont ou ont eu des responsabilités nationales. Le lien entre cette référence à la société civile et la démocratie participative se démontre ici par l'affichage d'une volonté de « faire de la politique autrement », en application de valeurs féminines. Claudine Guidat affirme ainsi lors de notre entretien : « *quand je parle de politique au féminin et au masculin, c'est pas forcément dans le sens de l'homme et de la femme…C'est au sens de l'énergie masculine et féminine…c'est pas pareil. […] C'est par exemple des modes de fonctionnement où on est plus dans…tisser des liens…que forcément dans l'expression forte* »[1].

Le thème de la société civile permet enfin aux élus locaux de s'affranchir d'un contexte national *a priori* défavorable en localisant fortement le scrutin. Ce fut d'ailleurs la stratégie adoptée par la liste conduite par André Rossinot face aux premières difficultés du

[1] Notes d'entretien, le 15 janvier 2008.

gouvernement. Le sigle de la majorité présidentielle n'apparaissait en effet sur aucun des documents officiels de la liste de droite[1].

La thématique plus controversée de la présence de candidats issus des « minorités visibles », par le biais de la référence à la diversité est une notion également valorisée par les différentes équipes. Nous remarquons que sur ce terrain, la revendication massive ne correspond pas pour autant à une intégration équivalente sur les listes. Celle conduite par le maire sortant présente ainsi trois candidats étiquetés « diversité »[2] tandis que la liste socialiste en affiche sept[3]. Le sujet paraît cependant moins consensuel et reste encore à l'origine de nombreuses polémiques comme autour de la présence du Président de l'Association de culture berbère de Meurthe-et-Moselle sur la liste socialiste[4].

2/ LA CONFUSION ENTRE PARTICIPATION ET PROXIMITÉ

Le recours au thème de la proximité est d'usage classique lors des échéances électorales locales et il s'agit d'un phénomène de grande ampleur qui a déjà été relevé par de nombreux travaux[5]. L'échelle urbaine caractérisée par *« la contiguïté, qui favorise les relations, et par l'hétérogénéité qui leur donne un sens […] offre donc un fort potentiel d'interactions et de relations entre acteurs, qui croît avec son importance »*[6]. Le territoire communal semble ainsi favorable à l'épanouissement du registre de la proximité dans un mouvement de naturalisation entre l'échelle urbaine et la démocratie de proximité. La notion est alors présentée dans une vision mythologique[7], comme naturellement porteuse d'effets positifs mais surtout est posée comme constitutive de pratiques politiques efficaces, justes et raisonnables par essence.

---

[1] Lors d'un débat télévisé organisé avant le 1er tour, André Rossinot répondait en ces termes à la question posée à ce sujet par un journaliste : « Je suis radical, membre du plus vieux parti de France et soutenu par l'UMP. Les sigles passent, l'action publique locale reste, j'en réponds d'abord devant les électeurs ».

[2] En 14ème, 18ème et 37ème positions.

[3] En positions 3, 6, 10, 13,18, 28 et 31.

[4] Un co-listier de la liste de droite a vivement critiqué cet engagement politique et accusé le PS de faire de la récupération en détournant les associations de leurs objectifs. Ce à quoi, le 4ème de la liste PS a rétorqué : « Chez André Rossinot, on préfère visiblement faire diversion plutôt que de faire diversité ».

[5] Ce renouveau du thème de la proximité doit s'analyser comme un mouvement profond notamment depuis le début des années 2000 et l'action du Premier Ministre Jean-Pierre Raffarin. Pour Rémi Lefebvre, « la proximité fait partie au même titre que la négociation, le partenariat, la contractualisation, la gouvernance, la subsidiarité…de ces nouveaux mots-valise qui circulent dans l'univers des politiques publiques et traduisent un aggiornamento en cours de leur grammaire, de leurs normes et modes d'action ». Voir : LEFEBVRE Rémi, « Quand légitimité rime avec proximité », *Mouvements*, n°32, mars-avril 2004, p. 136.

[6] LEVY Isabelle, SANTI Gérard et THOMAS Olivier, « La notion de proximités urbaines : quels apports ? », *in* HURIOT Jean-Marie (dir.), *La ville ou la proximité organisée*, Paris, Anthropos, 1998, p. 202.

[7] Le caractère mythologique de la proximité est ainsi présenté par Christian Le Bart et Rémi Lefebvre : « Brandie comme une évidence sociale, construite comme une nécessité, la proximité est fondée sur un jeu d'équivalences naturalisées dont l'effet symbolique est puissant : proximité = implication = participation = efficacité = légitimité ». Voir : LE BART Christian et LEFEBVRE Rémi, « Une nouvelle grandeur politique ? », *in* LE

Dans la même démarche de valorisation d'un lexique participatif, nous avons donc pu observer la mobilisation par les candidats du registre de la proximité, souvent assimilé à une démarche participative. Le changement de la vision du rôle de l'élu au sommet d'un ordre hiérarchique appliquant une politique descendante à celui d'un élu-animateur proche des gens, co-construisant ensemble les enjeux est au centre des discours de campagne. Selon les candidats, le thème de la proximité indique en effet une action publique « à l'écoute », « au plus près des attentes des citoyens », mise en œuvre par un personnel politique lui-même proche, assimilé à l'ensemble des citoyens. L'élu local est donc forcément un élu « de terrain », il habite et pratique la ville, fait face aux mêmes difficultés, à la même réalité. Le document officiel de présentation de la liste du maire sortant fournit ici une illustration très claire de la mobilisation du registre de la proximité comme mode de faire des candidats : « *« Voici les femmes et les hommes de la liste Nancy Passions. Vous les avez peut-être déjà rencontrés dans votre quartier, au sein d'une association, à travers leur métier. Comme vous, ils vivent Nancy au quotidien »*. La mobilisation de cette thématique n'est pas neutre en ce sens qu'elle tend à abolir les distinctions entre les différentes versions de la proximité. De nombreux travaux ont déjà démontré que ce concept est polysémique et peut décrire différents phénomènes. On distingue ainsi la proximité spatiale ou géographique (proximité des acteurs au sein d'un espace physique déterminé), la proximité substantielle (proximité des acteurs dans un espace social) ou bien encore la proximité relationnelle (proximité des acteurs organisée par leurs échanges au sein d'un réseau). Les candidats cherchent alors à opérer un rapprochement entre la proximité spatiale, naturelle dans un espace urbain encore limité et la proximité sociale. Leur appartenance commune à une même ville entraînerait dès lors une identification, une assimilation qui supprimerait les différences entre représentants et représentés[1]. La revendication d'une action publique de proximité menée par des élus proches de leurs électeurs s'intègre alors parfaitement au registre discursif général utilisé par les candidats lors de cette campagne. Tout comme les concepts de démocratie participative, de développement durable, de gouvernance, la proximité permet la mobilisation de toute une série de valeurs jugées comme positives. Elle intervient donc comme le préalable à cette nouvelle action publique. Á l'exaltation des valeurs villageoises et localistes s'est donc substituée la revendication d'une proximité urbaine organisée, capable d'offrir aux citoyens

BART Christian et LEFEBVRE Rémi (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005, p. 13.

[1] Cette assimilation entre proximités spatiale et sociale a déjà été relevée et critiquée en ce sens que « la distension du lien social et les phénomènes d'exclusion au sein des villes montrent la divergence possible entre les notions de faible distance physique et de proximité sociale ». Voir : LEVY Isabelle, SANTI Gérard et THOMAS Olivier *in* HURIOT Jean-Marie (dir.), *op. cit*, p. 199.

une action publique guidée par la gouvernance. La proximité trouve selon les élus naturellement sa place au sein de cette gouvernance en réseaux marquée par l'interconnaissance et les activités relationnelles. C'est parce que les élus sont proches des citoyens et se comportent en élus-animateurs que l'action publique peut être menée selon les principes de la participation, de l'ouverture et de la subsidiarité.

B. Un enjeu central de la campagne municipale

La démocratie participative a constitué le thème central de cette élection municipale comme le démontre sa mobilisation prioritaire dans les différents dispositifs communicationnels de la campagne électorale (1) ainsi que sa place dominante dans les différents programmes élaborés par les partis (2).

1/ LES DISPOSITIFS DE CAMPAGNE

La campagne électorale nancéienne a placé la démocratie participative au cœur des dispositifs communicationnels de l'ensemble des acteurs. En premier lieu, les slogans officiels choisis pour illustrer les affiches de campagne font tous appel au registre de la participation[1]. Mieux, la thématique était même au centre du discours prononcé par la tête de liste socialiste lors de la soirée de lancement de la campagne[2]. Ce premier discours public, par son caractère offensif à l'encontre de la gestion municipale de l'équipe sortante[3], démontre le choix stratégique de la liste socialiste à occuper la thématique participative. La rhétorique centrale déployée lors de ce discours inaugural consistait à proposer aux nancéiens *« un nouveau contrat démocratique »* fondé sur la nécessité d' *« inventer un nouveau rapport entre le pouvoir et les citoyens, en favorisant l'expression de la participation citoyenne »*. La critique portée par la candidate socialiste dépasse la simple dénonciation de la monarchisation du pouvoir municipal. Ce phénomène apparaît en effet trop structurel pour constituer une critique puissante. Ce défaut démocratique est alors relié à un manque de prise en compte des mutations de l'action publique. Nicole Creusot affirmait ainsi lors de ce discours que « *cette conception très personnalisée et centralisée du pouvoir […] ne correspond pas aux exigences modernes de la gestion d'une cité et […] conduit à appauvrir le débat démocratique et par*

[1] La liste menée par le maire sortant indiquait ainsi « Écrivons la suite ensemble » tandis que la liste socialiste optait pour « Les Nancéiens au cœur ».
[2] Soirée de lancement de la campagne socialiste, lundi 07 janvier 2008.
[3] Nicole Creusot, la tête de liste socialiste dénonçait ainsi « le système de principauté qui anime l'hôtel de ville ».

conséquent à se détourner des voies du développement économique et du progrès social ». La stratégie de la liste socialiste a consisté plus largement en une dénonciation soutenue à l'encontre de la gestion des Ateliers de Vie de quartier de la ville. Ce thème a été développé en amont lors de l'organisation des différents axes de campagne. L'équipe socialiste a mis en place différents ateliers thématiques relatifs aux enjeux majeurs du scrutin. Lors de l'unique atelier thématique consacré à la démocratie participative auquel nous avons pu assister, nous avons observé la présence de certains militants également membres des ateliers de vie de quartiers venus fournir leur critique de « l'intérieur » du fonctionnement des conseils. La réflexion issue de cette table-ronde a mené l'équipe à insister sur le caractère fermé et en vase-clos de ces instances. Dans le même temps, une stratégie de présence future dans l'ensemble des ateliers de vie de quartier en cas de défaite a été actée. Nous reviendrons sur cette stratégie de présence qui existe au sein du PS local depuis les élections municipales de 2002, mais qui peine à s'appliquer concrètement. Seul le renouvellement des AVQ de 2008 semble avoir donné un élan concret à cette démarche qui a pour but de ne plus laisser ces instances aux seules mains de la majorité, accusée d'en faire de simples organes de communication. Au-delà de cet exemple symptomatique, le contexte politique local de cette élection, a largement contribué à la mobilisation de ce registre du défaut de démocratie. Face au maire sortant, les deux opposantes principales ont lourdement, et parfois de manière caricaturale, brocardé son bilan et son mode de gestion. Nicole Creusot interpella ainsi le maire sortant sur le registre de sa gestion monarchique lors du premier débat de la campagne : « *quand on a été maire pendant vingt-cinq ans, on a forcément des obligés !* »[1]. Dans la même veine, Françoise Hervé, opposante historique et ancienne adjointe du maire a affirmé vouloir « *rendre la ville aux Nancéiens qui leur a été volée durant un règne trop long* »[2].

La proximité a également structuré les démarches des différentes listes. La capacité de cette notion à s'intégrer à des stratégies très différentes en renforce son caractère protéiforme. Alors que son inscription dans la rhétorique du « parachuté » a déjà fait l'objet de solides investigations[3], notre terrain d'études en révèle d'autres usages. D'abord, la liste socialiste s'est appuyée sur ce registre dans le cadre de sa campagne de notoriété. La tête de liste étant sans doute la moins connue des nancéiens des trois principaux concurrents, l'équipe socialiste

[1] Débat du 17 février 2008, retransmis en direct par la radio France Bleu Sud Lorraine.
[2] Débat du 02 mars 2008 retransmis par France 3 Lorraine Champagne Ardennes.
[3] Voir notamment : LEFEBVRE Rémi, « La difficile notabilisation de Martine Aubry à Lille. Entre prescriptions de rôles et contraintes d'identité », *Politix*, vol. 17, n°65, 2004, p. 132-138. Ou bien encore, sur le même exemple de la campagne municipale de Martine Aubry à Lille en 2001 : ETHUIN Nathalie et NONJON Magali, « Quartiers de campagne. Ethnographie des réunions publiques de la liste Martine Aubry à Lille », *in* LAGROYE Jacques, LEHINGUE Patrick et SAWICKI Frédéric (dir.), *Mobilisations électorales. Le cas des élections municipales de 2001*, Paris, PUF, 2005, p. 171-189.

a cherché à renforcer son image. La proximité apparaît alors comme incontournable de cette démarche qui nécessite une présence presque permanente sur le terrain, en vue de garantir une meilleure visibilité à la candidate. La pratique du porte-à-porte de l'ensemble des co-listiers est venue renforcer cette stratégie. Des critiques se sont pourtant fait entendre au sein même de l'équipe sur le manque d'investissement de la candidate sur le terrain, remettant en cause par ce biais, sa légitimité à occuper la tête de liste. De même, l'équipe sortante a également investi le thème de la proximité dans la valorisation de son bilan mais aussi dans la structuration de la campagne. La rhétorique de la proximité a ainsi permis de souligner la tenue des engagements lors du mandat écoulé, comme l'illustre cet extrait d'un document de campagne : *« en 2001, nous nous étions engagés sur une méthode, la proximité. Nous avons tenu nos promesses : 8 mairies de quartier, 12 ateliers de vie de quartier, des adjoints de territoires, et un numéro de téléphone « Nancy ville en direct », pour plus de proximité partagée »*. Dans ce cadre de valorisation collective de la proximité, la campagne s'est largement organisée à l'échelle non pas de la ville dans son ensemble mais au sein de ses différents quartiers. L'utilisation du quartier paraît *a priori* naturelle dans le cadre d'une campagne municipale pour des raisons pratiques avant tout. Cependant, nous avons observé que le recours à cette division infra-communale a également fait l'objet d'une large valorisation des acteurs par le déploiement d'une rhétorique « quartiériste »[1]. Les équipes ont ainsi quadrillé les différents secteurs de la ville identifiés par le découpage opéré pour définir les Ateliers de vie de quartier. Chaque quartier a fait l'objet de rencontres ciblées entre les membres de la liste et ses habitants. Les thèmes abordés lors de ces rencontres étaient spécifiques aux problématiques de chaque quartier. Ainsi, la liste socialiste a par exemple diffusé des cartons d'invitation *« aux habitants du quartier […] pour échanger avec vous »*. La liste sortante a utilisé le même registre par la diffusion d'une série de tracts intitulés *« Poursuivons le dialogue »* indiquant : *« Pour mieux y vivre, mieux en profiter, parlons ensemble de ce qui compte pour votre quartier »*.

2/ LA COMPARAISON PROGRAMMATIQUE

Au-delà de son inscription dans les dispositifs communicationnels visant à obtenir des bénéfices électoraux, la démocratie participative a également occupé une place centrale au sein même des programmes des listes principales. Toutefois, cette valorisation collective est

[1] Pour plus de détails sur la valorisation des quartiers ou « quartiérisme », se reporter à : LEFEBVRE Rémi, « La proximité à distance », *in* LE BART Christian et LEFEBVRE Rémi (dir.), *op. cit.*, p.109-110.

marquée par des approches différentes de l'usage de cette thématique. Le programme de la liste conduite par le maire sortant est pour sa part présenté comme une charte en quatre points passée entre la liste et les électeurs[1]. Dans ce cadre, la démocratie participative ne fait pas l'objet d'une thématique particulière mais s'intègre au dernier aspect de la charte, à savoir « l'éthique de gestion ». Ici encore, on reconnaît la valorisation de la transversalité de la notion qui n'est pas présentée comme une politique publique en tant que telle mais comme une méthode de gestion. La participation citoyenne comme méthode est alors déclinée en trois engagements : les membres de la liste s'engagent ainsi à être « Plus proches de vous » à respecter « Plus d'échanges avec vous » et enfin à assurer « Une évaluation partagée ». Chacun de ces blocs renvoient à des propositions concrètes. Le premier élément qui s'approche de la notion de proximité comprend la mise en place d'adjoints de territoires, de budgets participatifs ou encore la création d'un conseil de développement de la vie locale. Le second chapitre relève plus directement de ces espaces de dialogues que les élus affirment vouloir multiplier grâce à l'engagement à la disponibilité des élus, à une évaluation annuelle par des panels et des enquêtes qualitatives ou encore par le renforcement du recours aux nouvelles technologies. Enfin, la troisième série d'engagement relative à l'évaluation affirme la mise en place d'un bilan annuel de mandat dans les quartiers mais aussi le respect de l'opposition. La liste socialiste n'aborde pas la thématique participative sous cet angle transversal de méthodologie d'action globale mais sous la forme de propositions précises dans un volet spécifique du programme consacré à la question. Ce chapitre du programme socialiste s'intitule de façon ambitieuse : « La métamorphose démocratique ». Concrètement, la liste propose notamment la rénovation du fonctionnement des conseils de quartier de la ville par leur mutation en régies de quartier. L'équipe socialiste critique par ce biais la main-mise de la mairie sur les AVQ et affirme être en mesure de les faire évoluer *« vers plus de liberté et d'autonomie »*. Sur ce point, elle évoque la mise en place de budgets participatifs mais aussi la tenue de compte-rendu de mandat annuel. Les autres projets consistent en la création d'un conseil de la vie associative ainsi qu'au renforcement de la démocratie numérique par la diffusion en direct sur l'internet des séances du conseil municipal ou encore la mise en place d'un forum municipal. Enfin, la liste socialiste promet la constitution d'un

[1] Laurent Hénart, en troisième position sur la liste de droite me présente ainsi ce programme lors de notre entretien : « On a une charte de liste que l'on va proposer aux citoyens. Donc dedans vous avez quatre éléments : les premiers éléments, quelles sont les valeurs qu'on défend au travers de l'action publique ; 2, voilà les engagements qu'on prend pour que les citoyens puissent être informés, puissent influer, contrôler et prendre part à une partie des décisions ; 3, voilà nous, comment on s'engage à exercer notre programme, en termes de disponibilité, en terme d'organisation du travail des élus dans leurs délégations thématiques et dans leur territoire de responsabilité ; et 4, voilà comment est notre éthique de gestion ». Notes d'entretien, le 23 février 2008.

« conseil consultatif des étrangers », proposition qui a d'ailleurs suscité de vifs débats au sein même de l'équipe de campagne. Ces différents éléments témoignent de la réflexion du PS autour de cette question évoquée plus haut. Le renforcement de l'usage des nouvelles technologies ainsi que la proposition d'un budget participatif constituent en effet les dispositifs jusqu'alors délaissés par la majorité sortante.

Comme nous pouvons l'observer, l'intégration de la démocratie participative dans les différents programmes laisse entrevoir certaines confusions, voire certaines lacunes dans son usage. Par exemple, la liste sortante assimile la mise en place de budgets participatifs à la thématique de la proximité au côté de propositions comme le renforcement du rôle des adjoints de territoire. Selon la typologie déjà exposée, ces différentes techniques n'ont en effet rien en commun et relèvent de logiques fort différentes que la liste d'André Rossinot assimile pourtant. Cette confusion théorique indique encore une fois le caractère flou sur les objectifs assignés à la démarche participative. Nous pouvons également évoquer la référence à l'évaluation qui reste floue ou indécise. La liste socialiste, a quand à elle, intégré sa proposition de mise en place de bornes *wifi* à plusieurs endroits de la ville dans la partie consacrée à la démocratie participative. Ces bornes doivent permettre simplement de se connecter facilement et gratuitement à l'internet et l'on voit mal ici le lien de ce dispositif avec la participation. En outre, de manière moins surprenante en période de campagne électorale, le programme de la liste élue comporte son lot de promesses qui tardent à prendre forme comme celle de créer un conseil de développement de la vie locale ou encore l'engagement à renforcer l'usage d'internet dans les conseils de quartier sous l'appellation ambitieuse d' « Ateliers de vie numériques ». Malgré les différences relevées entre le contenu programmatique des deux listes principales, la place dominante accordée à la démocratie participative constitue une source d'interpellation de premier ordre. L'étude précise des propositions en la matière ne révèle pas un écart idéologique important ente les différents partis. L'ensemble des éléments étudiés dans cette section, relatifs à l'avènement de principes constitutifs d'une prétendue nouvelle gouvernance locale semble appartenir à une seule et même matrice. La démocratie participative incarne cette tendance par son succès transpartisan incontestable. Ces figures de style imposées sont alors présentées comme autant de valeurs intégrées non seulement dans le discours « interne » des acteurs, c'est-à-dire comme un ensemble de pratiques désormais acquises ou en cours d'acquisition par le personnel politique mais également dans le discours « externe » tourné vers les électeurs. Ces constats semblent corroborer les thèses soutenant un phénomène d'affaiblissement de la prégnance des

idéologies sur le plan local[1]. Ainsi, c'est le territoire lui-même qui apparaît comme l'idéologie homogénéisante des discours politiques locaux[2], à travers la valorisation de la gouvernance, de la territorialisation ou de la proximité. Nous ne sommes pas en mesure d'évaluer notre hypothèse comme seule une alternance lors des dernières élections municipales nous l'aurait permis. Toutefois, au regard du contenu programmatique et de la mobilisation de la participation comme enjeu central de la campagne, nous pensons qu'une telle alternance n'aurait pas conduit à l'affirmation d'une nouvelle idéologie partisane, mais plutôt d'une idéologie tournée vers l'action, la communication et le symbole[3].

[1] Sur ce point, se reporter à : ARNAUD Lionel, LE BART Christian et PASQUIER Romain, « Does Ideology Matter ? Standardisation de l'action publique territoriale et recompositions du politique », *in* ARNAUD Lionel, LE BART Christian et PASQUIER Romain (dir.), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, PUR, 2006, p. 14-24.

[2] Sur ce point, voir ARNAUD Lionel, LE BART Christian et PASQUIER Romain, « Does Ideology Matter ? Standardisation de l'action publique territoriale et recompositions du politique », *in* ARNAUD Lionel, LE BART Christian et PASQUIER Romain (dir.), *op. cit.*, p. 20. Les auteurs posent ici l'hypothèse du territoire en tant qu'idéologie ou au moins comme « support de productions idéologiques bricolées au fil des configurations locales ».

[3] *Ibid*., p. 24. Les auteurs envisagent ici le cas d'une alternance municipale dans le même sens que nous : « Lorsque alternance politique il y a, le souci des nouvelles équipes est davantage de se distinguer en faisant mieux au regard des critères d'excellence de la profession, éventuellement de faire autrement, mais rarement de faire autre chose. Il s'agit de marquer l'alternance, mais pas forcément sous la forme d'une rupture idéologique et partisane. La symbolique de l'alternance se substitue à la possibilité d'une alternative idéologique ».

Chapitre 2 : Le développement d'une ingénierie participative

L'émergence d'un impératif délibératif se traduit pour les pouvoirs publics par le développement d'injonctions à collaborer plus étroitement avec les citoyens destinataires des politiques publiques. Face à la montée en puissance de ces contraintes, les responsables locaux ont paru dans un premier temps relativement désemparés, ne sachant pas véritablement comment s'y prendre. Puis progressivement, nous avons assisté au développement d'une véritable ingénierie participative visant à mettre les collectivités en capacité de répondre de manière satisfaisante à ces attentes. C'est cette idée d'ingénierie participative que nous nous proposons d'explorer à présent. Nous avons en effet observé un mouvement de recherche d'expertise interne et externe en matière de démocratie participative (I). Toutefois, ce constat de l'émergence d'une ingénierie participative n'a pas permis d'effacer toute trace de pratiques amateures dans la gestion concrète des différents dispositifs, ce qui invite à s'interroger sur la volonté réelle des élus en matière de réalisation de l'impératif délibératif (II).

SECTION 1 : UNE RECHERCHE D'EXPERTISE INTERNE ET EXTERNE

Cette recherche d'expertise s'incarne dans un double mouvement de spécialisation et de professionnalisation. Nous étudierons tout d'abord la recherche d'expertise interne qui se traduit par la spécialisation progressive d'élus et de personnels administratifs autour de la démarche participative (I). Ce processus se prolonge par la recherche d'une expertise à l'extérieur des institutions, par le biais d'un recours de plus en plus habituel à une catégorie d'acteurs se présentant comme des professionnels de la participation (II).

I. LA RECHERCHE D'EXPERTISE INTERNE : SPÉCIALISATION DES ÉLUS ET DES SERVICES ADMINISTRATIFS

Nous assistons actuellement à une mutation du profil des élus « porteurs » de la démarche participative, c'est-a-dire à l'origine institutionnelle des dispositifs, qui s'apparentent de plus en plus à des experts en la matière (A). L'avènement de ces élus-techniciens s'accompagne de la constitution d'une technocratie administrative spécialisée dans la démarche participative (B).

A. Le passage d'élus explorateurs à des élus spécialistes de la démocratie participative

Les élus à l'origine des dispositifs participatifs connaissent une spécialisation progressive (1) qui s'explique par une mutation de leur approche de la notion de participation citoyenne (2).

1/ UNE SPÉCIALISATION PROGRESSIVE…

Nous assistons à une spécialisation progressive des élus porteurs comme en témoigne la mutation des profils de cette catégorie d'élus. En effet, la première génération d'élus porteurs de la démocratie participative locale en France est apparue dès les années 70[1]. Á bien des égards, les acteurs de cette période peuvent être considérés comme des pionniers voire des

[1] Voir notamment : NONJON Magali et LEFEBVRE Rémi, « La démocratie locale en France. Ressorts et usages », *Sciences de la société*, n°60, 2003, p. 10-14.

explorateurs, tant cette époque est marquée par une absence de cadres juridique, théorique ou pratique précis.

Á titre de figure exemplaire de cette génération d'élus explorateurs de la démocratie participative, nous pouvons citer le cas de Michel Dinet, le Président du Conseil général de Meurthe-et-Moselle au travers notamment de l'expérience mise en place dans le pays de Colombey[1]. Élu maire de la petite commune de Vannes-le-Châtel en 1972, il devient conseiller général du canton de Colombey-les-Belles en 1978. Il se préoccupe alors rapidement des questions relatives au développement local dans cette zone rurale en dépression et crée l'association « Avenir et défense du canton de Colombey » entouré d'enseignants et de responsables associatifs et syndicaux. Son idée est que la relance de ce territoire ne pourra se faire sans la participation de tous les acteurs concernés. Aussi, parallèlement à la création d'un syndicat intercommunal classique qui deviendra la communauté de communes du pays de Colombey en 2001, il institue une structure participative originale : une assemblée générale de pays ouverte à tous les acteurs du développement local. En dehors de tout cadre juridique, l'expérience consiste à conférer une sorte de droit de veto à cette assemblée qui a le pouvoir de repousser les programmes d'action déterminés par les élus au sein du syndicat intercommunal.

Dans une moindre mesure, André Rossinot incarne également cette première génération d'élus porteurs de la démocratie participative. Nous pouvons évoquer notamment sa contribution dans la mise en place dès 1977, alors qu'il est à l'époque un simple adjoint au maire de Nancy, des premières commissions de quartier nancéiennes. Ces structures ont été remplacées à partir de 2002 par les actuels Ateliers de vie de quartier. Comme dans l'expérience du pays de Colombey, les commissions de quartier interviennent en dehors de toute contrainte juridique, à la différence des conseils de quartiers actuels rendus obligatoires par la loi « démocratie de proximité » de 2002. Ces deux parcours ne présentent donc pas une spécialisation dans le domaine de la participation : ce ne sont pas des élus experts de la participation mais des élus généralistes qui appliquent la démarche sans formalisme particulier.

Á l'inverse, les années 90 ont vu apparaître une nouvelle génération d'élus au profil plus technique. Ce mouvement n'est d'ailleurs pas exclusif au domaine de la participation et le

[1] HANNOYER François, « Colombey-les-Belles, 1978-… Esprit et structures d'un EPCI légendaire », *Territoires*, novembre 2002, p. 20-24.

profil d'élus-techniciens est désormais relativement habituel au sein des collectivités[1]. Ces élus se sont alors vus confier les premières délégations dédiées à la démocratie participative qui constituent une forme de spécialisation institutionnelle. C'est dans ce cadre qu'il faut comprendre le choix de Claudine Guidat au poste de première adjointe en charge de la participation et de la vie des territoires dès l'élection municipale de 2001[2] et celui de Mathieu Klein à la tête d'une vaste vice-présidence comprenant notamment le domaine de la participation et de la vie citoyenne en 2004. L'introduction de telles délégations semble alors indiquer une prise au sérieux en même temps qu'une institutionnalisation de la participation citoyenne. Les collectivités cherchent donc à démontrer leur investissement dans la participation en en confiant la responsabilité à des élus ayant bénéficié d'une formation particulière. Ainsi, l'apparition des premières délégations ou vice-présidences à la démocratie participative à partir des années 1990 correspond bien au début de l'inscription de cette thématique à l'agenda politique des différentes collectivités locales[3].

Á des degrés différents, Claudine Guidat et Mathieu Klein présentent bien des profils d'élus spécialistes de la démocratie participative pouvant se revendiquer d'une expertise et d'une formation particulière sur la question. Même si son parcours professionnel s'inscrit dans un premier temps dans le secteur industriel, Claudine Guidat va en effet rapidement s'orienter vers le monde de la recherche universitaire et plus précisément dans les sciences de l'ingénieur[4]. Elle dirige aujourd'hui l'École nationale supérieure en génie des systèmes industriels. Ses recherches portent sur « l'ingénierie du développement appliquée aux problématiques des systèmes complexes et les sciences de l'innovation en tant que science de l'action à l'interface des sciences de l'ingénieur et des sciences de l'homme et de la société ».

---

[1] Frédéric Sawicki souligne ainsi « la banalisation, au plan local, de la figure de l'élu-technicien » qui s'incarne le plus souvent dans les personnalités des adjoints et des vice-présidents. Voir : SAWICKI Frédéric, « Le leadership politique, un concept à remettre sur le métier ? », *in* SMITH Andy et SORBETS Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, PUR, 2003, p. 87.

[2] Il est à noter que la première adjointe s'intéresse particulièrement à cette position d'élu délégué à la participation comme le démontre sa collaboration à un ouvrage sur la question. Voir la préface de Claudine Guidat *in* DUPUIS Jérôme, *Guide de l'élu délégué à la participation, la démocratie locale et la citoyenneté*, Territorial éditions, 2008, p. 7.

[3] Ainsi, « Les adjoints participent par ailleurs à la légitimité du maire et de l'institution municipale par le biais des délégations qui leur sont confiées. Leurs intitulés traduisent les thèmes inscrits sur l'agenda municipal par le maire et son équipe, et ce faisant attestent de l'intérêt que la municipalité prête à des problèmes sur lesquels elle s'engage à agir ». Voir : BORRAZ Olivier, « Le leadership institutionnel », *in* SMITH Andy et SORBETS Claude (dir.), *op. cit.*, p. 131.

[4] Elle déclare ainsi : « Alors professionnellement c'est très simple, j'ai démarré ma carrière par la création d'une entreprise industrielle spécialisée dans le bois pendant que j'étais encore…euh, je terminais ma thèse et ensuite…forte de cette expérience…j'ai fait un choix à un moment, ou continuer l'activité industrielle ou revenir à l'université parce qu'il y avait un laboratoire à reprendre, y'avait une activité de formation un peu nouvelle à développer, ce que j'ai fait…parce que je trouve aussi qu'investir son temps dans une entreprise plus humaine…hein…et moins économique et moins technique…me convenait un peu mieux ». Notes d'entretien, le 15 janvier 2008.

C'est par ses recherches sur le fonctionnement des systèmes complexes que l'élue va développer son approche technique de la démocratie à l'échelle urbaine sur laquelle nous reviendrons par la suite.

Le parcours professionnel de Mathieu Klein ne présente en revanche pas de lien direct avec la question participative. Il affiche un parcours marqué notamment par un engagement précoce au sein du secteur associatif et syndical, mais c'est surtout au contact de Michel Dinet qu'il va se former aux questions participatives : « *à proprement parler, c'est quand je suis entré au cabinet de Michel Dinet puisque lui, ça fait partie de son logiciel d'action politique depuis longtemps* […] *Donc, travaillant à ses côtés sur les dossiers politiques, je m'y suis forcément beaucoup intéressé. Et puis par ailleurs, mon parcours mélange l'associatif, le syndicalisme et le politique. Je sais bien que la vision stricto sensu politique ne se suffit pas à elle-même et du coup ça me parlait* »[1]. Par la suite, c'est sa désignation à la tête de la vice-présidence qui va entraîner une formation précise sur la question. Il intègre ainsi des formations au sein de l'UNADEL[2] mais également par l'intermédiaire du Parti socialiste : « *dans le cadre de la formation des élus socialistes, il y avait des modules consacrés à la démocratie participative* […] *J'ai participé à un séminaire des élus socialistes de la Fédération sur la question. J'ai aussi participé à une formation par le service de formation continue de Science po Paris sur la question. Et tout ça dans le cadre de la formation des élus. Et ça je l'ai fait au début de mon mandat de conseiller général* »[3]. Nous notons ainsi qu'à la différence d'une première génération, forcément pionnière et donc plus portée sur les expérimentations voire inscrite dans une certaine radicalité, la nouvelle génération d'élus porteurs de la démocratie participative apparaît davantage comme une génération d'élus experts de la question.

2/ …EXPLIQUÉE PAR UNE MUTATION DE LA MATRICE DES ÉLUS

Ces différences dans le profil des élus porteurs de la démocratie participative ne sont pas le fruit du hasard. Le passage de figures de pionniers, d'explorateurs de la participation citoyenne à celles de spécialistes de l'ingénierie participative s'explique en réalité par une profonde mutation de la matrice de ces acteurs c'est-à-dire des présupposés et des cadres de référence à l'origine de leur conception même de la démarche participative.

[1] Notes d'entretien, le 18 mai 2006.
[2] L'Union nationale des acteurs du développement local est une structure associative créée en 1992 notamment par Michel Dinet et qui propose des formations aux élus et personnels administratifs aux différents aspects du développement local.
[3] Notes d'entretien, le 18 mai 2006.

Il faut remettre les choses dans leur contexte pour comprendre les différences majeures qu'il existe dans les fondements des démarches participatives des années 1970 et ceux sur lesquels sont basés les dispositifs actuels. Les années 1970 furent un creuset des expériences participatives : cette période se situe à la croisée de nombreux chemins théoriques et intellectuels, que sont l'autogestion, l'éducation populaire ou encore le socialisme municipal[1]. Dans ce cadre, les dispositifs typiques de cette époque, à l'image des Groupements d'action municipale ou encore des Ateliers urbains dans des villes pionnières comme Grenoble ou Roubaix[2], sont exclusivement *bottom-up* ou ascendants. La dynamique participative vient en effet des associations ou du syndicalisme et se diffuse ensuite au sein du personnel politique. Dans ces conditions, on comprend que le caractère exploratoire voire le relatif désordre de ces expériences relève en réalité d'une sorte d'amateurisme de principe. La démarche participative ne se conçoit alors pas dans d'autres termes et les initiatives de l'époque prennent bien souvent des « *allures de MJC améliorée où on sait quand les réunions commencent, mais pas quand elles se terminent* », comme le déclare le maire d'une commune membre de l'assemblée du pays de Colombey[3]. Les engagements politiques du Président Dinet reflètent d'ailleurs particulièrement ces caractéristiques puisqu'en tant qu'instituteur, il rejoint d'abord le mouvement laïc d'éducation populaire [4] mais aussi le courant autogestionnaire incarné à l'époque par le PSU. Même André Rossinot, malgré son engagement dans le radicalisme marqué à droite a rejoint un temps, durant les années 70, l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale[5].

Nous assistons depuis les années 90 à une inversion de la logique de la démarche participative. La démocratie participative s'opère aujourd'hui dans le cadre d'une « participation octroyée », venue d'en haut. Ce changement de logique est d'ailleurs lié à la spécialisation des élus : c'est parce qu'ils détiennent l'expertise que la participation est octroyée et parce que, par principe, celle-ci ne s'exerce aujourd'hui que de façon *top-down*, qu'il faut avoir des élus formés et experts. La nouvelle approche de la démocratie participative semble donc davantage centrée sur l'idée d'un meilleur management public proche des concepts issus de la gouvernance

[1] Sur ce point, se reporter à : LEFEBVRE Rémi, « Qu'est le socialisme municipal devenu ? Politisation dépolitisation, neutralisation de la question municipale au Parti socialiste (de 1970 à nos jours) », *in* ARNAUD Lionel, LE BART Christian et PASQUIER Romain (dir.), *Idéologies et action publique territoriale. Le politique change-t-il encore les politiques ?*, Rennes, PUR, 2006, p. 75-78.

[2] Sur ce point, se reporter à : BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves (dir.), « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », *in* BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henry et SINTOMER Yves (dir.), *op. cit.*, p. 8-10.

[3] HANNOYER François, article précité, p. 21.

[4] Il rejoint en effet les Centres d'entraînement aux méthodes de pédagogie active.

[5] L'Adels est un réseau d'acteurs du développement local et pour la promotion de la participation locale des habitants apparu dès 1958, marqué à gauche et proche des courants auto-gestionnaires.

locale[1], par le biais d'une participation le plus souvent cantonnée dans le cadre strict de l'aide à la décision. Le cas de Claudine Guidat est ici particulièrement clair par les passerelles que l'élue cherche à créer entre le secteur des processus industriels et celui des processus décisionnels dans le cadre de la vie démocratique d'une commune ou d'une inter-communalité. Á ce titre, l'élue développe une vision technocratique de la question démocratique et cherche à appliquer certaines méthodes issues du secteur industriel à la gestion urbaine. Selon elle, sa formation spécialisée dans la gestion des systèmes complexes constituerait même un atout dans son approche des relations humaines à l'échelle urbaine qui relèvent par nature d'un système complexe. L'accent est alors largement mis sur l'aide à la décision, les dispositifs participatifs devant s'intégrer comme des processus intervenant en amont des décisions, à l'image de panels de consommateurs interrogés sur la qualité d'un bien avant sa production en série. La vision développée par Mathieu Klein est quant à elle moins déterminée à première vue. S'il insiste sur l'importance de la notion dans le cadre du « vivre-ensemble », il cherche également à en rénover les cadres d'action par le biais d'une plus grande médiatisation de ces dispositifs ou en utilisant des techniques plus attractives. Au final, nous retrouvons le caractère flou et la plasticité de la notion de dont le contenu évolue en fonction du référentiel idéologique de chaque période.

B. L'avènement d'une technocratie administrative de la démocratie participative

Les élus sont en quelque sorte devenus eux-mêmes des technocrates de la démocratie participative. Ils s'appuient en outre sur une véritable technocratie administrative de la participation (1). Toutefois, cette mise en conformité des services administratifs avec l'impératif participatif rencontre encore de nombreux freins (2).

1/ LA RÉORGANISATION DES SERVICES : VERS UNE RECHERCHE DE TRANSVERSALITÉ

Alors que l'organisation administrative classique repose sur une segmentation des services en pôles de compétences précises, la mise en conformité avec l'impératif participatif implique une profonde mutation visant à faire évoluer le fonctionnement interne des collectivités vers

[1] Voir *supra*, p. 77.

une plus grande transversalité[1]. Pour produire des effets, la démocratie participative nécessite d'être intégrée à l'ensemble des politiques publiques déployées par les collectivités. Cette nécessité est semble t-il à l'origine de réflexions sur une réorganisation interne. Cela a par exemple conduit la ville de Nancy à mettre en place un service « Vie des territoires », placé sous la direction de l'adjointe à la participation, et chargé de fournir un support logistique et méthodologique aux différentes démarches participatives de la municipalité. De même le Conseil général a créé un poste de chargé de mission à la démocratie participative auprès de la présidence à partir de 2006. Au terme d'un rapport interne rédigé par la direction générale du Conseil général[2], le rôle de ce chargé de mission consiste à « *offrir aux services un appui logistique et méthodologique* » à l'image « *d'un chef d'orchestre* »[3] de la participation. Dans cette optique, le Conseil général a également organisé un séminaire de formation des cadres sur la thématique de la participation en 2004 sur lequel nous reviendrons par la suite.

L'étude de l'organisation des services administratifs spécialisés dans cette thématique nous indique l'existence d'un décalage entre la volonté politique affichée et la réalité organisationnelle constatée. La constitution de délégations au sein des collectivités a effectivement pour effet de cristalliser la démarche « participation » autour d'un responsable politique unique disposant de ses propres agents. Cette situation de monopole se trouve par ailleurs renforcée, comme nous l'avons déjà exposé, par la détention de compétences assez pointues dans ce domaine. Le cas de la création de la vice-présidence chargée de la démocratie participative au Conseil général nous offre une manifestation de ce décalage. En effet, le rapport précité de 2002 s'interrogeait déjà sur la pertinence de la désignation d'un tel vice-président : « *plutôt que de créer un poste de vice-président à la participation, n'est-il pas préférable que chaque vice-président, en fonction des projets choisis pour mettre en œuvre une démarche de participation, soit à son tour l'animateur de la démarche ?* »[4]. Claudine Guidat, de par son statut de première adjointe directement responsable du service « vie des territoires », intervient également comme la personnalité incontournable pour la mise en œuvre de tout projet dans ce domaine. Aussi, certains membres actifs de différents AVQ nous ont par exemple témoigné des difficultés engendrées par cette position au regard de l'objectif de transversalité : « *l'ensemble* [la politique de participation de la mairie de Nancy] *n'est pas cohérent parce que si on a des adjoints de territoires, cela ne sert à rien d'avoir un autre*

[1] Voir *supra*, p. 78.
[2] MANGIN Denis, *Soutenir et développer les démarches participatives en Meurthe-et-Moselle*, Direction générale du Conseil général 54, mars 2002. Ce document nous a été transmis lors d'un entretien réalisé avec un chargé de mission à la direction générale.
[3] *Ibid.*, p. 6.
[4] *Ibid.*, p. 14.

adjoint élu. Elle aurait dû permettre le travail en réseau entre adjoints de territoires mais ça n'a pas marché. Chacun a fait son travail pour soi, pas d'échange d'informations. Au final, on travaille de façon verticale pour le moment, c'est-à-dire, pas de façon horizontale ou transversale. Ca commence mais c'est très peu ! »[1].

Au-regard de ces différents éléments, nous pouvons faire état d'injonctions contradictoires auxquelles doivent faire face les différentes collectivités. D'une part, les réflexions internes nourries par la pression du législateur et peut-être aussi celle des citoyens, conduisent à une volonté de prise en compte institutionnelle de la politique participative. Mais, de façon assez ambivalente, le résultat de cette première injonction, matérialisé par la création de délégations spécifiques, conduit à des effets inattendus comme la monopolisation de la démarche par quelques grands élus considérés comme des experts et apparaît au final comme un frein à la volonté de transversalité interne associée à l'effort participatif. La question de la spécialisation administrative de la participation reste posée : est-il pertinent de la traiter, de manière institutionnelle, de la même façon que d'autres domaines de compétences comme l'éducation, les sports ou les transports ?

2/ LES FREINS À LA SPÉCIALISATION DES SERVICES

Si, comme nous venons de le voir, les collectivités ont entamé des réformes internes visant la mise en conformité des services administratifs avec les objectifs de la démocratie participative, cette mutation se heurte pourtant à un certain nombre d'obstacles. La constitution progressive d'une bureaucratie formée d'experts et de techniciens a longtemps tenu les agents administratifs à bonne distance des citoyens. Il n'est donc pas surprenant de constater de manière concrète que l'acquisition de « réflexes » participatifs au sein des différents services se heurte à plusieurs facteurs internes, que l'on pourrait qualifier de routines administratives. Dans son étude, Judith Ferrando y Puig formule trois constats empiriques pour considérer que « *la technostructure s'avère relativement incapable d'intégrer l'innovation que constitue la mise en œuvre de dispositifs participatifs à destination de leurs administrés* »[2]. Selon elle, il existe en premier lieu un décalage entre impératif participatif et mode d'organisation bureaucratique ; ensuite, l'ouverture à la participation citoyenne engendrerait des risques à l'origine de résistances ; enfin, elle souligne le caractère périphérique des innovations

[1] Notes d'entretien avec un membre actif d'un AVQ, 26 août 2008.
[2] FERRANDO y PUIG Judith, *Le Citoyen, le Politique et l'Expert à l'épreuve des dispositifs participatifs. Étude de cas sur une conférence de citoyens sur la dépendance à l'automobile et discussion*, Thèse de Sociologie, Paris 5, 2007, p. 446.

participatives dans le fonctionnement des technostructures [1]. Il nous paraît en effet incontestable que l'introduction de pratiques participatives au sein de l'organisation administrative engendre des facteurs d'instabilité et expliquent en partie leur perception en terme de « risque ». Ces risques prennent selon nous deux formes principales : tout d'abord, les services craignent un alourdissement de la procédure administrative ; ensuite, et dans une certaine mesure, l'apparition du public, des administrés, au cœur des processus décisionnels entraîne un sentiment de remise en cause de la légitimité de l'action administrative. Ces éléments peuvent occasionner une hostilité des personnels eux-mêmes à l'égard de la démarche. Ainsi, comme nous le confiait un membre de la Direction générale du Conseil général, « *l'obstacle premier pour moi, c'est le temps que ça prend. Et donc les techniciens qui se disent que c'est du temps en plus dont on ne voit pas forcément l'intérêt parce qu'on pense qu'on a le savoir technique qui nous permet de trancher la question sans avoir besoin de le demander à quelqu'un d'autre. L'autre raison c'est aussi la crainte de ce qu'il va pouvoir sortir de ce genre de démarche, parce que les techniciens maîtrisent moins les choses que quand on est dans le cadre d'une décision classique* »[2].

En revanche, il nous semble important de ne pas sur-estimer le poids de ces résistances au sein des collectivités étudiées. En effet, nous avons pu observer la présence de nombreux membres des services, à différents niveaux de responsabilité, intéressés voire militants du développement de pratiques participatives au sein de leurs domaines de compétences[3]. Ces constats semblent toutefois relativement atypiques au regard d'autres travaux faisant état du caractère périphérique des innovations participatives. Judith Ferrando y Puig note par exemple que « *c'est le plus souvent un individu qui assume la charge de l'innovation, facilitée par le contexte d'injonction participative […] celui-ci est le plus souvent en position périphérique dans le système politico-administratif* »[4]. Le caractère exceptionnel de notre

[1] Dans une perspective relativement proche, Michel Falise, ancien adjoint de Pierre Mauroy à la Mairie de Lille et chercheur sur le thème de la démocratie participative, identifie deux résistances majeures : la paresse, c'est-à-dire « la tentation de facilité qui fait que les services n'ont pas envie a priori de revenir, par la participation, sur un dossier qu'ils estiment avoir déjà traité de manière satisfaisante » et le réflexe de chasse-gardée qui se manifeste par la tentation d'encadrer au maximum les dispositifs participatifs pour éviter les débordements et effets non-souhaités. Voir : FALISE Michel, *La démocratie participative : promesses et ambiguïtés. Réflexions nourries de l'expérience lilloise*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2003, p. 75-76.

[2] Entretien réalisé avec Vincent Malnoury, chargé de mission au sein de la Direction générale du Conseil général 54, le 01 juillet 2007.

[3] Nous pensons notamment au responsable du service « Parcs et Jardins » de la ville de Nancy ou encore à plusieurs cadres A exerçant dans les services territorialisés du Conseil général que nous avons pu rencontrer. Il ressort de ces entretiens et rencontres que plusieurs de ces responsables affichent une conviction qui les conduit à appliquer, de façon individuelle certains principes issus de la démocratie participative.

[4] FERRANDO y PUIG Judith, *op. cit.*, p. 458. Elle cite ainsi le cas d'une démarche participative, « l'Atelier citoyen sur l'aménagement » dans un département dont l'instigateur était un technicien « triplement périphérique », à savoir : « à la tête d'une petite délégation (cinq personnes), qui est une forme administrative

terrain d'études sur ce point est d'ailleurs souligné dans le rapport de Pierre Mahey[1], faisant suite au séminaire de formation à la démocratie participative destiné aux cadres du Conseil général[2] : « *il faut redire notre étonnement quant à l'adhésion unanime qui est apparue dans le positionnement des cadres du Conseil général sur la question de la participation. Nous n'avons jamais ressenti de réticence ou de blocage sur le fond. Il semble que la culture générale de l'institution soit déjà imprégnée de cette dimension, que chaque cadre soit déjà persuadé qu'une part de sa mission est de développer des processus de participation. Ceci est pour nous un cas atypique. Nous rencontrons en général des situations dans lesquelles les agents de la fonction publique sont plutôt rétifs à ces idées. Nous avons en effet davantage l'habitude d'avoir à faire à quelques militants minoritaires et cependant dynamiques qui tentent de convaincre une majorité de sceptiques, inquiets et dérangés par ces pratiques* »[3]. En définitive, il semble que si l'on observe effectivement un effort de sensibilisation de l'administration locale aux principes de la démocratie participative, ce processus ne soit pas encore arrivé à son terme. Mais la recherche d'expertise ne s'opère pas exclusivement en interne et les collectivités se tournent également vers des acteurs extérieurs pour compléter leur capacité de mise en conformité avec l'impératif participatif.

II. LA RECHERCHE D'EXPERTISE EXTERNE : LE RECOURS AUX PROFESSIONNELS DE LA PARTICIPATION

Parallèlement à cette recherche d'une expertise interne, nous avons également observé un recours de plus en plus routinisé à des acteurs que l'on peut qualifier de véritables professionnels de la participation. Cette recherche d'expertise externe s'incarne par la sollicitation d'intervenants extérieurs aux profils très hétérogènes (A) qui se voient confier des missions diverses (B).

---

subordonnée, rattachée à la direction générale « citoyenneté et qualité de vie », le vice président référent de cette délégation appartenait à la minorité de la majorité de l'exécutif (la majorité est une liste gauche plurielle, dominée par les socialistes, et l'élu en question est communiste), en enfin sa délégation n'a pas de compétences propres sur la question de l'aménagement du territoire qui ressort de la Direction Générale Adjointe de l'Aménagement et du Développement du Territoire ».

[1] Pierre Mahey est architecte, urbaniste, administrateur de l'Adels, responsable du « Cabinet Arpenteurs » et à ce titre animateur de nombreux dispositifs de participation.

[2] Voir *infra*, p. 118.

[3] MAHEY Pierre, *Participation des habitants et des acteurs locaux dans le cadre des politiques départementales. Quelques réflexions après la rencontre du 2 mars 2004*, Cabinet Arpenteurs, 13 mars 2004, p. 1.

A. La sollicitation d'intervenants extérieurs, experts des dispositifs participatifs

Bien que les raisons qui poussent les collectivités à rechercher une expertise extérieure pour faire vivre la démocratie locale ne semblent pas évidentes à première vue (1), ce recours se généralise et fait intervenir de nombreux acteurs (2).

1/ L'AVÈNEMENT DES PROFESSIONNELS DE LA PARTICIPATION

La recherche d'expertise dans le domaine de la participation s'accompagne de l'apparition d'acteurs se revendiquant d'une compétence pour répondre à cette nouvelle demande. Ce que l'on pourrait qualifier de « marché » de la démocratie participative a ainsi favorisé l'émergence de véritables professionnels de la participation, c'est-à-dire d'acteurs tirant l'essentiel de leurs revenus de la vente de conseils et de dispositifs dans le domaine de la participation citoyenne. Il nous paraît important d'évoquer au préalable les ambiguïtés de principe que soulève ce recours à des experts de la participation citoyenne. Cela ne semble en effet pas aller de soi que les élus fassent appel à des experts pour faire vivre la démocratie locale[1]. Cette demande d'expertise contraste nettement avec les discours relevant d'une vision naturelle de la démocratie locale. La légitimité issue du suffrage universel, qui reste le registre principal de légitimation des élus, apparaît dans ces conditions concurrencée voire remise en cause par l'apparition d'une légitimité technique, basée sur la connaissance des mécanismes de la participation citoyenne détenue par ces professionnels. Dès lors, c'est la complexification de la gestion locale qui intervient comme argument de justification de ce raffinement dans les expressions de l'association des citoyens à la vie politique locale. Comme Mathieu Klein nous le révélait, ce sont les élus qui ressentent le besoin d'accumuler les expertises avant la prise de décision : « *le suffrage universel confère une légitimité démocratique mais pas l'omniscience !* »[2].

[1] La professionnalisation de ce milieu ne s'opère d'ailleurs pas sans contradiction avec les origines intellectuelles de cette notion. Magali Nonjon note d'ailleurs que : « Les « professionnels de la participation » eux-mêmes semblent avoir quelque peine à la dire, comme si leur métier semblait difficilement avouable. La participation comme activité rémunérée ne va en effet pas de soi ». Voir : NONJON Magali, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, n°70, 2005, p. 91.
[2] Notes d'entretien, le 18 mai 2006.

Sur ces fondements ambivalents, le recours à de tels experts est actuellement en voie de généralisation. Comme l'a souligné Magali Nonjon[1], cet univers professionnel en formation est très hétérogène car il se compose en réalité d'acteurs issus d'horizons très variés[2]. Ces professionnels partagent néanmoins la volonté d'offrir aux collectivités des outils, conceptuels et pratiques, de mise en œuvre de la démarche participative. Mieux encore, cette multiplicité d'acteurs agirait comme une « *nébuleuse réformatrice* »[3] engagée dans une lutte avec d'autres agents plus réfractaires à la démarche participative, dans le but de modifier le référentiel des collectivités locales. Cette idée se trouve d'ailleurs accréditée par la présence au sein de cette constellation de chercheurs spécialistes et militants de la participation intervenant aux côtés d'agents privés, dont l'activité professionnelle elle-même dépend de la présence du référentiel participatif au sein du personnel politique. Cependant, à l'hétérogénéité des acteurs semble répondre une hétérogénéité des motivations. Il est possible d'identifier une fracture entre deux pôles parmi ces professionnels de la participation. Comme l'a noté Magali Nonjon, « *un examen rapide des conceptions, des pratiques et des principaux projets sur lesquels sont recrutés ces « professionnels de la participation » peut ainsi nous amener à dégager l'existence de deux pôles de professionnels de la participation* »[4]. S'opposerait ainsi un pôle donnant la priorité « *à la mise en œuvre d'une démarche participative dans l'aide à la décision publique […] essentiellement composé de professionnels exerçant au sein de bureaux d'études et de conseils, et dans les agences de communication* »[5] à un second pôle regroupant « *davantage des professionnels pour lesquels l'objectif principal d'une démarche participative est avant tout de redistribuer le pouvoir aux citoyens* »[6]. Les différents acteurs présents dans ce secteur se livrent à une concurrence et proposent une multitude de dispositifs

[1] Voir : NONJON Magali, *Quand la démocratie se professionnalise : enquête sur les experts de la participation*, Thèse de science politique, Lille 2, 2006, p. 31.
[2] Magali Nonjon formalise cette hétérogénéité par la figure d'une « nébuleuse participative » afin de décrire l'opacité du milieu des experts de la participation faisant l'objet de son étude. Cette confusion proviendrait ainsi des « fortes indéterminations et plasticité de la commande [qui] ont encouragé l'extrême hétérogénéité du milieu de la participation où cohabitent des professionnels qui se recrutent autant dans les milieux de l'ingénierie sociale, de la recherche, de l'urbanisme, de l'architecture, du management public que dans les milieux de la communication et du marketing ». Voir : NONJON Magali, article précité, p. 94-95.
[3] Sur ce point, voir : BLONDIAUX Loïc, *op. cit.*, p. 24. Le professeur Blondiaux s'interroge ainsi sur les effets de cette nébuleuse réformatrice sur l'action publique locale : « il est difficile de savoir, à l'heure actuelle, si cette constellation réformatrice réussira à imposer la participation comme un référentiel durable de l'action publique, à faire prévaloir sa logique sur celle de ses adversaires, adeptes de pratiques de décision plus classiques. Elle est en passe cependant de gagner la bataille des mots en imposant son vocabulaire à défaut de pouvoir toujours mettre en pratique son programme ».
[4] NONJON Magali, article précité, p. 107.
[5] *Ibid*., p. 107.
[6] *Ibid*., p. 108.

sous des appellations diverses, donnant l'image d'un foisonnement parfois très complexe[1]. En définitive, il semble que les éventuelles différences axiologiques que pourrait induire cette division entre deux pôles s'effacent au profit d'une version dépolitisée de la démocratie participative[2]. Cette recherche d'expertise s'intègre alors à la nouvelle matrice des acteurs tournée en priorité vers des objectifs gestionnaires. Même si les appellations ou les méthodologies présentent des nuances innombrables, les différents dispositifs issus de cette expertise sont relativement proches dans leur finalité. Il s'agit la plupart du temps d'offrir des arènes formalisées de concertation capables de fournir un éclairage à la décision politique finale. Cette proximité s'incarne par exemple, dans le cadre de notre terrain d'études, par le jury citoyen sur l'arbre et la route organisé par le Conseil général en 2006 ou encore celui des panels de citoyens mis en place par la CUGN. Cette hypothèse d'une dépolitisation des dispositifs participatifs est même renforcée par l'existence d'un intérêt réciproque, quoique encore relativement informel, pour les expériences menées de part et d'autre[3]. La multitude des dispositifs proposés par les experts est par ailleurs portée par une multitude d'acteurs.

2/ LES ACTEURS SOLLICITÉS : À LA CROISÉE DES CHEMINS ACADÉMIQUE ET PROFESSIONNEL

Le caractère hétérogène de ce milieu professionnel de la démocratie participative fait intervenir une multitude d'acteurs à différents stades et selon différentes modalités lors du processus de développement d'initiatives participatives.

En premier lieu, cette recherche d'expertise se traduit par une sorte de porosité ou de capillarité entre les mondes politique et académique. C'est tout d'abord le cas avec le Conseil général qui entretient des rapports réguliers avec le professeur Loïc Blondiaux, spécialiste de la question participative qui est intervenu à plusieurs reprises au sein de l'institution[4]. De

[1] Sur ce point, se reporter à : NONJON Magali, *op. cit.*, p. 127. Magali Nonjon constate également des pratiques multiples et variées dont l'hétérogénéité est renforcée d'autant plus « que les professionnels de la participation semblent, dans la conquête de leur marché, se livrer parfois à une véritable surenchère stylistique dans laquelle il devient difficile de démêler la spécificité de chacun des produits présentés sans savoir concrètement comment ces derniers sont mis en pratique sur le terrain ».

[2] Cette dépolitisation des dispositifs participatifs prend tout son sens dans l'analyse sociologique menée par Magali Nonjon. La population des experts de la participation se révèle alors davantage marquée à gauche. La dépolitisation est marquée par le fait « qu'aujourd'hui les municipalités de gauche comme de droite organisent sur leur territoire des procédures de concertation, et qu'il n'est pas rare que des équipes municipales de droite aient recours à des intervenants extérieurs pour les aider dans cette mission (ni que certains professionnels de la participation se situent davantage à droite sur l'échiquier politique) ». Voir NONJON Magali, *op. cit.*, p. 91.

[3] Voir *infra*, p. 398.

[4] Lors d'un séminaire de formation des cadres en 2004 mais aussi lors de réunions publiques dans le cadre des démarches participatives de la collectivité départementale.

même, la CUGN s'est adjoint les services d'une sociologue, recrutée comme chargée de mission, qui collabore étroitement avec l'institution sur différentes démarches relevant de la concertation avec les habitants. En outre, nous pouvons évoquer le lien particulier qu'entretient Claudine Guidat entre ces deux univers. Sa double fonction, d'élue en charge de la démocratie participative et d'universitaire dont les travaux concernent en partie les différentes modalités d'implication citoyenne dans l'élaboration des politiques publiques, la conduit notamment à diriger une recherche concernant les dispositifs de panels citoyens qu'elle met elle-même en œuvre dans le cadre du projet d'aménagement de la place Thiers[1]. Ce positionnement s'avère constitutif d'une forme avancée de capillarité ente les mondes académique et politique puisque nous sommes en présence d'une universitaire en mesure de construire son objet de recherche grâce à ses attributions politiques. La porosité entre élus et universitaires dont nous cherchons ici à rendre compte se matérialise enfin par l'organisation ou la participation des collectivités à des rencontres à caractère scientifique avec des membres de la communauté académique. La multiplication de ces colloques ou séminaires indique l'intérêt des élus pour la recherche d'analyses et de cadres conceptuels mobilisables par la suite au sein de leurs actions. Nous pouvons ainsi citer l'organisation par la mairie de Nancy d'un séminaire sur la démocratie de proximité en date du 20 octobre 2006 ou bien encore le séminaire sur la territorialisation mis en place par le Conseil général en novembre 2006. Le département a également participé aux journées d'étude intitulées « La démocratie participative dans les départements » organisées par l'ADELS et le Conseil général du Val-de-Marne en 2007.

En second lieu, nous avons également observé la présence d'acteurs présentant cette fois le profil de véritables professionnels de la participation, dotés d'un statut d'entreprise privée ou d'associations. Il est tout d'abord notable que le Conseil général, à travers son président, entretient des rapports étroits avec des structures anciennes comme l'ADELS ou l'UNADEL. Par ailleurs, un rapport en session de la direction générale du Conseil général en date du 15 mai 2006 propose d'institutionnaliser davantage ces liens par le biais de la création d'un comité de suivi : « *par ailleurs, un comité « scientifique » de suivi pourrait être constitué afin de conseiller le conseil général dans le développement de la participation, proposer des modes opératoires, rapporter des expériences extérieures. Il permettrait de prolonger les liens établis avec l'Adels (association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale) et*

[1] Voir : DUPONT Laurent, REVEL Martine, GUIDAT Claudine, « Les Panels Citoyens Nancéiens : Vers une méthode pour faire émerger des « savoirs citoyens » et enrichir la conceptualisation des projets urbains ? », Communication à l'occasion des Journées d'études *Savoirs « citoyens » et démocratie participative dans la question urbaine*, organisées par l'ERPI, l'ANRT, le CNFPT et l'ADUAN, 6 et 7 février 2009.

des universitaires et experts de la participation (L. Blondiaux, Cabinet Arpenteurs, Bertrand Schwartz) »[1]. Toutefois, si les liens avec ces différents acteurs se poursuivent à l'heure actuelle, nous n'avons pas constaté la mise en place d'un tel comité scientifique de suivi[2]. Nous avons également identifié la présence du Cabinet Arpenteurs qui est une SARL formée autour d'urbanistes et d'architectes reconvertis dans le développement et l'animation de dispositifs participatifs en lien avec la citoyenneté[3]. Le cabinet a ainsi été sollicité par le département dans le cadre du séminaire de formation des cadres du 2 mars 2004. Cette participation s'est concrétisée par la présence de Pierre Mahey sous la forme d'une communication théorique et d'une participation à un débat avec les cadres du conseil général. Le cabinet a rédigé une notre rétrospective sur le déroulement de la journée dans laquelle sont formulés conseils et mises en garde[4]. Or, il se trouve que la communauté urbaine sollicite également ses services dans le cadre du dispositif « Grand Projet de Ville » intervenant avant la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. Ici, le cabinet Arpenteurs s'est vu confier des missions auprès des habitants de différents quartiers de l'agglomération dans le cadre général de la politique de la Ville. Á travers l'exemple de cette agence, nous sommes donc bien en présence d'acteurs privés qui travaillent en collaboration avec les deux collectivités dans le cadre de missions qui s'avèrent très variées.

B. Des professionnels recrutés dans le cadre de missions variées

La sollicitation des experts extérieurs de la démocratie participative peut être menée en vertu de différents objectifs. Il s'agit en premier lieu de missions de formation et d'évaluation (1) et en second lieu de missions d'animation et de conception de dispositifs participatifs (2).

1/ DES MISSIONS DE FORMATION ET D'ÉVALUATION

Le monde académique est sollicité dans le cadre de missions de formation et d'évaluation à destination du personnel politique et administratif des collectivités locales. Ainsi, le Conseil

[1] Direction générale du Conseil général 54, *Développement des démarches participatives*, rapport en session, 15 mai 2006, p. 6.
[2] Cependant, cette proposition apparaît encore dans une note au Bureau de la part de la vice-présidence en charge de la démocratie participative fixant les objectifs et le programme d'actions des politiques publiques de participation pour la période 2008-2011.
[3] Sur ce point, voir : NONJON Magali, article précité, p. 95.
[4] MAHEY Pierre, « Quelques réflexions après la rencontre du 02 mars 2004 », note rétrospective sur le séminaire des cadres organisé par le Conseil général, 28 mars 2004.

général a organisé un séminaire de formation des cadres qui s'est tenu le 2 mars 2004[1]. Cette formation intervient dans le même temps que la nomination du vice-président chargé de la démocratie participative. Si la démarche participative au Conseil général est amorcée dès 1998, il semble que la période 2002-2004 marque l'essor de la recherche d'une expertise externe soutenue. Il ressort de la réflexion préparatoire à cette formation que le séminaire devait remplir trois objectifs : « *identifier le concept de participation* », « *identifier les pratiques et expériences existantes au sein de l'institution* » et enfin « *identifier les conditions de mise en œuvre permettant de réussir les démarches participatives* »[2]. L'intervention d'experts de la participation est sollicitée dans le cadre d'une mission d'accompagnement du séminaire afin de ne pas fonctionner exclusivement en interne. La direction générale souhaite ainsi que ces intervenants extérieurs apportent un éclairage théorique sur le concept de « participation » et réalisent à terme une synthèse des travaux propre à contribuer à la définition d'un programme d'action. Le choix de la collectivité s'est porté sur plusieurs experts dont Loïc Blondiaux, professeur de science politique à l'IEP de Lille et spécialiste de la question[3].

Si, comme dans l'exemple précédent, l'intervention d'experts issus des sciences sociales peut prendre la forme d'une formation « pédagogique » généraliste, elle peut également être sollicitée dans la conduite d'une politique particulière. Valérie Bretagne, la sociologue recrutée par la CUGN, a par exemple participé à la définition de son projet d'agglomération pour la période 2007-2013. Son étude constitue une composante du travail préparatoire du projet d'agglomération au côté d'une étude réalisée par une agence d'urbanisme et de la réflexion collective intitulée « Nancy 2020 »[4]. Le rapport d'activité faisant suite à cette recherche sociologique [5] définit cette intervention comme un accompagnement de l'élaboration du projet d'agglomération. Cette notion d'accompagnement impliquerait à la fois « *un rôle de conseil à travers l'éclairage des problématiques de développement de l'agglomération* »[6], « *un rôle d'aide à l'émergence du sens des politiques publiques de l'agglomération* » [7] et enfin « *une participation à l'écriture collective du projet*

[1] Un second séminaire sur le thème de la démocratie participative s'est tenu en novembre 2004. Ce second séminaire s'est déroulé dans un cadre strictement interne. Aussi, nos éléments d'analyse n'intègrent que les rapports et notes transmis par la direction générale qui ne concernent que le premier séminaire du 2 mars 2004.
[2] Direction générale du Conseil général 54, *Note préparatoire à l'organisation du séminaire des cadres du 2 mars 2004*, 15 janvier 2004, p. 1.
[3] Il est à noter que Pierre Mahey a également participé à ce séminaire au titre du Cabinet Arpenteurs.
[4] Voir *supra*, p. 78 et s.
[5] BRETAGNE Valérie, *Projets de Vie(s) – Projets de Villes. Étude sociologique de la Qualité de vie*, CUGN, rapport d'activité, janvier 2006-janvier 2007, pp. 24.
[6] BRETAGNE Valérie, rapport précité, p. 3.
[7] *Ibid*., p. 3.

d'agglomération »[1]. Concrètement, il s'agit d'une étude qualitative menée sur une période d'un an selon une méthodologie incluant « *une observation participante menée dans de nombreux lieux de vie de l'agglomération […], et des entretiens semi-directifs auprès des différents types d'acteurs* »[2]. L'objectif est de fournir à l'agglomération un support pour « *mieux comprendre comment les habitants peuvent être porteurs d'innovation, de changement ou encore de créativité vis-à-vis des institutions, des services au public, et plus largement de la polis (au sens grec)* »[3]. Sans nous prononcer sur la valeur heuristique de cette recherche, nous devons relever à ce stade que ce travail sociologique a fait l'objet de nombreuses critiques, de la part de l'opposition au conseil d'agglomération mais également de la part de membres proches de la majorité. Globalement, ces critiques portent sur le volume général de cette recherche, d'un total de 24 pages pour une durée d'activité d'une année civile entière. Mais surtout, ce sont les conclusions de ce rapport qui font l'objet d'attaques quant à son objectivité. Cette enquête révèle ainsi que « *sur le plan de la qualité de vie, globalement, les grandes tendances de l'analyse montrent que le Grand Nancy revêt un fort potentiel d'attachement* […] *En ce sens, il fait partie de ces territoires où « il fait bon vivre »* »[4]. Et surtout, la chargée de mission de la CUGN souligne en dernière analyse que « *sur le plan de la participation, il semble que l'élaboration du contrat citoyen inclus dans le Projet d'agglomération soit un outil pertinent dans le renforcement d'une posture d'écoute. Il permet aussi le maintien d'un potentiel participatif original puisqu'il s'engage dans le renforcement de la capacité des acteurs à allier leurs compétences et leurs talents au savoir d'usage et aux talents des habitants* »[5]. Outre le fait que l'impact du contrat citoyen prévu par le projet d'agglomération ne pouvait se mesurer par le biais d'une enquête qualitative menée avant son entrée en vigueur, il semble surtout que cet exercice de prospection s'avère démenti dans les faits. En effet, ces contrats citoyens que la CUGN s'engage à passer avec les communes de l'agglomération sont à ce jour extrêmement marginaux dans leur contenu et dans leur champ d'application et font de plus l'objet de nombreuses critiques de la part de plusieurs maires[6]. Parallèlement aux missions de formation et d'évaluation, les professionnels

[1] *Ibid*., p. 4.
[2] *Ibid*., p. 3.
[3] *Ibid*., p. 4.
[4] *Ibid*., p. 24.
[5] *Ibid*., p. 24.
[6] Nous pouvons citer à titre d'exemple le courrier envoyé au président de la Communauté urbaine par Hervé Féron, député-maire socialiste de la commune de Tomblaine, dont le contenu est repris par l'ensemble des mairies socialistes de l'agglomération. Dans ce courrier daté du 10 avril 2009, qui répond à une demande de la part de l'exécutif communautaire de propositions d'évolution des différentes chartes de proximité, Hervé Féron émet de vives critiques. L'élu constate ainsi que « jamais le vice-président en responsabilité n'est venu à Tomblaine sur le terrain nous rencontrer pour échanger à ce propos » ou bien encore que « l'évolution de cette

de la participation se voient également confier des missions d'animation et de conception dont les caractéristiques confinent finalement à une forme de sous-traitance de la démarche participative. Les agences d'urbanisme jouent en l'espèce un rôle majeur.

2/ DES MISSIONS D'ANIMATION ET DE CONCEPTION

L'agglomération nancéienne dispose d'une agence d'urbanisme spécialisée qui collabore de façon étroite avec les services et les élus sur de nombreux dossiers d'aménagement. Cette agence est dotée d'un statut d'association loi de 1901 et renouvelle chaque année une convention avec ses commanditaires qui lui attribuent des subventions[1]. Au-delà de ses missions classiques d'études d'impact et de conseils en matière d'urbanisme, l'agence a développé depuis 2006 une collaboration originale avec la Communauté urbaine du grand Nancy, dénommée « L'École de la ville ». Ce projet, initié par Claudine Guidat, ne présente pas à ce jour de réalité concrète mais semble tenir particulièrement à cœur à l'élue qui en fait une condition essentielle de la formation de citoyens capables de participer activement à la démocratie locale. Elle nous révélait à ce sujet que la démocratie participative locale serait aboutie : « *quand par exemple, on aura dans nos pratiques, mis en place, quelque chose qui nous est cher, puisque c'est de l'ordre de l'École de la ville, c'est-à-dire que chacun pourrait venir s'informer, voir, écouter, en-dehors de l'aspect « campagne politicienne » qui va peut-être dire des choses selon son intérêt tactique du moment. On aurait des citoyens éduqués, renseignés, des citoyens informés, qui ont les moyens d'aller eux-mêmes chercher l'information de manière neutre* »[2]. Concrètement, la réalisation de ce projet a été confiée à l'ADUAN qui le décline en trois volets principaux. Le premier volet, intitulé « Recherche » consiste en réalité au co-financement d'une thèse CIFRE[3], menée sous la co-direction de Claudine Guidat et de Rémi Lefebvre et dont l'objet d'études porte notamment sur les panels de citoyens organisés à Nancy. Ce volet spécifique fait ressurgir cette grande capillarité déjà

Charte de proximité ne peut que passer par une remise à plat des règles de répartition des enveloppes communautaires de voirie » et enfin, il considère que « trop souvent, des maires minoritaires émettent des vœux qui restent à la merci du bon vouloir (ou non) de techniciens de la C.U.G.N ou du vice-président (lui majoritaire) de la C.U.G.N ». Dans ces conditions, Hervé Féron conclue que « nous n'imaginons plus être signataires de quelques engagements que ce soit dans le cadre d'une Charte de proximité si nous n'évoluons pas dans ce sens. Je souhaiterais vraiment que mes demandes soient entendues et prises en compte pour une meilleure organisation et un meilleur exercice de la démocratie dans la C.U.G.N ».

[1] Il s'agit de l'Agence de développement et d'urbanisme de l'aire urbaine nancéienne.

[2] Notes d'entretien, le 15 janvier 2008.

[3] Cette recherche doctorale est co-financée par l'ADUAN, le CNFPT et l'Association nationale de la recherche et de la technologie. Les Conventions industrielles de formation par la recherche sont gérées par l'ANRT et permettent à des entreprises de former par la recherche, dans le cadre d'une thèse de doctorat un jeune chercheur sur un sujet élaboré conjointement.

évoquée entre les mondes académique et politique. Par ailleurs, le second volet intègre également, plus indirectement, une réflexion autour d'innovations participatives[1]. Ce volet, sobrement intitulé « L'incubateur territorial » s'inscrit « *dans le cadre des stratégies de recherche de compétitivité et de qualité de ville, et dans la mouvance de la démarche prospective* ». Ce nouvel outil se définit comme « *un espace de créativité* […] *Celui-ci constitue une nouvelle ressource qui permet de mener des investigations dans de nouveaux domaines touchant au territoire urbain, de détecter des pratiques intéressantes et de tester des pistes innovantes. L'objectif est de développer des projets de nouveaux services urbains* »[2]. Concrètement, cet incubateur territorial « *a produit plus de 150 fiches et 4 dossiers thématiques (nouvelles formes de participation, le vélo dans la ville, photographie numérique et marketing territorial, labels et chartes), faisant l'objet d'une recherche approfondie et d'un travail de synthèse* »[3]. La logistique qui soutient ce projet est conséquente comme en témoigne au premier chef le montant des subventions accordées par la CUGN à l'ADUAN au titre de l'incubateur territorial (75 000 euros)[4]. Par ailleurs, le nombre de partenaires engagés dans ce projet dont l'ADUAN intervient comme « *pilote de la réflexion* »[5] est assez important : l'Institut national polytechnique de Lorraine, plusieurs écoles d'ingénieurs, l'école nationale d'architecture, l'École nationale d'application des cadres territoriaux ou encore la Caisse des Dépôts et Consignations. Enfin, le nombre de collaborateurs travaillant sur ce dossier s'avère également conséquent puisque le rapport d'activité de l'année 2007 de l'ADUAN fait état de « *16 stagiaires* » que l'incubateur territorial a accueillis en 2007, « *de niveau Master issus de différentes composantes universitaires nancéiennes : ICN, master « Développement local », master « Ingénierie urbaine ville et territoire », master de géographie, master « Intelligence économique », etc…* »[6]. Nous pouvons observer à travers ce projet d'École de la ville mis en place par la CUGN que la recherche d'expertise vise également la conception même des dispositifs participatifs. La démarche participative se trouve alors développée en amont et s'intègre au sein d'un ensemble plus vaste visant de manière générale à favoriser le développement économique de l'agglomération. Cet exemple nous plonge par ailleurs au cœur de ce que le Professeur Blondiaux appelle « *l'avènement*

[1] Le troisième volet ne concerne pas la démocratie participative et relève de la mise en place d'un centre de ressources « Innovation et territoire » porté par l'INPL dans le cadre de Nancy Université.
[2] Description du projet incluse dans la délibération de la CUGN sur le thème « Développement économique – Université-Recherche » en date du 25 janvier 2008.
[3] Agence de développement et d'urbanisme de l'aire urbaine nancéienne, « Activités 2007-Perspectives 2008 », *Rapport d'activités de l'ADUAN*, 2008, p. 15.
[4] Délibération de la CUGN, 25 janvier 2008.
[5] *Ibid*.
[6] Rapport d'activités 2007 de l'Aduan, p. 15.

d'une démocratie de laboratoire »[1] qui serait caractérisée par une mise en procédure de la démocratie. Le but du projet exposé consiste en effet à explorer, par la mise en relation de savoirs issus de différents horizons scientifiques et professionnels, de nouvelles procédures participatives avec l'agglomération nancéienne comme terrain d'expérimentations « à ciel ouvert ». Au final, cette dernière illustration de la recherche d'expertise dans le domaine de la participation citoyenne, témoigne, de par le maillage complexe qu'elle propose entre les différents agents de la démocratie participative, de l'investissement croissant dont font preuve les collectivités à l'égard de cette ingénierie participative. Cependant, les efforts de mise en conformité avec l'impératif participatif restent insuffisants pour écarter la permanence d'une certaine dose d'amateurisme dans la gestion des politiques participatives.

[1] BLONDIAUX Loïc, « Quelques remarques sur le rôle des sciences sociales dans la consécration de la démocratie participative », communication lors des Journées d'étude *Généalogies de la démocratie participative*, organisées par LOUEST et le CSU, 08 et 09 février 2008.

SECTION 2 : LA PERMANENCE DE L'AMATEURISME DANS LES POLITIQUES PARTICIPATIVES

Les éléments de spécialisation et de professionnalisation relevés précédemment n'ont pas effacé toute forme d'amateurisme au sein des différents dispositifs étudiés. Pour comprendre les ressorts et évaluer la portée de ces éléments discordants au regard des exigences de l'impératif délibératif, nous chercherons dans un premier temps à exposer les sources de cet amateurisme (I) avant d'en étudier les manifestations concrètes (II).

I. LES SOURCES DE L'AMATEURISME

Nous avons identifié deux sources distinctes à l'amateurisme : d'une part, un aspect théorique entretenu par les élus autour du caractère intrinsèquement « expérimental » de la démocratie participative (A) et d'autre part, un aspect plus pragmatique introduit par le relatif manque de moyens humain et financier mis à disposition de ces projets (B).

A. Des limites théoriques à l'expertise dans la démarche participative

Ces limites théoriques proviennent d'une conception entretenue par le personnel politique visant à décrire la démocratie participative comme naturellement expérimentale (1). Cette présentation introduit cependant un décalage entre plusieurs registres de qualification de la notion qu'il conviendra d'exposer (2).

1/ LA CULTURE D'UNE VISION EXPÉRIMENTALE DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

La permanence de pratiques participatives amateures semble provenir en premier lieu d'une conception entretenue au sein de la classe politique considérant la participation citoyenne comme une matière non-stable par définition ou par essence. La démocratie participative ne saurait se construire autrement que « *par une succession de tâtonnements* »[1] ou bien encore, sur le mode « essais-erreurs », comme nous le confiait Michel Dinet : « *la démocratie participative se construit par des petits pas […] Cela passe forcément par des expériences. Expérience au sens de « on expérimente, on évalue, on généralise si c'est nécessaire ou au*

[1] Notes d'entretien avec Claudine Guidat, 15 janvier 2008.

contraire on tire des conclusions » »[1]. Le président du Conseil général développe même une conception de la participation tout à fait personnelle, qui puise une partie de ses racines au sein de certaines expériences villageoises africaines, et plus particulièrement la pratique de la « case de la parole » observée au Sénégal : « *j'ai vu dans d'autres lieux, en Afrique notamment au Sénégal, des pratiques qu'on a adaptées en partie, notamment dans l'échange-réciprocité […] Bon, on a donc fait venir des femmes africaines pour participer à la formation de gens chez nous à la prise d'initiative. Dans ce cadre là, je suis allé voir comment s'organisaient les décisions sur la place du village, autour du chef de village. Et j'ai été très étonné et j'ai découvert que le chef du village qui était élu n'était pas élu pour faire « à la place », « au nom de la délégation » mais il était élu parce qu'il avait, selon le gens, les meilleures compétences pour provoquer l'échange entre les gens* ». Le chef de l'exécutif départemental nuance cependant, avec humour, les possibilités de transposition des expériences villageoises à une autre échelle territoriale : « *je vois mon rôle pour une partie de créer ces conditions là. Mais je vous redis en même temps que l'on n'aura pas assez de platanes et pas assez de temps pour que toutes les décisions soient prises sur la place du village ! Il y en a qui doivent être prises par la représentation et il y en a pour les citoyens* »[2]. Cette dernière approche, très empirique, semble dénuée de toute expertise et incarne à ce titre une forme d'amateurisme de principe. Cela n'a rien d'étonnant de retrouver ces considérations dans les propos du président de l'exécutif départemental qui s'est déjà impliqué dans cette forme de participation citoyenne dans les années 70[3]. Toutefois, ce registre paraît moins adapté à la nouvelle génération d'élus au profil plus technique. Il semble alors que la formation théorique reçue en amont ne saurait suffire à leur permettre une maîtrise de ces nouvelles arènes. Mathieu Klein nous révèle ainsi que sa formation dans le domaine de la participation se situe « *à mi-chemin entre la formation et l'expérimentation* »[4]. Claudine Guidat nous livre pour sa part le même type de considérations en nous confiant que la démocratie participative locale ne peut se mener que sous la forme « *d'expériences…c'est-*

[1] Notes d'entretien avec Michel Dinet, 23 novembre 2007.
[2] *Ibid.* Michel Dinet a par ailleurs développé son attachement pour l'expérience de la case de la parole en se déclarant « favorable à ce qu'il existe moins de structures, mais plus d'occasions de rencontres. Je m'intéresse particulièrement à ce que l'on appelle la case de la parole. Dans mon esprit, c'est un lieu symbolique, donc rond, qui permet à tout moment de venir parler, faire la fête, etc. Cette utopie de la case de la parole, je la trimballe depuis dix ans et elle avait été exprimée lors d'une assemblée de pays de Colombey. Elle vient d'ailleurs d'un voyage au Sénégal où j'avais observé le fonctionnement de la case de la parole. Le chef était désigné, non pour prendre les décisions, mais pour organiser le débat démocratique chaque jour ». Voir : BOUTTIER Noël, « Etre intelligent à plusieurs, Entretien avec Michel Dinet et Mathieu Klein », *Témoignage chrétien* n°3202, 27 avril 2006, p. 19.
[3] Voir *supra*, p. 104 et s.
[4] Notes d'entretien, le 18 mai 2006.

à-dire qu'on apprend autant des échecs, des difficultés que des choses réussies. Et au final, ce sont de vraies écoles de la démocratie […] Moi par exemple, j'ai appris beaucoup, j'ai fait mon éducation citoyenne dans ces ateliers de vie »[1].

Il semble dès lors que les élus estiment que l'expertise dans la démarche participative est structurellement limitée, c'est-à-dire que même dans le cadre de dispositifs qu'ils pilotent et encadrent, l'introduction de la parole citoyenne peut toujours engendrer des imprévus, des débordements et des risques pour l'institution. Cette libération de la parole citoyenne confrontée à celle des experts constituerait même dans une certaine mesure l'objet de ces nouveaux forums hybrides décrits comme « *un processus d'apprentissage collectif* »[2]. Pour leur réussite, ces nouvelles arènes doivent permettre l'ouverture d'espaces de liberté propices à une confrontation organisée de manière horizontale, dans une fiction de rapport d'égal à égal. Cette vision tranche alors singulièrement avec le rapport vertical du savoir descendant issu de l'expertise dans les démarches participatives. Dans ce cadre, la recherche d'expertise aurait pour mission de placer les commanditaires des dispositifs en capacité d'encadrer la parole citoyenne, de la canaliser pour lui permettre un traitement rationnel. La teneur de ces discours contraste assez nettement avec les éléments de spécialisation et de professionnalisation vus précédemment ce qui invite à s'interroger sur la nature de ce décalage.

2/ EXPLICATIONS DU DÉCALAGE : ENTRE EFFORTS D'EXPERTISE ET POLITIQUE D'EXPÉRIMENTATIONS

Les évolutions notables issues du développement d'une ingénierie participative au sein des différentes collectivités sont constitutives d'une fracture avec le maintien de discours évoquant une approche modeste et volontairement flexible des dispositifs participatifs. Au-delà des limites structurelles évoquées précédemment, nous pouvons interpréter ces discours comme faisant partie de stratégies déployées par les acteurs dans le but de légitimer leur démarche participative. Dans ce cadre, l'entretien de l'image d'une participation naturelle et artisanale permet de justifier les échecs éventuels ou les insuffisances des procédures initiées. Les défaillances ou insuffisances constatées pourraient même en un sens contribuer à légitimer la démarche en donnant le sentiment d'une procédure qui n'est pas totalement maîtrisée par les élus. Les responsables politiques alternent en effet de manière récurrente des

[1] Notes d'entretien, le 15 janvier 2008.
[2] LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick (dir.), *op. cit.*, p. 55.

registres discursifs relevant de l'amateurisme théorisé avec des éléments relevant de la nécessité d'une expertise. Claudine Guidat nous indique ainsi qu' « *il faut revenir à la scientifique que je suis…avec une perméabilité forte entre les différents milieux. Par contre, autant je suis très attachée à ce que cet échange soit très naturel et que…en même temps…euh, ce soit chacun dans son rôle et qu'on clarifie les choses. Je veux dire qu'on clarifie, qu'il y a plusieurs orientations, plusieurs tonalités, plusieurs esprits et je pense que là il y a un vrai choix d'une vraie ligne politique* »[1] ou bien encore : « *Je pense que cela doit être naturel, c'est-à-dire dans nos manières d'agir. Alors on peut être un peu « technos », dans nos processus d'action, dans notre manière de décider, dans notre manière de faire les diagnostics de la situation, dans notre manière de conduire la résolution du problème, dans notre manière de mettre en œuvre les choses. Je trouve qu'il est dans l'ordre des choses d'associer l'ensemble des compétences et que chacun soit dans son rôle. Que le politique donne des orientations, que le politique décide en motivant ses décisions, que le politique s'engage et rende des comptes. Voilà, et puis qu'il ait le goût, qu'il ait conscience d'associer chacun. Alors après, les modalités, elles devraient se développer assez naturellement et prendre des formes aujourd'hui diverses, adaptées* »[2]. La conduite des différents dispositifs paraît reposer sur la nécessité ambivalente de déterminer, grâce à l'expertise technique, les conditions propres à susciter la naissance de l'expertise citoyenne sollicitée.

Dans ce cadre, l'amateurisme présent n'apparaît plus comme naturelle mais au contraire comme étant entretenue artificiellement par les experts – élus ou techniciens – qui en ont théorisé le principe comme une condition d'achèvement des objectifs assignés. Ces comportements stratégiques contribuent selon nous à renforcer l'image de procédures uniquement tournées dans une optique de communication et de marketing politique. Tout se passe en effet comme si l'essentiel n'était pas de participer mais d'entretenir l'illusion d'une participation, au risque de nourrir des déceptions et un détournement massif des citoyens. Les élus semblent d'ailleurs avoir conscience de cet enjeu et du risque de ne présenter les dispositifs participatifs uniquement comme des « coups » médiatiques et politiques. Sur ce point, la déclaration de Mathieu Klein lors de notre entretien résume parfaitement cette problématique : « *la suspicion envers l'élu qui veut faire de la pub pour pas cher, c'est pas nouveau ! Mais au-delà de ça, la participation n'est pas quelque chose qui va de soi, il faut la porter, et pour la porter il ne faut pas faire la fine bouche devant les espaces qui s'ouvrent. Et*

[1] Notes d'entretien, le 15 janvier 2008.
[2] *Ibid*.

là-dessus j'ai eu aucun scrupule »[1]. Au-delà des ces éléments relevant d'un amateurisme théorisé, les dispositifs étudiés présentent souvent des formes incomplètes ou insuffisantes en raison de limites pratiques dans la recherche d'expertise.

B. Des limites pratiques à l'expertise dans la démarche participative

De manière plus pragmatique, les insuffisances ou échecs proviennent le plus souvent d'un relatif manque de moyens humains et financiers accordés à la démocratie participative (1). En outre, la recherche d'expertise extérieure n'est pas systématique et certaines routines de collaboration avec des acteurs habituels continuent à structurer les démarches participatives (2).

1/ LE MANQUE DE MOYENS ACCORDÉS AUX POLITIQUES PARTICIPATIVES

Bien souvent, les échecs ou insuffisances proviennent d'un relatif manque de moyens matériels accordés à la démocratie participative. Ces éléments constituent des limites à l'exploitation parfaite de l'utilisation de l'expertise.

La question budgétaire soulève en premier lieu une limite importante à la réalisation de l'ingénierie participative locale. Les nouveaux dispositifs (jury, panel, sondage…) sont généralement très coûteux. Dans ces conditions, si le principe d'utilisation de ces outils est adopté, leur application prend la plupart du temps des formes plus modestes. Notre enquête nous a livré sur ce point deux exemples de cette insuffisance de moyens. Évoquons tout d'abord le cas du jury citoyen organisé par le Conseil général en mai 2006. Les lacunes avérées de ce dispositif[2] semblent provenir avant tout du trop faible budget consacré à son organisation. Selon les membres de la direction générale du département, le jury citoyen aurait coûté moins de 5000 euros. Cette somme s'avère particulièrement faible au regard des sommes estimées nécessaires pour la conduite d'un jury citoyen abouti[3]. Cela dit, cette absence de moyens financiers n'a pas eu pour effet d'éteindre les polémiques engendrées par l'organisation du jury. Ainsi, certains élus de l'opposition départementale mais aussi de la majorité municipale ont fortement critiqué ce jury, avançant au choix un coût total de

[1] Notes d'entretien, le 18 mai 2006.
[2] Voir *infra*, p. 133 et s.
[3] Sur ce point, voir : VERGNE Antoine, article précité, p. 16-17. Dans cette étude prenant le jury citoyen allemand comme modèle de référence, l'auteur estime ainsi que « Le prix moyen d'un jury tourne autour de 30 000 euros […] et il faut donc compter environ 120 000 euros pour un projet complet ».

100 000[1] voire même de 300 000 euros[2]. Cette interprétation est en réalité une déformation visant à confondre le montant du budget total affecté à la politique participative du département par une délibération de mai 2006 et le budget consacré au jury proprement dit. Sur ce point, il convient d'ailleurs de noter que cette ligne budgétaire adoptée au titre de « citoyenneté et participation » englobe notamment les subventions versées à de nombreuses associations, ce qui conduit à s'interroger sur le montant final accordé aux différents dispositifs participatifs. Les commanditaires du jury reconnaissent eux-mêmes l'insuffisance du montant consacré au jury, au regard des standards dans ce domaine : « *oui, le jury a coûté moins de 5000 euros. C'est très peu cher parce que notamment dans la méthodologie, on n'a pas choisi, pour des raisons financières, la méthodologie la plus scientifique où là on aurait été obligé de passer par un institut de sondage pour faire un panel représentatif de la population* »[3].

La question du montant des moyens financiers accordés à la démocratie participative s'est également retrouvée au cœur d'une polémique lors de l'adoption du budget primitif de 2009 de la ville de Nancy[4]. Á cette occasion, plusieurs membres de l'opposition socialiste à l'assemblée municipale ont évoqué le caractère « *dérisoire du budget accordé à la démocratie participative, qui ne représenterait au final qu'1/10 000ème du budget global de la municipalité* »[5]. La polémique est née en réalité du fait que cette délibération avait été annoncée comme celle qui verrait se concrétiser, par son inscription au budget primitif, la promesse de campagne de création de budgets participatifs alloués aux AVQ. Or, si le principe de la mise en place « d'enveloppes cadre de vie-proximité » a bien été adopté, leur inscription budgétaire a été repoussée à l'adoption du budget primitif de l'année 2010. L'année en cours devant être consacrée à leur préparation : « *après présentation des politiques publiques aux ateliers de vie de quartier au cours du troisième trimestre, un dialogue sera engagé afin de prendre en compte, dans une enveloppe définie au budget*

[1] Nous pouvons citer ici la critique de Laurent Hénart pendant notre entretien qui nous confie : « Je vous le dis très honnêtement, ça ne justifie pas forcément un jury citoyen […], je veux dire, y consacrer 100 000 euros et avoir un élu qui bosse à temps plein là-dessus pendant 6 mois…alors que le résultat est couru d'avance ! », le 23 février 2008.

[2] Ce montant a été avancé par le conseiller général de l'opposition départementale Jean Loctin qui a été le principal opposant au projet de jury au sein de l'assemblée départementale. Sur ce point, voir : VALENTIN Rachel, « Tarte à la crème », *L'Est républicain*, mardi 18 avril 2006.

[3] Notes d'entretien avec un membre de la direction générale du Conseil général 54, le 01 juillet 2007.

[4] Cette critique avait déjà été adressée à l'équipe municipale en décembre 2008 par les élus de l'opposition considérant que « Les AVQ sont un premier pas important de cette démarche citoyenne et populaire mais ils devront s'accompagner d'autres mesures favorisant l'accès et l'intérêt des Nancéien(ne)s au débat public, allant au-delà des subventions de 1600 euros attribuées à chacun de ces ateliers. Nous sommes en effet convaincu qu'il faudra leur accorder le pouvoir d'actionner un levier financier important ». Voir : Groupe des Élus de Gauche, « Osons la démocratie participative pour notre ville », *Nancy Mag'*, Tribunes libres, décembre 2008, p. 13.

[5] Notes d'entretien avec un membre de la section socialiste de Nancy, 3 avril 2009.

primitif 2010, les attentes des habitants dans des domaines constitutifs de la vie des quartiers »[1]. Aussi, le calcul effectué par l'opposition municipale ne prend finalement en compte que les subventions de fonctionnement versées par la mairie aux AVQ[2] qui représentent à ce jour le seul investissement financier direct dans des dispositifs participatifs par la municipalité. Cette polémique souligne encore une fois le manque de moyens financiers accordés aux différents dispositifs participatifs.

Notons enfin, sur le plan des moyens humains, que depuis l'année 2008, le chargé de mission délégué à la démocratie participative a vu ses missions évoluer. Il n'est aujourd'hui plus en charge de la question participative mais de celle du développement durable. De même, l'année 2009 marque le début de la transmission de certaines compétences en matière de démocratie participative à la vice-présidence en charge du développement durable. Cette évolution conforte par ailleurs notre hypothèse d'une mutation dans le référentiel des collectivités locales qui, de manière récente, ne conçoivent plus la démocratie participative de manière isolée mais l'intègrent à la politique globale en lien avec le développement durable[3]. Nous constatons bien une fusion de la thématique participative au sein de la notion globale de développement durable qui pourrait conduire, à terme à une redéfinition de ses méthodes et des ses objectifs.

2/ LA PERSISTANCE DE ROUTINES DE COLLABORATION NUISIBLES À L'EXPERTISE

Le cas du projet d'aménagement « Nancy grand Cœur » et Place Thiers a fait intervenir de nombreux acteurs qui n'apparaissent pas comme des experts de la participation mais dont le

[1] Délibération municipale « Vote du budget primitif 2009 », 30 mars 2009. Il est à noter que ce projet de création d' « enveloppes cadres de vie » n'est apparu qu'au sein de cette délibération présentée par le service des finances et son élu de délégation et n'a pas fait l'objet d'annonce de la part de Mme Guidat, en charge de la démocratie participative.

[2] La réponse de la majorité ne s'est pas fait attendre, comme en témoigne ces propos tenus par Jérôme Marchand Arvier, adjoint de territoire de la ville de Nancy, sur son blog : « or, ce 1/10000ème ce sont les subventions de fonctionnement aux Ateliers de vie de quartier, comme si la démocratie participative se réduisait à ces modestes subventions de fonctionnement ! J'ai juste rappelé que, plutôt que des polémiques stériles, il aurait été plus constructif de suivre plus attentivement les discussions que nous avons menées ces dernières semaines dans les Ateliers de vie de quartier, où, à travers la concertation sur les projets de voirie, nous avons programmé des travaux, qui pour chacun d'entre eux, se comptent en dizaines de milliers d'euros. Que l'opposition soit gênée de voir que le travail sur le terrain se fait, c'est son problème, mais qu'elle invente des chiffres réducteurs, c'est démagogique ». Voir : MARCHAND-ARVIER Jérôme, *Vote du budget : un cap et quelques paradoxes*, blog de Jérôme Marchand-Arvier, 30 mars 2009, consulté en ligne le 30 mars 2009. Sur le caractère « modeste » des subventions de fonctionnement des AVQ, notons en outre, que si leur réorganisation a conduit à la suppression d'un AVQ, cela n'a pas pour autant conduit à une réévaluation à la hausse de leur budget de fonctionnement. Dans ces conditions, nous pouvons même considérer que le budget réservé au fonctionnement des AVQ pour l'année 2009 est inférieur à celui des années précédentes.

[3] Voir *supra*, p. 80 et s.

choix pour conduire les dispositifs semble provenir d'autres considérations (financière, routine, connivence…).

Citons tout d'abord le choix d'étudiants d'une école de commerce pour mener une enquête qualitative sur les usages et ambiances de la place Thiers. Sans vouloir émettre un jugement sur la valeur des enseignements dispensés dans cette école, relevons simplement que le recrutement d'étudiants d'une école de commerce pour mener une enquête qualitative est surprenant. Mieux encore, la Communauté urbaine a passé une convention publique d'aménagement du quartier avec la société lorraine d'économie mixte d'aménagement urbain[1]. Cette agence est présidée par André Rossinot et travaille en étroite collaboration avec la communauté urbaine et d'autres collectivités sur de nombreux travaux d'aménagement. Rien dans ses missions, ni dans ses compétences ne semble donc indiquer une expertise particulière en matière de participation citoyenne. Or, il se trouve que cette société a reçu par le cahier des charges annexé à la convention publique la mission d' « *assurer en liaison avec la Communauté Urbaine et la Ville de Nancy, les démarches et actions liées à la communication et à la méthodologie participative autour du projet urbain, en phase de conception et tout au long de sa réalisation* »[2]. C'est dans ce cadre très général fixé par le cahier des charges que la société a mis en place le dispositif de « La Lanterne » c'est-à-dire la construction d'un bâtiment en bois temporairement installé au milieu de la Place Thiers au cœur du quartier gare. L'objet de la Lanterne était d'offrir un lieu d'information et de propositions ouvert au public afin de nourrir la réflexion générale sur l'aménagement du quartier gare. L'apparition de ce lieu dédié à la concertation a surpris de nombreux observateurs, comme nous l'indique le responsable du groupe d'opposition à la communauté urbaine : « *nous, on a été assez étonné aussi de voir cette Lanterne sortir de terre. Alors on s'était dit, c'est quoi ? Elle sort d'où cette Lanterne ? Il est où l'appel d'offres pour cette Lanterne ? Alors la réponse qui nous a été donné, c'est que la Lanterne fait partie de la mission de communication qui a été confiée à SOLOREM l'aménageur […] Donc, au final c'est la SOLOREM qui gère quasiment seule la Lanterne au titre de sa mission de communication, qui est une compétence très large. Mais cela fait partie de la convention. Mais ce n'est pas le plus étonnant ! On peut s'étonner que la Lanterne parle du quartier gare sur la Place Thiers qui ne fait pas partie du quartier gare, on lui a permis aussi d'informer sur la Place Thiers. C'est là aussi qu'il y a eu la présentation au grand public des grands projets architecturaux pour le Centre de Tri. Donc au final, je*

[1] La convention publique d'aménagement a été confiée à la SOLOREM par la délibération de la CUGN en date du 19 mars 2004.

[2] Cahier des charges annexé à la convention publique d'aménagement du quartier gare, p. 2.

dirais qu'on essaye de la rentabiliser cette Lanterne ! »[1]. Nous voyons dans ce cas, que ce dispositif de concertation est sous-traité à une société d'aménagement urbain par le biais d'une mission très générale de communication. Le dispositif a en fin de compte fait l'objet de nombreuses critiques portant sur son coût estimé, ses modalités de fonctionnement ou même sur son architecture de la part des élus de l'opposition[2] mais également des citoyens[3] et des associations[4]. Ces sources théoriques et pratiques de l'amateurisme constaté dans la gestion des différents dispositifs entraînent de nombreux dysfonctionnements dans leur fonctionnement concret.

II. LES MANIFESTATIONS DE L'AMATEURISME

Nous souhaitons à ce stade présenter les manifestations de l'amateurisme au travers de l'étude du jury citoyen organisé par le Conseil général et des Ateliers de vie de quartier mis en place par la mairie de Nancy. Toutefois, pour que la comparaison ne soit pas biaisée, il convient de distinguer ces deux structures. En effet, si le jury citoyen est une procédure *ad hoc* avec des modèles théoriques précis mais très peu d'applications pratiques en France (A), le fonctionnement des conseils de quartier relève pour sa part d'un dispositif permanent en place depuis 2002. Nos recherches n'ayant débuté qu'en 2006, la municipalité a donc déjà pu apporter des correctifs et aménagements face aux différents dysfonctionnements relevés (B).

[1] Notes d'entretien, le 17 janvier 2008.

[2] Les élus de l'opposition communautaire jugent notamment le coût de cette Lanterne prohibitif. Ce coût, qui aurait normalement dû être supporté par la Solorem, a en partie mis à contribution la CUGN par l'acquisition du matériel vidéo utilisé, au motif de la possibilité de son affectation à d'autres missions par la suite.

[3] De nombreux citoyens, membres des AVQ, critiquent notamment l'architecture du bâtiment et les nuisances lumineuses engendrées, la Lanterne étant éclairée également en début de soirée. Il semble également qu'en confiant la gestion de ce dispositif à la Solorem, des problèmes d'heures d'ouverture du site et de présence de personnes pour l'accueil des visiteurs se soient posés.

[4] Notons par exemple la critique émanant du Collectif des commerçants de la place Thiers qui souhaite voir intervenir un réaménagement de la place Thiers le plus rapidement possible. Devant les délais de mise en œuvre du projet, le collectif constate : « Après tout, le seul élément tangible qui a été réalisé ici, sans que nous soyons consultés, c'est cette affreuse lanterne qui est du même niveau que les guitounes ! [le terme de « guitounes » fait ici référence à la polémique autour de la présence de nombreux espaces de restauration rapide orientale sur la place Thiers] ». Voir : UTARD Ghislain, « Impatience sur la place Thiers », *L'Est républicain*, 21 novembre 2007.

A. Le cas du jury citoyen organisé par le Conseil général

Nous avons relevé trois écarts majeurs dans l'organisation de ce jury au regard des formes de jury citoyen plus abouties que l'on peut trouver en Allemagne notamment[1]. Ces écarts concernent le choix de la question (1), la procédure de sélection des membres du jury (2) et enfin la durée du jury (3).

1/ LE CHOIX DE LA QUESTION

Tout d'abord, nous pouvons nous interroger sur le choix même de la question. Le jury citoyen est en effet un outil qui a été inventé pour trancher des questions techniques ou morales propices à une forte controverse[2]. Or, le jury de 2006 concernait l'opportunité d'abattre les arbres au bord des routes départementales, à l'origine d'une sur-mortalité lors des accidents. Ce n'est pas tant le caractère anecdotique supposé de cette question, soulevé par certains observateurs pour dénoncer l'aspect superfétatoire d'une telle procédure qui nous interpelle, que les conditions mêmes de ce choix. En effet, comme nous l'a révélé notre entretien avec un membre de la direction générale à l'initiative du projet : « *l'idée de tester cette forme de participation nous intéressait et c'est vrai aussi qu'on s'est dit, sur cette question là, on va faire un essai.C'est une question où on s'est dit, on risque pas de se planter, non pas parce que c'est une question simple, mais plutôt parce que c'est une question qui concerne tout le monde, donc les gens auront envie de participer. Et puis parce que c'est une question sur laquelle on a quand même nous-mêmes des experts que l'on peut mobiliser facilement. Et même s'il y a besoin d'une expertise technique, en une journée, on peut avoir fait le tour de la question. Alors, cela étant, sur la portée politique de cette question, je pense que l'a priori c'était plutôt effectivement que c'était une question qui était pas forcément la plus sensible.*

[1] Rappelons ainsi les éléments relatifs à l'organisation des jurys citoyens allemands. Selon Antoine Vergne, « un projet de jury est constitué de trois grandes phases : préparation, exécution et évaluation-mise en œuvre. Dans l'immense majorité des cas, le projet est lancé par une autorité publique territoriale ou centrale qui souhaite obtenir l'avis informé d'un échantillon représentatif de la population du territoire donné […] un projet comprend en moyenne quatre jurys qui se réunissent en parallèle […] L'invitation des participants et participantes se fait, en Allemagne, par un tirage au sort sans quota sur le registre des habitants. En France, l'absence de tels registres devrait pousser à recourir au tirage d'un échantillon par un institut de sondage […] Les jurys proprement dits se déroulent sur quatre jours consécutifs alternant phases d'information, de discussion et de formulation des recommandations ». Voir : VERGNE Antoine, article précité, p. 2-3.

[2] Ainsi, certains auteurs insistent sur l'importance que revêt le choix de la question qui doit être formulée de manière à ne pas évacuer les problèmes essentiels. La délimitation de la question s'intègre ainsi à la procédure de définition du cadre qui est essentielle à son bon déroulement : « The stage prior to any jury deliberations is thus fundamental to the overall fairness of the process ». Sur ce point, voir : SMITH Graham et WALES Corinne, « Citizen Juries and Deliberative Democracy », *Political Studies* n°48, 2000, p. 58.

Mais en revanche, on s'est rendu compte que ce n'était pas le cas, mais alors pas du tout ! »[1]. Ainsi, il semble que le Conseil général ait cherché à conserver une marge de sécurité en optant pour ce sujet qui n'apparaissait pas *a priori* comme particulièrement politisé et donc sujet à déchaîner les passions. Or, même si ce présupposé a semble t-il été battu en brèche par le déroulement du jury, il paraît pourtant s'écarter de la logique de la technique du jury citoyen, inventé pour aider justement à trancher des questions propices à la controverse. D'ailleurs, un second jury concernant l'homoparentalité a été envisagé. Ce sujet paraît plus polémique et donc mieux adapté à cette technique mais a finalement été abandonné[2]. Le choix de cette question pour organiser le premier jury citoyen doit donc être regardé comme un essai visant à engager la collectivité dans une démarche participative sans risquer cependant d'ouvrir des possibilités de polémiques qui auraient pu déstabiliser l'institution, voire remettre en cause le cœur même de la démarche.

2/ LA SÉLECTION DES JURÉS

Le principe classique de sélection des membres d'un jury citoyen repose sur la constitution d'un panel représentatif sociologiquement d'une population donnée. Ce critère suppose une logistique importante : l'appel à un institut de sondage ou encore un jury constitué de suffisamment de membres pour être représentatif[3]. Or, la méthode de recrutement utilisé par le Conseil général s'est largement écartée de ce modèle. La sélection a consisté dans un premier temps à l'envoi aléatoire de 300 courriers à des meurthe-et-mosellans, choisis au hasard sur la base de l'annuaire téléphonique en cherchant à respecter un équilibre entre zones urbaines et rurales. Cet équilibre territorial s'avère en effet être le premier critère de représentativité auquel s'est attaché le département. La question retenue concernant en priorité les zones rurales, il s'agissait alors de ne pas obtenir une sur-représentation des

[1] Notes d'entretien, le 1er juillet 2008.
[2] Le refus d'organiser un second jury citoyen sur la question de l'homoparentalité provient du Président lui-même qui considère : « on m'a proposé après de faire un débat du genre « jury citoyen » sur le thème de l'homoparentalité et de l'accueil d'enfants. J'ai dit non ! Non, parce que j'entraînais les gens dans un faux débat puisque ça conduit à une impasse. Je n'ai pas la compétence et je n'utiliserai pas le jury citoyen pour faire croire aux gens qu'ils participent à la construction d'une décision de l'assemblée qui n'en tient pas le manche ! ». Notes d'entretien, le 23 novembre 2007.
[3] Ce point est néanmoins moins tranché car le nombre de membres du jury doit réussir à articuler un principe d'inclusion visant la représentativité et un principe de délibération supposant un nombre acceptable de participants. Cette articulation trouve cependant une solution à travers l'organisation de plusieurs jurys travaillant en parallèle permettant de concilier les deux objectifs. Sur ce point, voir : SMITH Graham et WALES Corinne, article précité, p. 52-55.

habitants installés dans ces territoires qui sont plus directement confrontés à l'impact des arbres situés au bord des routes départementales.

Toutefois, devant le trop faible nombre de réponses positives suite à ce premier temps du recrutement, la collectivité a été contrainte de procéder à une seconde phase constitutive de l'écart majeur avec la procédure aboutie[1]. En effet, le Conseil général a effectué un appel à volontaires par l'intermédiaire de la presse locale, ce qui n'a alors plus rien à voir avec une exigence de représentativité. Au final, 72 volontaires se sont ainsi manifestés au sein desquels il a été procédé au tirage au sort des 15 jurés finalement retenus. Nous reviendrons dans la suite de notre étude sur les conséquences de cet amateurisme quant à la représentativité finale des membres de ce jury citoyen[2].

3/ LA DURÉE DU JURY

Enfin, alors qu'en principe, un jury citoyen s'étale sur une période de trois voire quatre jours permettant une alternance entre travail en ateliers et séance plénière ainsi que l'audition d'un grand nombre d'intervenants, le jury citoyen du Conseil général ne s'est déroulé que sur une seule journée. Cet écart a provoqué une précipitation dans la réflexion préalable à la restitution de l'avis. Cette accélération du processus n'a par exemple permis qu'un faible nombre d'auditions d'experts extérieurs. Au final, les personnes auditionnées sont au nombre de dix. Plus important encore, en raison du déroulement sur une seule journée, les membres du jury n'ont pas pu décider eux-mêmes de la convocation des témoins comme cela se pratique pourtant dans les autres formes plus abouties. Un organisateur du jury nous confirme d'ailleurs que ces écarts avec la procédure sont le résultat du manque de temps : « *c'est vrai que normalement dans un jury citoyen, il y a déjà un certain nombre de personnes qui commencent par donner des informations de base et ensuite les jurés ont la possibilité de désigner des témoins. Donc, nous, on n'a pas fait comme ça, par une volonté d'aller assez rapidement et on a fait sorte qu'il y ait des experts qui représentent à la fois l'aspect sécurité et l'aspect environnement* […] *Et là donc, sur cette question là, sur la désignation des experts, il n'y en avait pas énormément* »[3]

[1] Les difficultés rencontrées lors de l'étape de constitution des jurys ne sont pas spécifiques à notre cas d'études comme le démontre notamment le cas d'un jury citoyen mis en place à Saint-Brieuc. Voir : BARBIER Rémi, BEDU Clémence et BUCLET Nicolas, « Portée et limites du dispositif « jury citoyen ». Réflexions à partir du cas de Saint-Brieuc », *Politix*, vol. 22, n°2, 2009, p. 86.

[2] Voir *infra*, p. 264 et s.

[3] Notes d'entretien, le 1er juillet 2008.

Dans ces conditions, une seconde réunion de l'ensemble des jurés a été organisée un mois plus tard, ce qui a pu contribuer à modifier les différents avis des membres du jury. L'institution a d'ailleurs pris en compte ces différents éléments comme le souligne ce responsable : « *oui, et puis l'autre enseignement c'est qu'il faudra prendre plus de temps parce qu'on voit qu'il y a une vraie dynamique de groupe qui émerge et que quand elle est partie, il faut laisser s'exprimer mais ça peut prendre du temps* »[1].

B. L'exemple des Ateliers de vie de quartier de la ville de Nancy

Á la différence du jury citoyen qui connaît des modèles théoriques et pratiques précis, le fonctionnement des AVQ est moins formalisé. La loi Vaillant de 2002 est en effet très floue quant aux modalités de leur fonctionnement qui reposent en réalité sur les élus[2]. Nous avons ainsi identifié plusieurs pratiques amateures tenant soit à l'agencement socio-technique de ces dispositifs (1), soit à la persistance de pratiques éloignées d'un certain formalisme (2).

1/ LES LACUNES RELATIVES À L'AGENCEMENT SOCIO-TECHNIQUE DES AVQ

Le fonctionnement concret des différents dispositifs fait l'objet de nombreux travaux aux vues parfois très normatives, visant à révéler les formes et méthodes que devraient revêtir une « bonne participation ». Ces éléments pour la plupart issus des théories de la délibération[3] visent en réalité à fixer des conditions d'une délibération efficace au regard de différents critères[4]. Sans nous prononcer à ce stade sur les différents éléments constitutifs de ces constructions théoriques, qui méritent une attention plus soutenue[5], nous souhaitons néanmoins exposer les manifestations de l'amateurisme participatif à l'aune d'observations tenant à « *l'agencement socio-technique* »[6] des différentes procédures. Il nous semble en effet

[1] *Ibid*.
[2] Voir *supra*, p. 60.
[3] Sur ce point, voir notamment : MANIN Bernard, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le débat*, n°33, 1985, p. 74-84 ; ou : HABERMAS Jürgen, *Droit et démocratie*, Paris, Gallimard, 1998, p. 323-331.
[4] Nous pouvons ainsi citer Joshua Cohen et sa tentative de définition d'une procédure idéale de délibération considérant que « the outcomes are democratically legitimate if and only if they could be the object of a free and reasoned agreement among equals ». Voir: COHEN Joshua, « Deliberation and Democratic Legitimacy », *in* BOHMAN James et REGH William (dir.), *Deliberative democracy. Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MIT Press, 1997, p. 73.
[5] Voir *infra*, p. 180 et s.
[6] Judith Ferrando y Puig insiste elle-aussi sur l'impact décisif des arbitrages réalisés dans la phase de cadrage par les élus, à l'origine des dispositifs participatifs, sur leur bonne marche. Á ce titre, l'arbitrage concernant

important, à la suite du professeur Blondiaux[1] de ne pas négliger un effort d'étude détaillée du déroulement concret des dispositifs étudiés.

Le premier dysfonctionnement tient selon nous à l'information même qui est transmise aux citoyens sur l'existence de ces ateliers et sur leur condition de réunion. Ainsi, la distribution des cartons d'information présentant la date, l'heure et le lieu de l'assemblée paraît relativement aléatoire [2] . Ces éléments sont en réalité principalement diffusés par l'intermédiaire du magazine d'information municipale et sur le site internet de la ville. Or, compte tenu du faible taux de lecture de ce genre de magazine ou bien encore à défaut d'une volonté d'aller rechercher cette information précise sur le site internet de la mairie, il devient alors assez aisé de « passer à côté » de ces structures.

Par ailleurs, l'agencement même de la salle de la réunion paraît parfois mal adapté à la conduite d'une délibération collective. Nos observations nous ont révélé sur ce point, deux cas particulièrement clairs de lieux inadaptés à de telles assemblées. Tout d'abord, l'AVQ du quartier « Stanislas-Meurthe » a pour habitude de prendre ses quartiers dans un amphithéâtre de la faculté d'architecture située au cœur de ce territoire. Ce cadre renforce le caractère professoral et hiérarchique des membres du bureau installés sur l'estrade. Il est à noter néanmoins, que si les élus municipaux présents prennent place, de manière habituelle, au premier rang de l'assemblée, ils ne « montent » jamais sur l'estrade pour prendre la parole. Dans le second cas, nous avons noté des problèmes tenant à une salle trop étroite pour permettre par exemple aux personnes assises au dernier rang de voir les interlocuteurs situés dans les premiers rangs ni même les images projetées sur un fond blanc par un rétroprojecteur[3]. Notons pour conclure sur ce point que l'assistance n'est quasiment jamais disposée en rond mais toujours en rangs[4]. Dans ces conditions, la prise de parole n'est pas favorisée. Nous avons toutefois remarqué une technique consistant à distribuer des cartons afin de poser des questions écrites pour les personnes qui n'osent pas le faire à l'oral. Ce

---

l'agencement socio-technique, c'est-à-dire, les conditions matérielles d'organisation revêt un caractère essentiel sur la conduite de la procédure. Sur ce point, voir : FERRANDO Y PUIG Judith, *op. cit.*, p. 429-433.

[1] Le professeur Blondiaux considère ainsi que la contrainte descriptive est essentielle à la conduite d'un programme de recherche sociologique s'intéressant aux dispositifs participatifs. Voir : BLONDIAUX Loïc, « Prendre au sérieux l'idéal délibératif : un programme de recherche », *Revue suisse de science politique*, n°10, 2004, p. 164-165.

[2] Leur distribution s'effectue par les membres des ateliers de vie de quartier eux-mêmes.

[3] Nous avons observé ce problème à différentes reprises, particulièrement pour le cas de l'AVQ « Léopold-Vieille ville » qui réunit à chaque assemblée générale plus d'une centaine de personnes. Toutefois, nous avons assisté à ce même défaut dans d'autres AVQ.

[4] Nous avons cependant assisté à une réunion où les membres, très peu nombreux (environ une quinzaine) étaient disposés rond au sein d'une bibliothèque pour enfants située dans une MJC.

remède qui a effectivement permis l'émergence de nombreux problèmes lors de notre observation n'est cependant pas généralisé à l'ensemble des AVQ[1].

2/ LES PRATIQUES ÉLOIGNÉES D'UN CERTAIN FORMALISME

Les assemblées générales visant le renouvellement des membres des différents conseils d'administration donnent parfois lieu à quelques « écarts » avec la procédure statutaire. Comme nous avons pu le constater, il n'est pas rare que les membres soient élus sans vote grâce à une adéquation quasi magique entre le nombre de candidats et le nombre de postes à pourvoir. Sans nous prononcer ici sur d'éventuelles manœuvres de coulisses, il nous est simplement apparu que cela se pratiquait au grand jour voire dans la bonne humeur générale : le président de l'AVQ demande ainsi à certains candidats de se désister pour arriver au compte juste « *pour ne pas que cela dure deux heures !* »[2]. Par ailleurs, le vote lors des assemblées générales devait jusqu'au renouvellement de novembre 2008 s'effectuer à bulletins secrets selon l'article 11 de l'ancienne version des statuts des AVQ. Nous avons observé pour notre part que la grande majorité des votes de renouvellement s'opérerait par un simple vote à main levée sans comptage précis du nombre de votants. D'ailleurs, la nouvelle version des statuts semble se mettre en conformité avec la pratique car la référence au caractère secret du vote a désormais disparu.

Á l'issue de cet exposé, nous constatons donc qu'au regard des objectifs affichés par les responsables politiques, les lacunes et pratiques amateures persistantes agissent comme de puissants freins au développement de la participation des habitants. Il nous semble en effet que les conséquences de ces dysfonctionnements sont lourdes pour l'image même de la pratique courante de la participation. Ainsi, l'image renvoyée par les AVQ n'est sans doute pas étrangère à leur très faible taux de participation au sein de la population nancéienne, dont une partie substantielle semble même en ignorer l'existence. De façon peut être encore plus symptomatique, nous avons pu rencontrer certains citoyens, qui après avoir tenté l'expérience de participer à ces AVQ, s'en sont détournés en raison de doutes sur leur utilité et la possibilité d'y mener une réflexion constructive. Ce manque d'engouement pour les

[1] Cette procédure n'est à notre connaissance utilisée que dans 4 des 11 ateliers de vie de quartiers.
[2] Notes d'observations lors du renouvellement de l'AVQ Léopold Vieille-Ville, 2008. Pour être complet sur ce point, notons que ces candidats écartés se sont vus proposer d'intégrer les différents postes de référents évoqués précédemment.

dispositifs de concertation municipaux n'est pas propre à la municipalité étudiée en l'espèce[1]. La ville de Nancy n'échappe donc pas à l'écueil décisif de la représentativité de ces conseils de quartier[2]. L'étude du développement de cette ingénierie participative révèle en définitive une mise en conformité ambivalente des collectivités aux principes de l'impératif participatif. La perception que le personnel politique entretient des attentes supposées des citoyens les conduit à multiplier les formes et modalités possibles d'engagement. Toutefois, ce phénomène combine de manière délicate la recherche d'une expertise capable de fournir des cadres conceptuels et pratiques avec le maintien d'une approche ambiguë formalisée en termes d'amateurisme théorisée. Dans ces conditions, il devient difficile de déceler la cohérence générale de cette architecture de la participation citoyenne.

Les élus mettent finalement l'accent sur le raffinement des procédures exécutées dans un cadre relativement restreint visant à leur offrir les moyens d'une décision politique éclairée. Dès lors, si la présence d'un tel impératif participatif semble attestée, sa mise en pratique s'incarne largement au sein d'une version désidéologisée de la démocratie participative (Titre 2).

[1] Pour un autre exemple appliqué aux conseils de quartier de la ville de Rouen, voir : VAL Nicolas, *La démocratie locale et la participation associative à la politique municipale : l'exemple de la ville de Rouen*, Thèse de sociologie, Rouen, 2006, p. 196. L'auteur constate ainsi « la participation occasionnelle d'un petit nombre d'habitants (400 personnes sur plus de 104 000 habitants) dont la moitié participe réellement » ce qui « confère un caractère très confidentiel à la démocratie locale ».

[2] Voir *infra*, p. 248 et s.

TITRE 2 : LE RECOURS À UNE VERSION DÉSIDÉOLOGISÉE DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

Notre enquête nous a conduit à mettre en valeur certains éléments témoignant d'une intégration manifeste d'un impératif participatif au sein des modes d'action à l'œuvre dans les processus décisionnels locaux. La multiplication des dispositifs visant à susciter le débat public, la valorisation de la participation citoyenne dans la rhétorique politique ainsi que l'émergence d'une ingénierie participative au sein des collectivités locales nous poussent à considérer que le détour participatif constitue désormais le passage obligé de l'action publique locale. Toutefois, il nous faut à présent introduire des éléments d'atténuation de l'intégration de la norme participative par les acteurs politiques. Un des principaux enseignements de notre enquête réside en effet dans la découverte d'un usage restreint de la démarche participative, contrastant nettement avec l'ampleur de sa mobilisation rhétorique. Ce décalage doit être interrogé en ce sens qu'il est en mesure d'exposer « le prix à payer » de la généralisation de la démocratie participative à savoir un affaiblissement notable de sa radicalité.

Aussi, nous verrons en premier lieu que la majorité des efforts d'intégration de la norme participative se concentre en réalité dans des domaines de compétences finalement peu nombreux. Ce constat nous conduira à faire état de l'absence de transversalité du recours à la participation qui ne s'exerce non pas comme une politique publique en tant que telle mais comme un processus appliqué à certaines politiques, dont, au premier chef, celles de l'aménagement et de l'urbanisme (Chapitre 3).

Les nouveaux contours de l'usage de la norme ainsi esquissés, il nous faudra ensuite interroger ce que révèle ce registre de mobilisation dans la conception entretenue par les élus. Nous chercherons alors à démonter que la généralisation du recours à l'expertise citoyenne ne s'opère qu'au prix d'une vaste rénovation de la notion qui emprunte désormais aux concepts de pragmatisme et de nouveau management public. Cette approche nous permettra alors de présenter la démocratie participative locale comme une norme désidéologisée qui s'écarte désormais de ses objectifs les plus politiques, et donc radicaux, au risque d'en provoquer son affadissement complet (Chapitre 4).

Chapitre 3 : Une approche restreinte de la démocratie participative

Nous présenterons ici les éléments qui confirment notre hypothèse d'un usage confiné de la démocratie participative par le personnel politique local. Nous chercherons tout d'abord à délimiter le champ d'application de la participation citoyenne, qui, comme nous le verrons, est loin de couvrir l'ensemble des domaines de compétences gérés par les collectivités locales. Afin d'éclaircir cette absence de transversalité, il nous faudra exposer dans un premier temps en quoi la politique d'aménagement et d'environnement constitue le domaine de prédilection au déploiement des expériences participatives (Section 1). Dans un second temps, nous démontrerons que ce confinement provient largement d'une sollicitation des citoyens par les élus, par le biais de la recherche de leur savoir d'usage. Les responsables politiques ne semblent en effet attendre des citoyens qu'un éclairage apporté à la décision finale, dans le cadre d'une vision managériale et pragmatique de la démocratie participative (Section 2).

SECTION 1 : LE CHAMP D'APPLICATION DE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE LOCALE

Nous avons vu auparavant que les élus associent largement dans les discours mais également par des efforts déployés en interne par la réorganisation des services administratifs, la démocratie participative à la recherche de transversalité. Or, notre étude révèle au contraire un usage restreint de la participation citoyenne qui ne trouve finalement à s'appliquer qu'en grande partie dans le cadre des projets relatifs à l'aménagement. Des domaines comme la culture, l'éducation apparaissent dès lors comme des sanctuaires préservés de l'intrusion des foules. Il nous faudra alors comprendre les origines de ce lien privilégié entre démocratie participative et politique publique d'aménagement (I) avant d'étudier en quoi le choix de ce champ d'application restreint laisse de nombreux domaines en-dehors de la délibération citoyenne (II).

I. UN DOMAINE D'ACTION PRIVILÉGIÉ : LA POLITIQUE PUBLIQUE D'AMÉNAGEMENT

La majorité des dispositifs observés, quelque soit leur forme (jury, panel…), leur origine institutionnelle (commune, agglomération, département) relève de la seule politique d'aménagement du territoire (urbain ou péri-urbain). Nous retrouvons cette situation tout d'abord dans les textes juridiques encadrant la démocratie participative (A). Ensuite, ce lien est renforcé par une série d'adéquations pratiques entre politique d'aménagement et démarche participative au niveau local (B).

A. Une adéquation historique

Les réglementations encadrant la démocratie participative se sont initialement développées dans la cadre des politiques relatives à l'aménagement du territoire et à l'environnement (1). Récemment, une redéfinition de la place de la participation citoyenne au sein de la thématique du développement durable est venue renforcer l'inscription de la notion au cœur des questions environnementales (2).

1/ UN LIEN HISTORIQUE ENTRE PARTICIPATION CITOYENNE ET AMÉNAGEMENT URBAIN

Le législateur a contribué à inscrire la participation des habitants dans le cadre principal des politiques d'aménagement. Cette pratique est le fruit d'une longue tradition qui pourrait trouver ses sources dans l'ancienne technique de l'enquête publique, qui est apparue justement pour les affaires relatives à l'aménagement des territoires[1]. Par la suite, l'inscription de la participation citoyenne dans ce domaine particulier va s'exprimer au sein des lois relatives à la politique de la ville. Ce fut notamment le cas de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 qui souhaitait instituer une sorte de « droit à la ville » en établissant un lien entre participation des habitants, aménagement de zones sensibles et cohésion sociale. La politique de la ville constitue d'ailleurs un champ initial d'expérimentations de la participation des habitants dès les années 80 dont le bilan s'avère en définitive assez mitigé[2]. En 2000, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain, va poursuivre cette démarche en associant aménagement urbain et participation des habitants dans une optique de cohésion sociale. En pratique, elle se contente toutefois d'étendre les obligations de concertation relatives au projet d'aménagement urbain, en instituant notamment une concertation obligatoire préalable à l'adoption des plans locaux d'urbanisme par les structures intercommunales[3].

Ces éléments mis à part, les différentes lois faisant directement référence à la participation des habitants concernent spécifiquement la politique d'aménagement et d'environnement. Ainsi, la loi n°95-101 du 2 février 1995, dite « Loi Barnier », souvent considérée comme la première vague d'inscription juridique de la démocratie participative[4], est relative au renforcement de

[1] Voir *supra*, p. 45.

[2] Pour un exemple critique de l'application de la concertation à la politique de la ville en l'absence de tout cadre juridique, dans une étude portant sur la ville de Nancy, voir : BLANC Maurice et LEGRAND Monique, « La participation dans la réhabilitation des quartiers d'habitat social : les grands ensembles de la banlieue de Nancy », *in* COLAS Dominique (dir.), *L'État de droit. Travaux de la mission sur la modernisation de l'État*, Paris, PUF, 1987, p. 93-106. Les auteurs relèvent notamment que « dans la plupart des cas, la concertation est, comme à Nancy, une forme de mise en liberté surveillée » (p. 106).

[3] Sur ce point, voir notamment : DELAIRE Yves, « Les dispositifs de concertation : le point sur la législation française », Cahiers du *DSU*, n°35, « Formes légales et initiatives locales de participation. Entre logique d'efficacité et construction de la démocratie locale », 2002, p. 8. L'auteur présente ici les limites de la loi qui se contente de généraliser les enquêtes publiques et la concertation prévue dans le cadre de l'article L300-2 du code de l'urbanisme aux projets d'urbanisme intercommunaux. Il démontre d'ailleurs que l'objectif de cohésion sociale n'est pas au cœur de la loi : « Il faut noter les dérives éventuelles de ces recours, qui peuvent être utilisés pour des querelles de voisinage ou parce qu'on ne veut pas qu'un ensemble de logements locatifs vienne s'implanter à côté de sa petite maison. On évoque évidemment les grands principes de l'urbanisme, de la concertation, de la démocratie, mais en réalité il s'agit parfois de protéger des intérêts beaucoup plus prosaïques et beaucoup moins altruistes ».

[4] Voir entre autres : BLONDIAUX Loïc, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », *in* BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves (dir.), *op. cit.*, p. 119-122.

la protection de l'environnement. Institutionnellement, l'on remarque donc que l'impulsion provient du Ministère de l'Écologie et que cette loi n'aborde la question de la participation des citoyens que sous l'angle de la protection de l'environnement. L'apport majeur de cette loi relative au renforcement de la participation des citoyens réside dans la création de la Commission nationale du débat public. Si celle-ci doit attendre la loi Vaillant de 2002 pour voir ses prérogatives étendues, de nombreuses études convergent pour considérer cette structure comme « *politiquement radicalement inédite, en tant qu'exemple français le plus achevé à ce jour d'organisation de la participation des citoyens « ordinaires » à la discussion des choix collectifs* »[1]. Cet exemple est révélateur de plusieurs éléments venant appuyer notre propos. Tout d'abord, l'unique structure nationale visant à organiser un débat public entre élus, experts et citoyens, prend place dans le cadre de projets ayant un impact sur l'environnement. Ensuite, si les modalités de son fonctionnement ne sont pas idéales, il n'en reste pas moins, que la CNDP affiche une certaine réussite sans commune mesure avec les autres formes de concertations institutionnelles connues en France à ce jour. La seconde loi emblématique de la codification de la démocratie participative intervient en 1999, sous l'impulsion de la ministre de l'Écologie du gouvernement de Lionel Jospin, Dominique Voynet. Cette loi vise entre autres à renforcer la concertation et la consultation des habitants préalablement à la mise en œuvre de tout projet d'aménagement ayant un impact sur l'environnement.

L'histoire institutionnelle de la démocratie participative est donc celle de l'abandon de son application aux politiques de la ville, en raison d'un constat d'échec généralisé, et de sa résurgence à travers la question environnementale qui englobe elle-même les thématiques d'aménagement. Le lien entre démocratie participative et environnement est même depuis une période récente réaffirmé à la faveur de la notion de développement durable qui domine aujourd'hui largement le référentiel d'action publique locale.

2/ UN LIEN RÉAFFIRMÉ PAR LE BIAIS DE LA NOTION DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Dans le cadre déjà évoqué de l'émergence de la notion de développement durable comme nouveau référentiel dominant de l'action publique locale, la démocratie participative a trouvé de multiples formes renouvelées d'expression. Pourtant, sur le plan juridique, ce lien reste encore assez peu formalisé. Mis à part quelques références présentes au sein de la Charte de

[1] REVEL Martine, BLATRIX Cécile, BLONDIAUX Loïc, FOURNIAU Jean-Michel, HERIARD DUBREUIL Bertrand et LEFEBVRE Rémi, « Introduction collective », *in* REVEL Martine, BLATRIX Cécile, BLONDIAUX Loïc, FOURNIAU Jean-Michel, HERIARD DUBREUIL Bertrand et LEFEBVRE Rémi (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, p. 9.

l'environnement introduite en 2005 en préambule de la Constitution de 1958[1] et certains éléments aux niveaux communautaire et international[2], c'est la formalisation de la notion même de développement durable qui peine à trouver une expression juridique. L'ensemble de ces règlementations associe étroitement, et de manière constante, la participation du public, aux considérations liées au développement durable. Ainsi, ce lien juridique entre démocratie participative et développement durable est tel qu'il correspond à l'épuisement même de la notion de participation dans ces considérations environnementales[3]. En outre, les dispositifs issus des lois relatives à l'environnement des années 90 sont aujourd'hui intégrés par les collectivités au sein des politiques publiques labellisées « développement durable ». L'ensemble des dispositifs de concertation obligatoire mis en place est présenté comme étant établi en fonction de cette exigence du développement durable[4]. Cette confusion entretenue par les élus vient alors renforcer l'adéquation théorique et juridique apparente entre démocratie participative et développement durable.

Au final, tout se passe comme si la démocratie participative n'était désormais uniquement considérée comme un élément de la démarche durable promue par les différentes collectivités. Cette évolution structure selon nous la question de la participation citoyenne de manière décisive. Comme nous l'avons déjà évoqué, cela pourrait conduire à l'abandon de la poursuite de la participation en tant que politique publique autonome. De nombreux indicateurs comme le transfert de certaines compétences relatives à la démocratie participative de la délégation « Citoyenneté » menée par Mathieu Klein à la délégation « Développement durable » ou encore la création d'un Conseil de développement durable au sein de l'agglomération laissent en effet penser qu'il n'y a point de salut pour la démocratie participative hors du

[1] Nous pensons en particulier à l'article 7 de la Charte qui dispose que : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

[2] Nous pouvons citer notamment la convention d'Aarhus du 25 juin 1998 ratifiée par 39 États dont la France qui l'a ratifiée par le décret n°2002-1187 du 12 septembre 2002. Adoptée en application de l'article 10 de la déclaration de Rio, la convention reconnaît que « dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre les meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribuent à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donnent la possibilité d'exprimer ses préoccupations et aident les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci ». Au niveau communautaire, la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 qui prévoit « la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement ».

[3] Sur ce point, se reporter notamment à : JEGOUZO Yves, « De la participation du public à la démocratie participative ? », *AJDA*, 2006, p. 2315. L'auteur note ainsi que : « La participation du public est principalement cantonnée dans le domaine de l'aménagement et de l'environnement. Les procédures permettant d'associer le public aux décisions administratives sont contenues, pour l'essentiel, dans des codes spécialisés, le code de l'environnement mais aussi le code de l'urbanisme et le code de l'expropriation […] La participation du public à la décision publique est en fait conçue comme un des éléments constitutifs du développement durable ».

[4] Voir *supra*, p. 80 et s.

développement durable. Cette inscription de la démarche participative au sein de la politique environnementale pourrait alors avoir pour effet d'en inscrire plus que jamais le champ d'action dans les domaines limités de l'environnement et de l'aménagement qui sont les compétences privilégiées pour la mise en œuvre des principes issus du développement durable. Ce lien historique entre démocratie participative et aménagement se double d'une adéquation pratique qui fait de ce domaine d'action la cadre privilégié du recours à la participation citoyenne.

B. Une adéquation pratique

Localement, le lien entre démocratie participative et aménagement découle en premier lieu de l'application de ces textes. Mais il semble également provenir de plusieurs adéquations entre démocratie participative locale et aménagement urbain. Les dispositifs sont tout d'abord jugés relativement efficaces en la matière (1). Ensuite, l'aménagement correspond au principal pôle de compétences de certaines collectivités locales et s'incarne idéalement dans l'échelle de la participation choisie (2).

1/ LE LIEN AVEC L'EFFICACITÉ

La capacité des procédures participatives à produire des effets jugés bénéfiques dans les domaines relatifs à l'aménagement semble constituer un facteur déterminant de son succès. Il apparaît que les élus jugent positivement l'impact des procédures de concertation dans les phases d'élaboration des différents projets d'aménagement urbain. Concernant le projet de la place Thiers, Claudine Guidat considère ainsi que : « *il faut savoir s'enrichir, de l'expertise, de l'intelligence collective. Et c'est quelque chose qui pour moi doit être naturelle parce que ça contribue à la qualité de la décision. Et donc, il faut que ce travail puisse se faire, en lien avec toutes les associations, en lien avec l'ensemble des acteurs sur le territoire […] Á partir de là, il y a effectivement la nécessité de mettre en place la bonne manière de conduire, d'ouvrir la concertation. Par exemple, pour la Place Thiers, la concertation a permis un diagnostic, dans la résolution des problèmes et dans la construction de la solution, parce que je crois, on a trouvé les bonnes modalités* »[1]. L'application historique et presque exclusive de la concertation à ce type de politiques publiques permet en effet aujourd'hui aux collectivités

[1] Notes d'entretien avec Claudine Guidat, le 15 janvier 2008.

de disposer d'un ensemble varié et complexe de modalités de concertation. Au final, un seul projet d'aménagement peut se voir superposer de nombreux dispositifs alliant à la fois des organes permanents (Conseil de développement, Conseil de quartier…), des procédures obligatoires (enquête publique, débat public…) et des formes plus originales (jury, panel…). Le projet d'aménagement de la Place Thiers a ainsi vu la mise en œuvre d'une enquête publique, de la saisine du projet par le Conseil de développement, d'une participation, même restreinte des AVQ, de la consultation des associations de commerçants, et de la mise en œuvre de plusieurs dispositifs (un panel citoyen, une enquête sur les usages et ambiances de la place) dans le cadre de l'obligation de concertation résultant du code de l'urbanisme[1]. En outre, même si la participation du public n'est jamais sans risque pour l'institution, il apparaît que le danger de déstabilisation voire de détournement du projet initial ou désiré par les responsables de la concertation, soit relativement minime dans ce domaine. S'il peut y avoir une confrontation de points de vue, des désaccords, l'organisation voire l'institutionnalisation du débat dans ces arènes permet le plus souvent d'en restreindre le potentiel contestataire[2] qui s'exprime alors le plus souvent par d'autres formes de participation[3]. Enfin, nous y reviendrons par la suite, la thématique de l'aménagement permet de solliciter le public sur des questions touchant son environnement le plus direct et le plus proche ce qui présente plusieurs avantages. D'une part, cela semble *a priori* garantir une implication suffisante des citoyens parce qu'ils se sentent concernés directement. D'autre part, cela permet une offre de participation relativement accessible et égalitaire, à travers la sollicitation du « savoir d'usage »[4] du public. En ce sens, les élus considèrent effectivement que l'éclairage citoyen apporté à des questions d'aménagement constitue une forme d'expertise à part entière, qu'ils sont seuls à détenir et qu'ils ne peuvent négliger en amont de la réalisation d'un projet

[1] L'ensemble de ces procédures étant rappelées par la délibération de la CUGN, « Aménagement de l'espace Thiers à Nancy- Bilan de la concertation préalable à la définition du programme d'aménagement », en date du 25 janvier 2008.

[2] Sur ce point, voir : BLATRIX Cécile, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, vol. 15, n°57, 2002, p. 90. L'auteur considère notamment qu'en institutionnalisant le débat public, avec la présence notamment des acteurs associatifs, la participation peut s'analyser comme « un instrument de légitimation du projet et de neutralisation de la contestation ».

[3] Nous pensons notamment aux formes associatives parfois proches du phénomène NIMBY, très répandu pour des questions touchant aux problématiques liées à l'aménagement ou à l'environnement le plus proche des habitants. Sur ce point, se reporter notamment à : BLATRIX Cécile, article précité, p. 98. L'auteur nuance ici le pouvoir de neutralisation de la contestation par l'institutionnalisation du débat public : « Dans la mesure où une procédure de débat public est mise en place, il paraît donc difficile aux acteurs de s'en détourner, quitte à l'investir pour mieux la dénoncer. En cela, ces procédures sont effectivement coûteuses en termes de temps, d'énergie nécessaire, ne serait-ce que pour éplucher les dossiers. Sont-elles pour autant susceptibles d'occuper les opposants au point de les détourner d'autres formes d'action ? ».

[4] Voir *infra*, p. 161 et s. Si nous reviendrons par la suite sur cette notion centrale de « savoir d'usage », contentons-nous pour le moment de la considérer comme la mobilisation des compétences des habitants issues de leur pratique quotidienne de leur environnement proximal.

d'aménagement. Claudine Guidat insiste d'ailleurs sur l'importance « *de l'intérêt d'enrichir les décisions, nos projets, de cette expertise citoyenne qui est très riche […] Il faut partager les connaissances croisées, parce que moi je crois beaucoup au partage sous forme pratiquement de troc des connaissances. Il n'y a pas d'un côté ceux qui savent et ceux qui ne savent pas. Donc, dans les dialogues de ville, il faut poser le problème dans toutes ses dimensions, dans toute sa problématique parce que souvent, on l'a vu par exemple sur la problématique de la gare et du centre des Congrès avec le tri postal. Tant qu'on a posé la question dans toutes ses dimensions, les uns et les autres, les élus les premiers au même titre que les citoyens auront une vision, et donc une expression, des avis décalés ou partiels* »[1]. Cette apparente efficacité des dispositifs participatifs dans l'élaboration de projets d'aménagement est complétée par une adéquation pratique avec l'échelle choisie par les collectivités pour appliquer la participation citoyenne.

2/ LE LIEN AVEC LES COMPÉTENCES ET L'ÉCHELLE

Le choix de l'espace territorial au sein duquel les dispositifs participatifs prennent place détermine de manière décisive les sujets amenés à être débattus par les citoyens. Or, il se trouve que la démocratie participative locale existe aujourd'hui le plus souvent à l'échelle du quartier qui constitue par exemple le découpage territorial des Ateliers de vie de quartier ou encore les projets de proximité, montés bien souvent à l'échelle d'un quartier, dans le cadre des Fonds initiative citoyenne du Conseil général[2]. Même dans le cadre de politiques initiées par l'agglomération, la participation citoyenne prend place de manière habituelle à l'échelle d'un quartier, comme par exemple dans le cas de la rénovation du quartier « Nancy grand cœur »[3]. L'institution du quartier comme espace privilégié de l'organisation du débat public entraîne un certain enfermement du débat sur des thématiques liées à la proximité, au risque de tomber dans « *le piège de la proximité* »[4]. Cette inscription de la participation citoyenne

[1] Notes d'entretien avec Claudine Guidat, le 15 janvier 2008.
[2] Voir *supra*, p. 73.
[3] Le périmètre d'action de ce quartier recoupe en réalité celui de l'AVQ « Centre ville-Charles III ».
[4] Loïc Blondiaux considère ainsi que le choix du quartier comme échelle privilégiée de la démocratie participative constitue une limite importante à l'apport du recours à la démocratie locale. Le fait de réduire la participation à l'échelle du quartier présente selon lui deux dangers potentiels. Tout d'abord, celui d' « exacerber les égoïsmes locaux et sociaux » car « faute, de pratiquer la concertation à une échelle plus vaste, celle de l'agglomération par exemple, les élus gardent le monopole de l'arbitrage entre ces différentes demandes et les points de vue de ces différentes enclaves démocratiques ne sont jamais invités à se confronter ». Le second danger réside dans le fait que « l'espace de la participation se trouve aujourd'hui largement déconnecté de l'espace des problèmes et de la décision » car « aujourd'hui, les décisions les plus importantes se prennent à un niveau – l'échelon intercommunal – où la concertation se pratique de manière pour le moins inégale selon les

dans l'échelle de la proximité, qui témoigne une fois encore de la confusion entretenue par les élus entre démocratie participative et démocratie de proximité[1], a pour effet de renforcer le lien entre démocratie participative et politique publique d'aménagement voire de petit aménagement urbain dans le cas de la ville de Nancy. En effet, dans ce cadre restreint que constitue le quartier, les problématiques abordées ne peuvent pas faire l'objet de montée en généralité ou de questionnements d'ordre plus général[2]. Seuls restent alors ouverts à la discussion des sujets relatifs à l'organisation physique et matérielle du quartier, qui relève, *in fine*, de questions comme la voirie, les nuisances sonores, lumineuses, *etc*… La municipalité semble d'ailleurs avoir pris conscience de cet enfermement de la participation citoyenne dans cet espace territorial confiné du quartier. Ainsi, a été évoquée pendant un temps, la possibilité de mettre en place « *dans chaque grand secteur de Nancy (regroupant plusieurs quartiers), un conseil de développement de la vie locale, s'adressant en particulier aux représentants du monde associatif […] pour lancer le débat autour des projets les plus importants* »[3]. Cette proposition, déjà présente dans le programme de la liste du maire sortant, offrait donc la possibilité de voir émerger un espace de délibération à une échelle plus englobante, propice à l'évocation de thématiques plus larges que le seul petit aménagement urbain. Toutefois, même si cette structure apparaît encore dans la présentation effectuée immédiatement après l'élection des éléments du « renouvellement de la démocratie de proximité », elle reste encore à ce jour à l'état de projet, devant être « *mis en place progressivement* »[4].

La consultation organisée par les services conjoints de la ville et de la Communauté urbaine à propos de l'installation d'une seconde ligne de tramway dans l'agglomération offre une autre illustration de la difficulté de sortir des considérations tenant à l'aménagement urbain de proximité dans les débats publics. En effet, la création de cette ligne de transport en commun

---

lieux ». Voir : BLONDIAUX Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008, p. 67.

[1] Sur ce point, voir : REY Henri, SINTOMER Yves et BACQUÉ Marie-Hélène, « Introduction : La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », *in* REY Henri, SINTOMER Yves et BACQUÉ Marie-Hélène (dir.), *op. cit.*, p. 12. Les auteurs considèrent que cette confusion entre démocratie participative et démocratie de proximité n'est pas neutre car « dans le contexte français du début des années 2000, le terme de « démocratie de proximité » a été utilisé contre celui de « démocratie participative » pour signifier le cantonnement de la participation sur la seule échelle micro-locale et dans une dynamique purement consultative ».

[2] En ce sens, voir : NEVEU Catherine, « Une « petite fabrique de territoire » : quartiers et citoyenneté à Roubaix », *Ethnologie française*, n°2, 2004, p. 59-66.

[3] « Le renouvellement de la démocratie de proximité », *Nancy Mag',* été 2008, p. 8.

[4] Délibération du conseil municipal de la ville de Nancy, « Démocratie participative et vie des territoires : les ateliers de vie de quartiers », le 23 juin 2008. Dans cette délibération qui fixe le programme d'action municipal dans le domaine de la démocratie participative pour le nouveau mandat, la mise en place des conseils de développement de la vie locale apparaît aux côtés d'autres possibles innovations comme « les ateliers numériques » notamment. Il est à noter que l'ensemble de ces nouvelles modalités n'ont toujours pas vu le jour au moment de la rédaction de cette étude.

a fait l'objet de présentations dans l'ensemble des Ateliers de vie de quartier de la ville. Toutefois, nous avons pu observer qu'à chaque fois, le débat qui découlait de cette présentation était cantonné à des questions relatives à l'impact direct de ce projet dans le périmètre exclusif du quartier. Les inquiétudes liées aux modifications que cela pourrait entraîner sur les voies ou les sens de circulation mais également sur le stationnement, les pistes cyclables ou le respect de certains sites ont été celles qui ont été majoritairement exprimées et constituent également celles qui renvoient le plus directement à la problématique de l'aménagement urbain de proximité[1]. D'autres choix, d'ordre plus généraux comme le type de matériels choisis, le coût global du projet ne sont pas évoqués ou sont directement écartés par les élus et les techniciens présents au motif du caractère « *purement technique et scientifique de ces éléments* »[2].

Ces éléments nous rappellent finalement que le lien entre démocratie participative et aménagement découle également, et sans doute dans une large mesure, des domaines de compétences que les collectivités ont à gérer. Toutefois, il reste de nombreux autres domaines placés sous leur responsabilité qui ne font pas pour leur part, l'objet d'un tel investissement des élus au regard de la démocratie participative.

II. DE NOMBREUSES COMPÉTENCES EN DEHORS DU CHAMP D'APPLICATION

Nous avons constaté que l'environnement législatif et culturel était favorable à une application limitée de la démarche participative à la thématique de l'aménagement. Nous allons maintenant exposer les effets de ce phénomène à travers l'exclusion de nombreux domaines du champ d'application de la participation citoyenne. Les rares dispositifs constatés ici sont alors soit purement marginaux (A), soit touchés uniquement de manière incidente comme dans le cadre des Ateliers de vie de quartier (B).

[1] Notes d'observation lors de la présentation du projet de ligne 2 du tramway aux AVQ Boudonville-Scarpone-Libération du 27 novembre 2007 ainsi que lors de la réunion publique d'information sur la ligne 2 du tramway organisée le 03 juillet 2008 à la CUGN.

[2] Réponse faite par Laurent Garcia, maire de Laxou, vice-président délégué aux nouvelles infrastructures de voirie à la CUGN, et animateur de la réunion d'information du 03 juillet 2008, à une question posée par un citoyen quant au choix de l'engin utilisé, au regard notamment des graves difficultés rencontrées par le modèle choisi pour la première ligne.

A. Les domaines touchés de manière marginale

Si d'autres domaines que l'aménagement sont occasionnellement touchés, c'est au mieux par le biais de dispositifs de faible portée (1) soit au sein de démarches finalement abandonnées (2).

1/ LES DISPOSITIFS DE FAIBLE PORTÉE

Les rares dispositifs participatifs appliqués à d'autres domaines que la seule thématique d'aménagement ne présentent le plus souvent qu'une faible intensité de participation. Ces initiatives s'inscrivent en effet dans une démarche purement consultative, dotée d'une portée bien moindre que dans les procédures de concertation appliquées aux différents projets d'aménagement. Ces éléments d'application transversale de la démocratie participative se retrouvent d'ailleurs en majorité au sein de structures classiques, héritières pour la plupart des anciennes commissions consultatives extra-municipales.

Nous pouvons citer au premier titre, le cas du Conseil des jeunes mis en place par la ville de Nancy à partir de 1996[1]. Aux termes de la délibération renouvelant ce conseil en 2006, son objectif est d' « *offrir un lieu d'expression pour les jeunes en leur donnant les moyens d'être entendus,* […] *rapprocher les adolescents des Élus au moyen d'un dialogue et à construire des politiques en meilleure adéquation avec les besoins des jeunes, participer à la mise en place de la démocratie participative de proximité, contribuer à la formation du citoyen actif* »[2]. Le Conseil dépend directement du service « Jeunesse » de la mairie de Nancy et non de la délégation générale à la participation et à la vie du territoire. Nous avons donc affaire ici, *a priori*, à une structure transversale par sa nature même, puisqu'elle vise à donner aux jeunes de 15 à 18 ans[3] un moyen d'apporter un éclairage aux élus dans l'élaboration de politiques publiques, abordées sous l'angle de cette classe d'âge spécifique. Or, la situation du Conseil des jeunes de la municipalité appelle à ce stade deux séries de remarques. En premier lieu, il se trouve que la plupart des actions menées en son sein relève de dispositifs d'animation à vocation festive ou préventive à l'attention des jeunes[4]. Ensuite, il faut noter que, même dans

[1] Voir *supra*, p. 55.
[2] Délibération du Conseil municipal de la ville de Nancy, en date du 6 novembre 2006.
[3] Il est à noter que la tranche d'âge des membres du Conseil de jeunes de Nancy était initialement (pour la période 1996-2000), de 13 à 18 ans. Le resserrement de la classe d'âge (de 15 à 18 ans) intervenu en 2000 a été effectué « afin de favoriser la cohésion du groupe » selon la délibération du 6 novembre 2006.
[4] Voir *supra*, p. 56.

le cadre des différents projets d'aménagement, la structure n'est presque jamais consultée par la municipalité pour obtenir un éclairage particulier. Prenons ici le cas du vaste projet « Nancy Grand Cœur » mené par la Communauté Urbaine et la ville de Nancy. Dans le cadre de cette opération, qui on l'a vu, a engendré une multitude de dispositifs de concertation[1], le Conseil des jeunes a constitué un acteur mineur. Nous pouvons citer tout au plus une réunion de présentation du projet définitif à l'Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes dans le cadre de leur journée à Nancy sur l'arrivée du TGV-Est européen. Cette sollicitation relative de la structure censée représentée cette classe d'âge et ses attentes présumées spécifiques au sein de ce projet d'aménagement vient d'ailleurs aggraver le problème plus général du manque de représentation des « jeunes » au sein de l'ensemble des dispositifs observés.

Une autre illustration du caractère marginal des dispositifs participatifs en lien avec d'autres thématiques que le seul aménagement nous est fournie par une initiative du Conseil général dénommée « Rencontres thématiques ». Cette action vise à aller à la rencontre des habitants du territoire pour susciter un débat sur des sujets relativement généralistes. L'année 2006 a par exemple vu l'application du programme départemental de lutte contre les discriminations dénommé « Égalité, Fraternité, Agissez ! »[2]. Dans ce cadre, le Conseil général a organisé plusieurs débats citoyens sur différentes thématiques telles que « Vivre-ensemble et agir contre l'homophobie », « Savoir vivre ensemble contre le racisme et la violence », « La question de la discrimination positive au regard de l'exemple des conventions d'éducation prioritaire de « Sciences-Po Paris » », « La journée internationale des droits des femmes ». En outre, l'utilisation des cafés citoyens, évoqués précédemment, sur ce thème de la discrimination doit permettre « *en mobilisant notamment les réseaux associatifs et les équipes des centres médico-sociaux, de favoriser l'accès à des espaces de parole diversifié* »[3]. Sept débats se sont ainsi tenus en 2006 autour de thèmes variés comme : « Où commence la discrimination », « La rumeur et le préjugé ? », « L'immigration : devoir d'hospitalité ou chance pour la nation ? ». Ces manifestations n'ont au final pas pour vocation d'apporter un éclairage à la décision publique mais plutôt à véhiculer, dans le cadre des thématiques de la citoyenneté ou de l'éducation populaire, les valeurs promues par le Conseil général. Á ce titre, même si l'ampleur des manifestations associées à ce type de démarche laisse à penser que l'institution départementale prend au sérieux la mise en délibération de ce type de sujets,

[1] Voir *supra*, p. 47. Voir également : Annexe n°1.
[2] Délibération du 9 octobre 2006 à l'assemblée départementale de Meurthe-et-Moselle.
[3] *Ibid*.

l'aspect consultatif et éloigné des cercles décisionnels contribue à placer ces thématiques dans une sorte de « second cercle » de la participation citoyenne.

2/ LES DISPOSITIFS ABANDONNÉS

Parallèlement à ces dispositifs marginaux, nous avons également rencontré des expériences à vocation plus transversale qu'à l'accoutumée, qui ont été finalement abandonnées. Il s'agit en premier lieu de l'expérience de la web-radio mise en place par la ville de Nancy[1]. Par ses caractéristiques, à savoir la tenue de débats interactifs avec des responsables municipaux en direct, cette expérience constituait déjà un exemple des dispositifs marginaux visés auparavant. Il se trouve qu'elle a rapidement été totalement délaissée par la mairie, sans motif apparent. Les deux débats organisés dans ce cadre, relatifs à « l'accueil à Nancy » et au « sport à Nancy », présentaient pourtant deux occasions de sortir du cadre précis de l'aménagement pour mettre au débat d'autres domaines de la politique municipale, ne serait-ce que de manière très marginale.

L'expérience du jury citoyen organisé par le Conseil général est également révélatrice de ce défaut d'application transversale de la démocratie participative. Notons tout d'abord que la question de ce jury a volontairement concerné un sujet d'aménagement du territoire, qui touche, certes, à la marge les thématiques de la sécurité routière mais qui relève finalement en grande partie de la voirie. Sans qu'il soit nécessaire de revenir trop longuement sur les raisons qui ont motivé le choix de cette question[2], il nous faut rappeler à ce stade l'évocation initiale puis le refus final de l'opportunité d'organiser un nouveau jury sur la thématique de l'homoparentalité. Ici encore, mis à part le risque d'organiser « un faux débat » sur une question ne relevant pas de la compétence de l'institution, aucun argument de principe ne semble pouvoir justifier le fait de ne pas organiser un jury sur cette question. Aussi, la justification fournie par les représentants de l'institution départementale à ce sujet, dont, rappelons le, l'argument principal réside dans la volonté de ne pas organiser de « faux débat » sur des questions sans lien avec les compétences du Conseil, ne paraît pas à même d'écarter une volonté nette de circonscrire les efforts participatifs les plus audacieux à la thématique de l'aménagement.

Nous constatons ainsi que de très nombreuses compétences restent largement en dehors du champ d'application des dispositifs institutionnels de participation citoyenne. Le cas de la

[1] Voir *supra*, p. 66.
[2] Voir *supra*, p. 133.

thématique culturelle nous semble assez symbolique de cette asymétrie. La vie culturelle nancéienne semble portée par les seules associations, très actives localement, sans que les citoyens ordinaires n'interviennent. L'organisation de grandes manifestations culturelles comme par exemple celle dénommée « 2005 : l'année des Lumières » n'a ainsi pas intégré de dimension participative à sa conception. La thématique culturelle, comme de nombreuses autres, ne fait d'ailleurs pas l'objet d'obligations légales d'information et de concertation contrairement à la compétence de l'aménagement. Cette occultation semble dès lors répercutée par les élus locaux qui continuent alors, dans ces domaines, à fonctionner, de manière classique, c'est-à-dire en collaboration avec les acteurs institutionnels, sans y adjoindre de dimension participative.

Enfin, de manière plus générale, nous pouvons évoquer les limites structurelles au développement de la démocratie participative pour le Conseil général. D'une part, se pose un problème d'adéquation des compétences départementales, relatives aux politiques sociales principalement, avec les techniques participatives[1]. D'autre part, nous pouvons évoquer que pour l'essentiel de ses compétences, l'institution départementale ne dispose que d'une faible marge de manœuvre et qu'elle doit se contenter la plupart du temps de mettre en application des politiques nationales. Dans ce cas, le Conseil général n'intervient pas alors comme un décideur, et s'il n'y a rien à décider, alors rien ne sert de faire participer à la décision. Ces différents éléments témoignent ainsi selon nous de la dimension marginale dans laquelle s'inscrivent les expériences participatives déployées hors du chemin bien balisé fixé dans le cadre de la compétence d'aménagement des différentes collectivités. Parallèlement à ce premier phénomène, nous allons à présent étudier une autre dimension à cet investissement partiel, qui touche parfois d'autres thématiques, mais uniquement de manière incidente.

B. Les domaines touchés de manière incidente : le cas des AVQ

Á l'issue de cet exposé, il nous semble que les domaines de compétences assignés aux AVQ illustrent de manière décisive notre démonstration. Les structures de quartier présentent en effet un noyau dur de compétences, autour de la thématique du petit aménagement urbain (1). Les autres thématiques abordées, ne le sont alors le plus souvent que dans le cadre lui-même très restrictif de la notion de « cadre de vie » (2).

[1] Se reporter notamment à l'intervention de Loïc Blondiaux lors des Journées d'Étude « La démocratie participative dans les départements », organisées par l'ADELS et le Conseil général du Val de Marne, juin 2007, p. 26-28.

1/ LE CŒUR DU TRAVAIL DES AVQ: LE PETIT AMÉNAGEMENT URBAIN

Comme nous l'avons déjà évoqué, la loi « démocratie de proximité » de 2002 définit de manière relativement floue le champ de compétences des conseils de quartier. Une compétence de consultation facultative[1] est tout d'abord mise en place pour « *toute question concernant le quartier ou la ville* ». Ensuite, dans le cadre de ce qui s'apparente davantage à une forme de concertation, il est précisé que « *le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville* ». La compétence de consultation se contente d'institutionnaliser une forme classique d'information faite aux habitants sur les politiques mises en œuvre par la municipalité. Cette information est largement effectuée au sein des différents AVQ et occupe même une place centrale dans les réunions des différentes assemblées auxquelles nous avons pu assister. Toutefois, nous avons observé que même dans ce cadre, l'essentiel de l'information faite aux habitants au sein des AVQ est relative aux politiques d'aménagement à l'exclusion des autres décisions adoptées par l'assemblée municipale. Si le projet de création d'une nouvelle ligne de tramway traversant les différents quartiers de la ville, ou bien encore, l'aménagement d'un quartier comme dans le cas des projets « Rives de Meurthe » ou « Nancy Grand Cœur » sont bien présentés aux AVQ, il n'en est pas de même des décisions relatives à l'octroi de subventions à des associations, ou encore du budget alloué au Centre communal d'action social par exemple.

Ensuite, il faut noter que la compétence de concertation fait l'objet d'une double restriction : une limite territoriale puisqu'elle ne peut prendre place qu'à l'échelle du quartier et une limite matérielle puisqu'il semble qu'elle doive intervenir principalement pour les questions relevant de la politique de la ville, c'est-à-dire, pour ce qui relève des compétences communales, pour les questions relatives à l'aménagement urbain défini de façon assez large[2]. Nous pouvons donc constater que le législateur a souhaité mettre cet aspect particulièrement en valeur dans sa délimitation du champ des compétences des conseils de quartier. Ce cadre restreint est par ailleurs renforcé, nous l'avons vu, par l'échelle micro-locale – le quartier – à laquelle se déploie cette compétence de concertation des Ateliers de vie de quartier. Les statuts des Ateliers de vie adoptés lors du renouvellement de novembre 2008 relayent cette inscription de l'objet de ces structures dans la thématique de l'aménagement urbain. Ainsi, l'article 1er des

[1] Cette compétence de consultation nous apparaît comme facultative car laissée à l'entière disposition du maire, qui peut donc choisir de ne pas l'enclencher.
[2] Cela peut alors viser la voierie mais aussi le fleurissement, la propreté, *etc*.

statuts des AVQ précise que leur objet est entre autres de permettre « *aux habitants de s'exprimer, de s'impliquer dans les décisions concernant la vie au quotidien* »[1].

En outre, la création récente des référents de quartiers[2] renforce cette restriction du champ de compétences des AVQ. Instaurés en signe d'ouverture des structures de quartier au-delà des seuls membres des conseils d'administration, leur affectation reflète les préoccupations majeures des ateliers. En effet, les référents dont nous avons pu suivre la désignation se sont vu confier des missions telles que « la thématique des illuminations en période de fête », ou encore « le stationnement » dans le cadre d'une rue particulière, « l'harmonisation du fleurissement des particuliers »[3]. Les citoyens souhaitant occuper ce poste semblent d'ailleurs eux-mêmes motivés essentiellement par ces thématiques comme ce membre de l'AVQ « Léopold-Vieille Ville », ancien Président d'une association de riverains qui précise vouloir devenir référent « *pour travailler pour ma rue* »[4]. En définitive, les AVQ ne se présentent pas tant comme des dispositifs participatifs permanents ayant une compétence générale que comme des structures citoyennes spécialisées dans la concertation institutionnelle avec la municipalité sur les thématiques relevant du petit aménagement urbain.

2/ LES AUTRES THÉMATIQUES ABORDÉES AUTOUR DE LA NOTION DE « CADRE DE VIE »

Il nous semble toutefois important d'apporter une distinction dans ce que peut englober la notion d'aménagement urbain. En effet, si cette dernière renvoie en premier lieu aux questions de voirie, de propreté, de ramassage des déchets, elle connaît néanmoins une extension par le biais de la thématique générale, aujourd'hui très fortement mobilisée, de « cadre de vie ». Cette notion est très présente au sein des AVQ, de la part des élus qui la présentent comme une des préoccupations majeures de la municipalité mais également de la part des citoyens. La ville présente ainsi ses conseils de quartier comme des lieux « *pour s'impliquer dans les projets et les décisions qui concernent leur cadre de vie quotidien* »[5]. Il existe un lien évident entre le cadre de vie et la notion de proximité, ce qui renvoie à une conception individuelle ou en tout cas particulariste de la participation citoyenne. Abordée sous l'angle de cette notion, l'engagement des citoyens dans les conseils de quartier de la ville s'approche alors bien

[1] La référence à la « vie au quotidien » renvoie à la sollicitation d'une expertise d'usage, sur laquelle nous reviendrons par la suite.
[2] Voir *supra*, p. 61.
[3] Notes d'observation lors de l'assemblée générale constitutive de l'AVQ « Léopold-Vieille Ville » du 16 octobre 2008.
[4] *Ibid*.
[5] Présentation des Ateliers de vie de quartier sur la page « Quartiers » du site internet de la mairie de Nancy.

souvent des mouvements *NIMBY* et vise en réalité à préserver, par un contact direct avec les responsables politiques, son espace immédiat de proximité contre toute forme de nuisance. Nous pouvons citer par exemple le président de l'atelier de vie de quartier « Léopold Vieille-ville » qui rappelle que les citoyens ont une réelle expertise à faire valoir pour améliorer le cadre de vie de leur quartier : « *je le répète, c'est très important, il faut s'appuyer sur votre expertise d'usage pour mieux enrichir le processus. Par exemple, on avait des problèmes avec les places de stationnement pour les motos, qui devenaient carrément anarchiques. Eh bien, grâce à votre connaissance des endroits pour mettre les motos, on a vu une nette amélioration du cadre de vie des riverains !* »[1]. La nuisance représentée par le stationnement anarchique est très présente dans cet atelier situé au cœur du quartier historique et touristique de la ville. Le président de l'AVQ laisse alors souvent la parole aux citoyens sur ce thème car, « *le stationnement anarchique des voitures au centre ville devient, il faut bien le dire, une situation alarmante, qui pose un vrai problème à notre qualité de vie* ». Ces références à la qualité du cadre de vie débouchent alors sur une mise en cause de la police municipale par les habitants présents, accusée de ne pas assez verbaliser les contrevenants : « *la Police municipale ne fait rien à Nancy, c'est des fainéants ! Surtout la brigade de nuit d'ailleurs ! De toute manière, j'ai arrêté de les appeler, ils viennent jamais. Ca pour aligner les riverains le matin, y'a du monde mais quand il s'agit de faire enlever une voiture qui m'empêche de sortir de chez moi* »[2]. Á travers cet exemple particulier, nous pouvons donc constater que les thématiques débordent parfois de la stricte politique d'aménagement mais presque exclusivement par le biais de la notion de « cadre de vie ». Les domaines comme la sécurité ou la petite enfance ne sont alors abordés que de manière incidente, à savoir par le biais de leurs implications sur le cadre de vie immédiat des habitants.

Cette inscription du travail des AVQ en lien avec le cadre de vie se trouve renforcée de manière nette par le biais des « enveloppes cadre de vie » proposées par la municipalité comme modalité de mise en œuvre de la technique du budget participatif. Bien loin de leur application globale et radicale dans certaines de leurs modalités, leur mise en œuvre à Nancy risque de ne concerner en définitive uniquement des projets de citoyens souhaitant améliorer leur cadre de vie immédiat. Nous pouvons donc constater que la réalisation de l'impératif participatif invoqué par les élus ne s'incarne finalement de manière presque exclusive qu'au sein de projets intégrés aux politiques publiques d'aménagement, et même, dans le cas des AVQ de la ville de Nancy, du petit aménagement urbain.

[1] Notes d'observation lors d'une réunion de l'AVQ « Léopold Vieille-ville », le 30 mars 2006.
[2] Notes d'observation lors d'une réunion de l'AVQ « Léopold Vielle-ville », le 10 octobre 2007.

La mise en valeur de cette sélectivité des domaines soumis à la participation des citoyens doit à présent être liée de manière décisive avec la représentation que les élus se font des compétences citoyennes.

SECTION 2 : LES ORIGINES DE L'ABSENCE DE TRANSVERSALITÉ

La mobilisation de la démocratie participative dans le cadre unique des thématiques d'aménagement, interroge quant à la vision de cette notion entretenue par les élus. En effet, cette stricte délimitation du champ d'application de la participation citoyenne entre en conflit direct avec le déploiement rhétorique et les efforts discursifs visant à valoriser la démocratie participative que nous avons constatés par ailleurs. Rappelons en effet que la démarche participative est désormais intégrée au discours d'une action publique rénovée et mettant en avant une méthodologie d'action transversale par les élus. Or, l'analyse des discours des acteurs révèlent également de nombreuses références à la notion de savoir d'usage qui paraît s'opposer à la transversalité. Pour bien comprendre ce décalage, nous présenterons dans un premier temps les contours théoriques et les applications concrètes de la notion de « savoir d'usage » (I). Puis, dans un second temps, nous chercherons à démontrer en quoi cette référence à ce type particulier de compétences citoyennes ne saurait conduire à une approche transversale de la démocratie participative (II).

I. LA SOLLICITATION PERMANENTE DE LA NOTION DE « SAVOIR D'USAGE »

Lorsqu'ils sont convoqués dans les différentes arènes participatives mises en place par les collectivités, les citoyens sont majoritairement appelés à apporter un éclairage particulier à la décision publique, par le biais de leur savoir d'usage. Cette notion est centrale pour appréhender le registre de participation attendu par les responsables politiques. Aussi, nous en présenterons les contours théoriques (A), avant d'en exposer sa présence quasi-exclusive dans les dispositifs étudiés (B).

A. Présentation des contours de la notion de « savoir d'usage »

La notion de savoir d'usage renvoie aux types de compétences détenues par les citoyens qui seront mobilisées au sein des dispositifs participatifs. Cette intrusion des profanes au sein de la discussion des choix politiques que constitue l'émergence de l'impératif participatif ne va pas de soi et s'est longtemps heurtée à la réticence des élus. Il apparaît alors que l'émergence de cette injonction à prendre part provienne en réalité d'une modification de la perception des représentants quant aux compétences détenues par les citoyens et à leur apport dans

l'élaboration des politiques publiques. Cette modification s'incarne dans des présupposés sur les compétences des citoyens nécessaires à la mise en place des dispositifs participatifs fondés sur la recherche d'une expertise citoyenne et non sur une forme de mise en œuvre de la rationalité discursive. L'étude de la représentation que les acteurs partagent à propos de ce qu'ils « attendent des citoyens » nous révèle alors une conception relativement restreinte de ces compétences citoyennes, centrées sur la notion d'expertise d'usage. Afin de saisir ses particularités, il est nécessaire de la reclasser dans la liste des différentes compétences citoyennes mobilisables en nous basant sur la typologie classique des savoirs citoyens telle qu'établie par Yves Sintomer[1].

Tout d'abord, Yves Sintomer isole le cas des compétences professionnelles[2]. Les citoyens peuvent selon lui mettre à profit des compétences acquises dans leur parcours professionnel pour donner du poids à leur argumentation et une légitimité supplémentaire à leurs interventions au sein des arènes participatives. La mobilisation de ce type de savoir entraîne selon nos observations, des effets contradictoires. D'une part, elle pourrait contribuer à diminuer la fracture entre représentants et représentés en confrontant les élus, qui disposent de collaborateurs et de techniciens à leur service capable de leur fournir une expertise relativement aboutie de différentes thématiques (à laquelle vient s'ajouter parfois une expertise personnelle de l'élu, en lien avec son domaine de compétence ou sa délégation) et des citoyens mieux formés, et capables de cerner les enjeux et les éventuelles stratégies de contournement déployées. D'autre part, si le savoir professionnel permet d'équilibrer partiellement les rapports représentants-représentés, il paraît également pouvoir renforcer les inégalités entre citoyens eux-mêmes en établissant une hiérarchie implicite, dans l'impact des interventions sur les élus, mais aussi sur la prise de parole elle-même, entre les citoyens possédant ce savoir et les autres. Ensuite, les citoyens peuvent également mobiliser des compétences désignées directement comme « politiques » c'est-à-dire des compétences acquises par le biais d'un engagement politique au sein de partis ou des associations. Ces compétences renvoient à la notion de capital militant qui permet à des participants de détenir des savoirs supplémentaires sur tel ou tel aspect d'une politique publique et qui offre aussi un apprentissage à la prise de parole en public, voire dans certains cas une meilleurs maîtrise des concepts.

[1] SINTOMER Yves, « Du savoir d'usage au métier de citoyen », communication orale lors de la Journée d'étude *Y a-t-il un « savoir citoyen » mobilisable dans la démocratie participative ?*, Paris, CIERA, 27 février 2006. Voir également : SINTOMER Yves, « Du savoir d'usage au métier de citoyen », *Raison politique*, n°31, 2008, p. 115-134.

[2] De manière plus précise, l'auteur évoque le cas du « savoir professionnel diffus ».

Enfin, Yves Sintomer considère que les citoyens peuvent intervenir dans ces arènes participatives en revendiquant la détention d'un « savoir d'usage ». Ce type de compétence, central dans notre analyse, se fonde sur la pratique, l'expérience quotidienne ou encore le « vécu » des participants. Á ce titre, il renvoie à des notions comme le sens pratique mais également le « bon sens », à savoir « *la capacité ordinaire de jugement* »[1]. Aussi, le savoir d'usage paraît être un savoir populaire par excellence c'est-à-dire un savoir n'exigeant aucune compétence professionnelle ou scolaire particulière. Néanmoins, comme nous le verrons par la suite, le savoir d'usage renvoie le plus souvent le citoyen qui la porte à son expérience d'habitant, d'usager voire de consommateur d'un bien ou d'un service. Le régime discursif associé à la mobilisation de ce savoir reflète d'ailleurs cette tentation de l'expression singulière et atomisée d'intérêts personnels. En effet, selon les conclusions d'autres observations, que notre enquête conforte voire amplifie, la mobilisation du savoir d'usage emprunte généralement « *deux formes rhétoriques distinctes, qui s'articulent de façon fluide au cours de la discussion : l'enracinement et le témoignage* »[2]. En raison de ses caractéristiques, le savoir d'usage semble naturellement propre à une application réservée aux thématiques en lien avec l'aménagement voire, avec le seul petit aménagement urbain. Comme nous venons de l'exposer, la référence au savoir d'usage s'inscrit fortement dans l'expérience vécue et répétée d'un territoire c'est-à-dire dans la relation quotidienne des habitants avec leur espace le plus proche. De ce fait, la mobilisation de ce savoir s'applique aux problèmes liés à l'aménagement qui peuvent découler de l'usage de la voierie, de parcs, places et autres éléments faisant partie du « cadre de vie » des nancéiens. Ce que l'on attend des citoyens dans ce cadre relève de l'expression de leurs perceptions, forcément subjectives des nuisances, des troubles ou de toutes considérations liées à l'usage quotidien de biens ou services enracinés sur leur territoire de vie. Le caractère intangible de cette perception d'un usage ou de l'ambiance d'un lieu nous conduira par la suite à formaliser une distinction nette entre cette sollicitation basée sur le savoir d'usage et d'autres aspects plus attachés à des éléments délibératifs de la participation citoyenne.

Pour conclure, si la typologie établie par le professeur Sintomer peut constituer une grille d'interprétation efficace des différents registres de compétences utilisées dans les dispositifs, nous pouvons néanmoins la compléter en y ajoutant notamment les acquisitions personnelles

[1] SINTOMER Yves, « Du savoir d'usage au métier de citoyen », communication orale lors de la Journée d'étude *Y a-t-il un « savoir citoyen » mobilisable dans la démocratie participative ?*, Paris, CIERA, 27 février 2006.

[2] TALPIN Julien, « Mobiliser un savoir d'usage. Démocratisation de l'espace public et confinement de la compétence civique au sein de dispositifs de budget participatif », *in* FROMENTIN Thomas et WOJCIK Stéphanie (dir.), *op. cit.*, p. 170.

de compétences par le biais des études ou des simples expériences individuelles. En outre, si nous avons pu observer la mobilisation de la part des citoyens des compétences issues du savoir professionnel voire politique, notre enquête révèle que c'est au titre de la recherche de la seule expertise d'usage que les citoyens sont sollicités par les élus.

B. Le « savoir d'usage », modalité dominante de la sollicitation des citoyens

Á l'issue de cet examen théorique, nous sommes en mesure de présenter le rôle joué par le savoir d'usage dans les différents dispositifs étudiés.

En premier lieu, il apparaît que les dispositifs participatifs communaux et intercommunaux placent le savoir d'usage au cœur de leur démarche. C'est tout d'abord le cas des AVQ dont le domaine de compétence, nous l'avons vu, correspond principalement à la réflexion autour de l'amélioration du « cadre de vie ». Cette dernière notion peut faire appel au savoir d'usage puisqu'elle interpelle les habitants quant à leur relation directe avec leur environnement le plus proche. En la matière, les élus semblent considérer que seule l'expérience vécue au quotidien peut apporter les éléments nécessaires à la connaissance de micro-problématiques comme nous avons pu les rencontrer : harmonie des ornements de la ville et des particuliers, problèmes de nuisance de tout ordre (bruit, propreté…). La mobilisation du savoir d'usage est également centrale dans la démarche des « Panels citoyens nancéiens » initiée par Claudine Guidat au niveau communal et intercommunal. Si nous avons déjà abordé ces dispositifs, il nous faut à présent en détailler les modalités. Rappelons tout d'abord que cette démarche participative présente la particularité de correspondre à la fois à la mise en œuvre de l'obligation légale de concertation dans le domaine de l'aménagement et d'être intégrée à un programme de recherche scientifique porté par les mêmes acteurs. En conséquence, cette démarche n'est pas présentée publiquement comme un ensemble cohérent. Seuls les travaux académiques de ses porteurs nous permettent d'établir une présentation globale de ce programme. Nous pouvons ainsi distinguer deux types de panels organisés dans ce cadre : les « Panels citoyens appliqués à des projets urbains » (PCPU) et les « Panels citoyens thématiques » (PCT). De manière schématique, puisque cette classification faite par les acteurs comporte elle-même quelques approximations, cette distinction s'opère quant à l'objet des panels : si les premiers sont censés prendre place dans les phases de concertation préalables aux projets d'aménagement, les seconds présentent un caractère plus directement académique, même si de fortes réserves sur ce point devront être apportées par la suite. Nous

souhaitons à ce stade nous concentrer sur les deux panels organisés au titre des « PCPU » pour en présenter le lien fort avec la notion de savoir d'usage. Le premier de ces panels concerne, nous l'avons déjà évoqué, le projet d'aménagement de la Place Thiers. Une communication municipale très soutenue a été organisée pour en souligner le caractère original et novateur, que ce soit par le biais des moyens de communication institutionnelle, dans les débats menés au sein des assemblées municipale et communautaire ou encore directement auprès des citoyens pendant les réunions des différents AVQ. Il est d'ailleurs notable que ce panel ait fait l'objet d'une méthodologie relativement élaborée, en raison notamment de son intégration dans un processus académique. Animé par Valérie Bretagne, une sociologue mandatée par la CUGN, ce panel s'est décliné en trois séances de 3h30. Plusieurs principes en régissaient le fonctionnement : l'absence de pouvoir décisionnel des citoyens ; la recherche d'une « saturation heuristique » dans la représentativité des participants ; le choix d'un lieu neutre et désinstitutionnalisé ; la recherche de la créativité par le développement d'une culture de l'étonnement. L'inscription de ce dispositif de la recherche d'une expertise d'usage ressort nettement de sa présentation institutionnelle. Ainsi, le panel s'intègre à la phase de la concertation sur « les usages et les ambiances » de la place Thiers aux côtés d'autres dispositifs déjà évoqués comme la « Lanterne » ou encore l'enquête menée par des étudiants d'une école de commerce. Ce panel, intitulé « Quelle place Thiers pour demain ? » vise d'ailleurs à réunir « *des nancéiens et des grands nancéiens, des utilisateurs de la gare et de l'espace Thiers, ainsi que des représentants de toutes les générations* » dans le but d' *« offrir une vision renouvelée en termes d'usages et d'ambiances* »[1]. Malgré son emprunt terminologique à des théories de la délibération menée dans un souci de représentativité par la technique de l'échantillonnage, il apparaît que c'est avant tout la recherche d'un savoir d'usage qui domine dans ce projet, au détriment des autres aspects, comme nous le constaterons par ailleurs. En outre, la vision des responsables de ce projet nous indique une nuance dans l'utilisation même qu'il peut être faite des avis récoltés. La mobilisation du savoir d'usage des citoyens au sein des différents dispositifs ne pourrait ainsi faire l'objet d'une exploitation directe car au contraire « *une fois rassemblées, ces informations ont besoin d'être traitées, analysées, triées, mises en résonnances entre elles et valorisées au regard du contexte* »[2]. En somme, les éléments récoltés lors de ce panel ne

[1] Délibération de l'assemblée communautaire de la CUGN, en date du 23 novembre 2007.
[2] DUPONT Laurent, REVEL Martine et GUIDAT Claudine, « Les Panels Citoyens Nancéiens. Vers une méthode pour faire émerger des « savoirs citoyens » et enrichir la conceptualisation de projets urbains ? », communication lors des Journées d'études Savoirs « citoyens » et démocratie participative dans la question urbaine, Paris, 6 et 7 février 2009.

peuvent être immédiatement qualifiés de savoirs et doivent faire l'objet d'une re-construction de la part des responsables, ce qui introduit tout de même, une atténuation importante sur la perception des compétences citoyennes par les élus.

Le second panel classé dans les « PCPU » par les acteurs est relatif au système participatif nancéien lui-même dans le cadre d'une forme de « *méta-participation* »[1]. Organisé également selon plusieurs séances de 3h30, il a consisté à réunir des *« habitués des ateliers de vie de quartier ou d'associations et de Nancéiens sans engagement particulier* »[2]. Cette forme originale de participation, visait, dans l'optique de la préparation du renouvellement des AVQ suite aux élections municipales de 2008, à organiser la réflexion sur d'éventuelles modifications ou ajustements des modalités de fonctionnement, en collaboration avec certains membres actifs des Ateliers. Malgré sa classification dans les dispositifs visant une application à des projets urbains, ce panel ne présente pas d'aspect relatif à l'aménagement. Pour autant, il apparaît ici encore, que ce panel visait à récolter le savoir d'usage des membres des AVQ issu de leur engagement dans ces organes afin de fournir à la municipalité des pistes en vue de leur rénovation.

En second lieu, cette sollicitation des citoyens par le biais du savoir d'usage des citoyens est également fortement présente dans les dispositifs mis en place par le Conseil général, même si nous pouvons noter ici, une certaine mesure dans son utilisation. Le cas du jury citoyen se prête particulièrement bien à cette analyse. Le choix du sujet, qui concerne, rappelons-le, la question des arbres au bord des routes départementales, semble en effet résulter de l'enchevêtrement de plusieurs logiques de sollicitation de l'expertise citoyenne. Comme nous le confiait le chargé de mission à la direction générale : « *c'est une question qui du point de vue de la participation est intéressante parce qu'elle concerne tout le monde et puis elle touche aussi les gens à travers l'aspect environnemental et paysager. Et en plus, elle touche la vie quotidienne, elle est assez pratique et concrète. Mais en même temps, elle est assez technique c'est-à-dire qu'il faut avoir les différents arguments. Il y a des arguments environnementaux, écologiques. Aussi, du point de vue de la sécurité, il faut regarder l'accidentologie, si on veut se prononcer en connaissance de cause. Et c'est là que l'outil « jury citoyen » finalement a semblé plus pertinent après analyse technique et a été proposé à*

[1] Cette expression a été utilisée par Laurent Hénart lors d'une de nos discussions, le 16 octobre 2008.
[2] « Le renouvellement de la démocratie de proximité », *Nancy Mag'*, été 2008, p. 8.

l'exécutif »[1]. Mathieu Klein indique quant à lui clairement un aspect presque *marketing* de la sollicitation de l'expertise d'usage dans le cadre du jury citoyen : « *c'est un sujet sur lequel on nous écrit régulièrement, dans la presse, dans le courrier des lecteurs. On sait aussi qu'on est saisi régulièrement par les associations de victimes par la route, de défense de l'environnement, par les agriculteurs, par les automobilistes. Eh bien, à un moment tu te dis eh bien voilà typiquement un sujet qui mélange vie quotidienne et usage du service public et en même temps derrière il y a des questions liées au développement durable, à l'aménagement routier, à l'agriculture, à la sécurité routière. Eh bien, ça nous fait un beau sujet qui est complexe !* »[2]. Le chargé de mission responsable de l'organisation du jury précise même que la compétence d'usage n'était pas centrale dans ce dispositif : « *je suis pas tout à fait sûr que ce soit la compétence d'usage qui soit la plus mobilisée dans le jury citoyen. C'est plus un choix collectif à faire à partir d'arguments techniques. La compétence d'usage était minime. C'était une question technique qui nécessitait par forcément de compétence d'usage. En revanche, on expliquait beaucoup qu'une des raisons pour laquelle on met en place la participation c'est parce que chacun d'entre nous a une compétence d'usage* »[3]. De manière ambiguë, le jury citoyen est donc présenté comme faisant appel au savoir d'usage alors que ses concepteurs hésitent quant à sa place dans ce dispositif. D'ailleurs on retrouve cette hésitation au moment du recrutement des jurés avec la volonté affichée du Conseil général d'obtenir un équilibre entre urbains et ruraux. Puisque le thème de l'arbre et la route concerne plus spécifiquement les territoires ruraux, le recrutement de jurés issus des zones urbaines relativise la possibilité de recourir au savoir d'usage. Toutefois, les difficultés dans le recrutement n'ont pas permis d'atteindre parfaitement cet objectif et les profils des jurés laissent penser que le savoir d'usage a quand même été présent, ne serait-ce que de manière diffuse[4].

La recherche d'une expertise d'usage semble donc dominer la perception que les élus se font de ce que les citoyens peuvent apporter à la décision publique. Cette approche particulière de la démocratie participative apparaît dès lors comme un registre de justification et révèle à notre sens une conception finalement restreinte de la démarche participative.

[1] Notes d'entretien avec Vincent Malnoury, chargé de mission à la direction générale du Conseil général, responsable de l'organisation du jury citoyen sur l'arbre et la route, le 1er juillet 2006.
[2] Notes d'entretien avec Mathieu Klein, le 18 mai 2006.
[3] Notes d'entretien avec Vincent Malnoury, le 1er juillet 2006.
[4] Voir *infra*, p. 266 et s.

II. UNE CONCEPTION RESTREINTE DE LA PART DES ÉLUS

Le constat d'une forte présence du savoir d'usage dans le discours des élus relatif à la sollicitation des citoyens présente des origines variées. D'une part, nous pouvons identifier une approche de la démocratie locale où domine une vision plurielle de la citoyenneté associée à la domination du paradigme de la proximité (A). D'autre part, les élus semblent puiser dans le savoir d'usage des ressources stratégiques dont la justification finale réside dans une distinction très floue des sujets pouvant être soumis à la participation citoyenne (B).

A. Les motifs revendiqués de la mobilisation de la notion de « savoir d'usage »

L'utilisation du savoir d'usage peut être reliée à deux exigences différentes. Tout d'abord, les élus semblent nourrir une vision plurielle de la citoyenneté où se mêlent les références au citoyen en tant qu'habitant, usager, voire consommateur (1). Ensuite, le paradigme de la proximité semble régir les rapports qu'ils entretiennent avec les citoyens (2).

1/ UNE VISION PLURIELLE DE LA CITOYENNETÉ

La sollicitation du savoir d'usage des citoyens est le plus souvent justifiée par la recherche d'une augmentation de la rationalité de la décision publique[1]. Il s'agit en effet pour les élus d'arriver à extraire de ces délibérations les besoins, attentes mais aussi les perceptions des citoyens afin d'intégrer cette dimension dès la conception d'un projet. Abordé sous l'angle du savoir d'usage, le citoyen sollicité pour prendre part à l'élaboration des différents projets, est donc envisagé avant tout en tant qu' « usager » c'est-à-dire en tant qu'individu amené à utiliser un lieu, un bien ou un service mis à disposition par les différentes collectivités. Les élus cherchent dès lors à établir un lien entre cette dimension pratique de la citoyenneté axée sur l'usage des biens et services de la collectivité avec une dimension plus directement politique, recentrée sur l'idée de l'intérêt général. Les responsables des panels citoyens

[1] En ce sens, voir : TALPIN Julien, « Mobiliser un savoir d'usage. Démocratisation de l'espace public et confinement de la compétence civique au sein de dispositifs de budget participatif », *in* FROMENTIN Thomas et WOJCIK Stéphanie (dir.), *op. cit.*, p. 169. L'auteur indique ainsi que : « le savoir d'usage apparaît central pour la justification même de toute démarche participative locale, dans la mesure où il repose sur l'idée que les citoyens sont les meilleurs connaisseurs des réalités liées à leur vie quotidienne et qu'à ce titre leur implication dans la production des politiques publiques ne peut qu'en améliorer la rationalité et la justice ».

nancéiens notent ainsi que « *l'usager ne peut être réduit à sa stricte dimension de consommateur, il est complexe et possède plusieurs profils* »[1]. Dès lors, « *cet acteur au multiple profil, l'HUC pour Habitant-Usager-Citoyen* »[2] doit pouvoir être appréhendé selon ces différentes acceptions. La construction d'une citoyenneté multiple s'avère un travail périlleux, *a fortiori* son usage prend place au sein d'une conception issue d'une analogie avec le monde industriel. Nous avons déjà évoqué le lien particulier entre techniques issues du secteur industriel et démocratie participative, dans la conception défendue par Claudine Guidat. La sollicitation du savoir d'usage s'inscrit tout à fait dans cette démarche en ce sens que le but est d'appliquer à la démocratie locale des pratiques issues du domaine du génie des systèmes industriels qui montrent que « *les entreprises, intégrant au plus tôt l'utilisateur dans leurs processus de conceptions, bénéficient d'une expérience pratique et d'un savoir-faire d'usage précieux* »[3]. Dans ce cadre, il devient difficile de comprendre en quoi le citoyen invité à participer aux différentes expériences, intervient à d'autres titres que celui de consommateur à qui l'on demande des précisions quant à ses modalités de l'usage d'un bien ou d'un lieu. En dernière analyse, si les habitants sont sollicités pour participer à la discussion de choix collectifs au sein des différentes arènes, contribuant de ce fait à la définition d'un certain intérêt général, les modalités concrètes de son implication renvoient davantage à la figure du consommateur qu'à celle du citoyen. En effet, la recherche de l'expertise d'usage, en ce sens qu'elle mobilise uniquement un ensemble de perceptions, d'expériences fondées sur une pratique individuelle ne semble pas favorable à une montée en généralité, pourtant nécessaire à la définition de l'intérêt général. Les responsables politiques attendent des citoyens qu'ils leur livrent ces éléments fruits de l'expérience quotidienne personnelle pour les intégrer à l'élaboration d'un projet. Dans ce cadre, l'on s'aperçoit que la méthodologie empruntée dans ces différentes arènes ne poursuit pas un objectif délibératif, alors même qu'elle semble s'en réclamer en posant une série de principes censés garantir les termes d'un échange rationnel d'arguments. Le but ultime correspond selon nous, de manière plus prosaïque, d'enrichir la réflexion institutionnelle du savoir d'usage propre aux citoyens. Cet objectif rencontre d'ailleurs des constats formulés par les élus, qui concèdent aujourd'hui avoir largement besoin d'ouvrir les horizons des processus décisionnels afin de posséder l'ensemble des données d'un problème avant sa tentative de résolution. Claudine Guidat le rappelle ainsi dans ces termes : « *j'ai la conviction que de toute façon, la performance de*

[1] DUPONT Laurent, REVEL Martine et GUIDAT Claudine, article précité, p. 3.
[2] *Ibid*.
[3] *Ibid*., p. 1.

l'action, la justesse des décisions, s'enrichit de ce qu'on peut avoir, comme coopération-collaboration-expertise citoyenne. Et que si on veut travailler au plus proche de la réalité, il faut prendre un projet dans toutes ses dimensions et le faire de manière très ouverte et chacun dans son apport de compétences et d'expertise. Donc, pour moi, c'est quelque chose de tout à fait naturel »[1].

Au final, il ressort de cette analyse du discours des élus que la dimension politique de la citoyenneté soit en quelque sorte épuisée dans l'acte de vote visant à désigner les représentants. Ensuite, la poursuite de ce lien entre représentants et représentés, qui s'exprime dans le cadre de la démocratie participative, ne réactive finalement que de manière légère ce lien de citoyenneté et sollicite plus souvent la dimension d'usager, de consommateur ou de simples habitants. Cette première dimension dans la perception des relations entre élus et citoyens se double d'une approche centrée sur la notion de proximité.

2/ LA MISE EN ŒUVRE DU PARADIGME DE LA PROXIMITÉ

Le savoir d'usage apparaît également comme le corollaire du principe de proximité qui est aujourd'hui massivement associé à la mise en œuvre des politiques publiques locales. L'expertise d'usage renvoie en effet à l'environnement immédiat du citoyen. Faire appel à l'expérience quotidienne des habitants permettrait de se placer au plus proche de leurs préoccupations et de créer un lien direct entre l'action publique et les réalités vécues par les citoyens. La référence au savoir d'usage permet alors d'instaurer un dialogue continu entre élus et citoyens dans la fiction d'un rapport d'égal à égal. En effet, comme nous l'avons évoqué, l'expertise d'usage ne requiert pas *a priori* de compétences particulières pour être exprimées. La simple pratique suffit à en fonder la légitimité. Et, sur ce terrain, les citoyens peuvent alors faire jeu égal voire même parfois, mettre en difficulté les élus. Ce dialogue apparaît même valorisant pour les citoyens car il peut nourrir le sentiment d'apporter une réelle plus value aux décideurs, en demande de ce type d'expertise que les citoyens sont au final les seuls à détenir. Les registres discursifs associés au savoir d'usage permettent en outre aux citoyens d'incarner la figure du « bon citoyen » qui connaît et pratique sa ville et

[1] Notes d'entretien, le 15 janvier 2008. Voir également en ce sens la vision de Mathieu Klein déjà citée auparavant dans cette étude mais qui renforce cette nécessité d'expertises diverses exprimée par les acteurs : « Un élu, il a le droit au doute, et quand on est élu, on ne devient pas soudainement, spontanément omniscient, et il y a de nombreux sujets qu'on a à gérer sur lesquels on a jamais travaillé avant et surtout qui n'ont jamais été mis en discussion avec les électeurs. Alors, certes, on a une légitimité globale de décision liée au suffrage universel mais il y a plein de sujets dont je n'ai jamais discuté avec mes électeurs, et dont je suis sûr qu'ils peuvent m'apporter une expertise particulière », notes d'entretien, le 18 mai 2006.

témoigne d'un enracinement, d'un attachement à son quartier. Enfin, la prise en compte de ces éléments par les responsables contribuent à renforcer le sentiment de l'effectivité de la participation en offrant aux participants l'opportunité d'être partie prenante de la décision finale.

Ce registre de la proximité faisant naturellement écho à la maîtrise d'usage des citoyens conduit selon nous à inscrire fortement les différents dispositifs étudiés, les AVQ en premier lieu, dans une fonction principale de « sas » des requêtes individuelles, rapprochant alors la démocratie participative d'une simple « démocratie de guichet » [1]. Le but des structures participatives serait alors, avant tout, de permettre aux citoyens de faire remonter le plus facilement possible les nuisances rencontrées dans sa pratique quotidienne de la ville. Ce phénomène s'incarne selon nous à travers deux dispositifs en particulier. Nous pouvons évoquer tout d'abord la présence de « pilotes de proximité » également présentés comme des « capteurs » ou des « nez » mis en place par la CUGN qui sont « *des agents qui passent chaque semaine dans chaque quartier pour repérer les problèmes de proximité* »[2]. Ainsi, lors de plusieurs réunions de différents AVQ auxquelles nous avons assisté, des citoyens faisant état de nuisances relatives à des « *tags* » ou encore à « *des groupes de marginaux installés en permanence sur la voie publique* » ont été invité à se tourner vers ces agents. Pour compléter ce dispositif de proximité, la mairie a également mis en place un numéro vert dénommé « la Ville en direct » qui permet d'entrer directement en communication avec des agents du service « Vie des territoires ». Selon notre enquête, ces dispositifs semblent provenir d'une volonté de compléter la fonction des AVQ qui ne seraient plus en mesure de traiter seuls, l'ensemble des requêtes de ce type. Ce phénomène a d'ailleurs entraîné certaines tensions au sein de plusieurs AVQ où des citoyens ont exprimé publiquement leur incompréhension devant la création de ce numéro vert : « *à quoi on sert, nous, si vous mettez en place ce numéro vert ? Les AVQ ne servent plus à rien dans ce cas !* »[3].

Enfin, un dernier élément mérite selon nous d'être mentionné à l'appui du constat de lien entretenu par les élus entre démocratie de proximité et sollicitation du savoir d'usage. La communication politique menée par les élus qui insistent, de plus en plus, sur cette proximité

[1] En ce sens, voir : LEFEBVRE Rémi, « Le fétichisme de la proximité. Un basculement des hiérarchies symboliques en politique », *in* BOURDIN Alain, LEFEUVRE Marie-Pierre et GERMAIN Annick (dir.*), La proximité. Construction politique et expérience sociale*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 64. L'auteur précise que : « la proximité, le développement des procédures de qualité de prestations, l'émergence de la figure du citoyen-usager et d' « une citoyenneté de guichet » participent d'évolutions congruentes qui témoignent de la diffusion de logiques managériales ».

[2] Présentation de ces agents par Claudine Guidat lors de la réunion de l'Atelier de vie de quartier « Stanislas-Meurthe », le 7 mars 2006.

[3] Notes d'observation, réunion de l'AVQ « Stanislas-Meurthe », le 7 mars 2006.

avec les électeurs, intègre justement le savoir d'usage comme une compétence qu'ils peuvent afficher, à côté des compétences politiques ou techniques. Les élus veulent mettre en avant le fait qu'eux-aussi pratiquent la ville au quotidien et sont donc confrontés aux mêmes problèmes, nuisances, aspérités de la vie quotidienne urbaine. Ces éléments étaient très présents dans les stratégies de présentation des co-listiers lors de la campagne municipale de 2008, où le thème de la proximité a évidemment joué un grand rôle[1]. Lors des différentes réunions des AVQ, les élus intervenant en tant que délégué de quartier n'hésitent pas non plus à se présenter comme des habitants fortement enracinés dans le quartier, en soulignant ainsi la richesse mais aussi les nuisances existantes. Nous pouvons citer ici le cas particulièrement intéressant d'un jeune adjoint de quartier dont la délégation couvre deux AVQ. Lors de sa présentation aux habitants, l'élu insiste sur son enracinement « *en tant qu'écolier de ce quartier* »[2] ou « *en tant qu'ancien habitant et élève de ce quartier* »[3]. Cet enracinement confère une légitimité à exprimer ensuite sa connaissance des enjeux spécifiques du quartier, comme nous pouvons le noter : « *je suis moi-même très attaché à l'esprit « village » qu'il règne dans ce quartier et qu'il convient de préserver* »[4]. La prééminence du paradigme de la proximité explique ainsi en grande partie que la sollicitation du public passe prioritairement par la référence à leur savoir d'usage. Il existe cependant selon nous d'autres éléments plus implicites dans la conception des élus qu'il nous faut à présent éclaircir.

B. Les implications stratégiques de cette sollicitation

En dernière analyse, il nous semble que le recours massif au savoir d'usage par les élus trouve ses fondements dans des considérations stratégiques (1) qui sont ensuite justifiées par une distinction floue entre les sujets pouvant être soumis à la délibération citoyenne et les autres (2).

[1] Voir *supra*, p. 93 et s.
[2] Présentation de Jérôme Marchand-Arvier, adjoint délégué au quartier « Léopold-Vieille Ville » lors de l'assemblée générale constitutive de cet AVQ, le 16 octobre 2008.
[3] Présentation de Jérôme Marchand-Arvier, adjoint délégué au quartier « Boudonville-Scarpone-Libération » lors de l'assemblée générale constitutive de cet AVQ, le 2 novembre 2008.
[4] *Ibid*.

1/ LE « SAVOIR D'USAGE », UNE NOUVELLE ARME PROGRAMMATIQUE ?

Le recours à l'expertise d'usage intervient non seulement au moment de l'élaboration des politiques publiques, mais également, de manière généralement plus diffuse au moment de l'élaboration des programmes politiques. Á l'image des sondages commandés nationalement pour connaître les préoccupations principales des français, le niveau local fait intervenir le savoir d'usage pour calibrer les offres politiques. Le recours à cette expertise citoyenne particulière constitue en effet une ressource de premier ordre dans le cadre de l'élaboration d'un programme politique. Les élections municipales se concentrant souvent sur des thématiques axées sur la proximité et l'amélioration directe du cadre de vie, le recours au savoir d'usage présenterait l'avantage de permettre aux candidats de se placer au plus proche des préoccupations des électeurs. Appliqué en période de campagne électorale, le ressort de la proximité consiste bien souvent pour les candidats à encourager les prises de parole sur des points de vie quotidienne afin de faire oublier l'étiquette partisane et de « re-localiser » les enjeux de l'élection[1].

Le cas des panels citoyens thématiques organisés sous la direction de Claudine Guidat offre une illustration particulièrement nette de cette application stratégique du savoir d'usage. Ces panels, au nombre de quatre, étaient relatifs à plusieurs enjeux décisifs de la campagne municipale de 2008, à savoir : un panel relatif à la jeunesse intitulé « Ville jeune, étudiante, dynamique et festive » ; un panel consacré au cadre de vie intitulé « Ville accueillante, chaleureuse, confortable » ; un panel sur le thème économique intitulé « Ville attractive, créatrice de richesses et d'emplois ; et enfin, un panel sur le thème de la solidarité intitulé « Ville attentive et solidaire à chaque étape ». Or, selon les responsables de l'organisation de ces panels, dont bien sûr, Claudine Guidat, également présente en deuxième position de la liste conduite par le maire sortant, le calendrier choisi pour leur déroulement devait correspondre au calendrier de la campagne, de sorte que les conclusions tirées dans cette démarche puissent être directement reprises dans le programme de la liste. Les responsables déclarent ainsi que : « *la décision de mener cette expérience fut prise début janvier 2008 avec pour objectif de réaliser les premières rencontres fin janvier/début février 2008. Ce calendrier était nécessaire pour obtenir et exploiter les premiers résultats plus d'un mois*

[1] Pour un exemple appliqué à la campagne municipale menée par la liste de Martine Aubry à Lille en 2001, se référer à : ETHUIN Nathalie et NONJON Magali, « Quartiers de campagne. Ethnographie des réunions publiques de la liste Martine Aubry à Lille », *in* LAGROYE Jacques, LEHINGUE Patrick et SAWICKI Frédéric (dir.), *Mobilisations électorales. Le cas des élections municipales de 2001*, Paris, PUF, 2005, p. 175-185.

avant l'échéance des premier et second tours des élections municipales »[1]. La sollicitation des citoyens dans le cadre de ce panel apparaît alors nettement comme faisant partie intégrante de la stratégie politique de la liste sortante. Les panels sont ici conçus dans le but d'enrichir le programme, en y ajoutant des éléments issus directement de citoyens consultés et encadrés selon la même méthodologie que celle suivie lors des panels appliqués aux projets urbains. Si cette application de techniques participatives peut surprendre, on en comprend cependant rapidement son intérêt stratégique pour les candidats qui peuvent alors calibrer au mieux leur offre programmatique. Interrogé au sujet de la consultation des citoyens en période de campagne électorale, Laurent Hénart nous indique d'ailleurs que « *c'est très important pour mesurer l'intensité d'un problème. Bien sûr, quand vous êtes une municipalité sortante, un maire qui est sortant plusieurs fois, si vous avez bien fait votre travail pendant les mandats, vous êtes au courant de tout ce qui circule, des problèmes et vous vous en servez dans la campagne. Mais, c'est pas suffisant, il faut aussi pouvoir prendre la température de ces problèmes, en mesurer l'intensité pour ensuite faire une hiérarchisation et une bonne présentation* »[2]. Cet exemple illustre selon nous de manière idéale les considérations stratégiques que les élus peuvent associer à la mobilisation du savoir d'usage. Ces multiples registres de justification méritent à présent d'être mis en cohérence par le biais d'une représentation globale et dominante chez les responsables politiques des possibilités ouvertes par la sollicitation de l'expertise citoyenne.

2/ L'EXISTENCE D'UNE « FRONTIÈRE MAGIQUE »

Á l'issue de cet exposé, il apparaît que ce recours exclusif aux citoyens dans le cadre du savoir d'usage révèle une dimension particulière dans l'approche de la participation citoyenne entretenue par les élus. Notre enquête nous conduit en effet à faire état d'une distinction établie par les responsables politiques entre les sujets pouvant être soumis à la délibération collective et ceux devant en être préservés. Cette distinction n'est toutefois présentée que de manière floue par les élus, qui usent souvent dans leurs explications une rhétorique emprunte d'une sorte de « mysticisme » de la représentation, renouant alors avec la figure de l'élu omniscient et touché par la grâce du suffrage universel. Selon les acteurs interrogés, il existerait ainsi une sorte de frontière invisible qui se découvre « au *feeling* » comme nous l'indique Michel Dinet par exemple en réponse à notre question de savoir sur quels critères il

[1] DUPONT Laurent, REVEL Martine et GUIDAT Claudine, article précité, p. 7.
[2] Notes d'entretien, le 23 février 2008.

se basait pour choisir les sujets pouvant faire l'objet d'une démarche participative : « *il n'y a pas de critères. La qualité démocratique, elle se sent, elle finit par se sentir […] Un pays décentralisé, c'est un pays qui accepte que des fonctions régaliennes qui sont de la responsabilité, parce qu'on ne peut pas les gérer autrement, de ceux qu'on a délégué pendant un temps au suffrage universel pour le porter. Et pis qu'en même temps, il y a besoin d'un creuset permanent là où les gens habitent pour que même si c'est pas cadré ; puisse se penser un avenir, se construire un objectif commun, se dessiner un projet de développement sur le secteur […] Pour moi, la participation, c'est pas l'idée que comme sur la place en Suisse, on imagine que tous les dimanches matins, on peut réunir tous les concitoyens pour qu'après un long débat, on puisse trancher sur toutes les questions. C'est à nous de trouver en permanence ce qui relève de la responsabilité du courage politique* »[1]. De son côté Claudine Guidat se réfère également à cette frontière : « *je pense que d'abord il y a l'affirmation d'une orientation, d'une ligne politique. Ca, ça doit être débattu dans le cadre de la démocratie classique, débattue. Alors c'est là-dessus, c'est sur ces orientations qu'on élit quelqu'un et donc il va avoir la charge d'avoir une action qui s'inscrit dans ce sens. Après, surtout à l'échelle locale, quand il s'agit de dire : « voilà, je fais les diagnostics, parce que moi je n'ai pas l'œil pour voir tout, dans toutes les directions », donc là, j'ouvre, j'associe. Deuxièmement, c'est évident que c'est l'élu qui doit prendre la décision mais pour enrichir sa décision, il va ouvrir […] Ca reste une aide à la décision, et puis peut-être que sur certains points qui sont pas des point, euh…, il y a des choses qui sont non négociables parce qu'elles impriment la ligne politique. Pis y'a des choses qui sont tout à fait négociables et où la décision pourra être un peu…euh…une extraction d'un groupe de travail* »[2]. Laurent Hénart évoque également de manière assez floue cette distinction : « *je dirais qu'il faut les associer à géométrie variable, c'est-à-dire que vous avez…euh…au niveau national par exemple, on ne fait pas la même participation sur…euh…un projet de loi ponctuel et assez concret et sur l'évolution du modèle de protection sociale français sur lequel on va faire certaines réformes. Et à l'échelle d'une ville, c'est pareil. On ne fait pas la même participation sur un aménagement précis de places de stationnement dans un quartier qui va générer des nuisances, qui peut provoquer des modifications du plan de circulation et euh…en fait, c'est jamais simple un problème, donc il faut faire attention !* »[3].

[1] Notes d'entretien avec Michel Dinet, le 23 novembre 2007.
[2] Notes d'entretien avec Claudine Guidat, le 15 janvier 2008.
[3] Notes d'entretien, le 23 février 2008.

Au regard des éléments concrets soumis à la délibération collective, il apparaît que cette frontière concerne en réalité la plupart du temps les sujets décrits comme « politiques », c'est-à-dire les sujets engageants des choix idéologiques. Seuls les sujets pouvant être abordés sous l'angle du savoir d'usage sont sélectionnés pour être soumis aux citoyens, ce qui explique alors en grande partie l'absence de transversalité de la démocratie participative que nous cherchons ici à démontrer. Au final, nous pouvons alors considérer que la démocratie participative en tant que politique publique n'existe que marginalement et que la démocratie participative au sein des politiques publiques n'existe qu'à travers certaines politiques publiques, voire dans le seul cadre de la politique publique de l'aménagement urbain.

La matrice partagée par les responsables politiques se traduit donc par la mobilisation permanente du public dans le cadre de la recherche d'une « expertise d'usage ». Le public n'est pas convoqué dans ces lieux au titre de citoyens mais au titre d'habitants ou de consommateurs : on ne les interroge pas sur les valeurs mais sur les faits uniquement. Cette approche de la démocratie participative conduit selon nous à dépolitiser la notion à tel point qu'il n'en subsiste en définitive qu'une version tournée vers le pragmatisme dans une optique managériale visant la recherche d'une bonne gestion (Chapitre 4).

Chapitre 4 : La démocratie participative, une norme désidéologisée ?

Nos développements précédents nous ont conduits à faire état de l'absence d'application transversale de la norme participative par les acteurs politiques locaux. Cette approche restreinte de la norme qui n'est abordée que sous l'angle de la recherche d'une expertise d'usage doit maintenant faire l'objet d'une analyse plus poussée visant à en dégager les conséquences sur la structuration de l'espace public local. Nous souhaitons en effet démontrer que l'intégration de l'impératif participatif par les responsables politiques ne s'opère qu'au prix d'une appréhension de la norme à la fois comme un vecteur et comme un objet désidéologisé.

Dans un premier temps, afin d'exposer l'approche entretenue par les élus de l'impératif participatif comme un vecteur de désidéologisation de l'espace public local, il nous faudra mettre en valeur les tensions entre le modèle délibératif théorique et le modèle concret assumé par les acteurs (Section 1).

Puis, dans un second temps, nous chercherons à démontrer qu'à ce premier mouvement vient s'ajouter un phénomène tendant à faire de la démocratie participative un enjeu lui-même désidéologisé. Cette hypothèse devra être vérifiée par l'étude des objectifs assumés par les acteurs comme guidant leur action en la matière (Section 2).

SECTION 1 : LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE MENE À UN DEBAT DESIDEOLOGISÉ

L'hypothèse d'un usage de la norme participative comme un vecteur de désidéologisation de l'espace public local doit tout d'abord être testée par l'étude des modalités concrètes de l'organisation des différents dispositifs à prétention délibérative. Pour ce faire, certains éléments issus des théories relevant de la démocratie délibérative doivent être exposés afin de bien comprendre les prétentions théoriques traditionnellement associées à la délibération et ses tentatives de transposition à l'échelle locale (I). Nous serons alors en mesure de mettre en perspective ce modèle délibératif théorique avec le modèle assumé par les acteurs afin d'en dégager les nombreux écarts (II).

I. LE MODÈLE DÉLIBÉRATIF : LA RECHERCHE DE LA RATIONALITÉ CITOYENNE

Nous exposerons ici les principaux éléments théoriques soutenant les thèses de l'intérêt de l'organisation d'une démocratie délibérative (A). Puis, nous présenterons une tentative d'application concrète de ce modèle à travers le cas du jury citoyen organisé par le Conseil général (B).

A. L'exposé du modèle délibératif théorique

Les théories de la démocratie délibérative connaissent de nombreuses déclinaisons mais reposent sur un fondement commun : la tentative de constituer un outil en mesure de trancher certains conflits fondamentaux. Afin de se rapprocher des conditions idéales de communication nécessaires à la réalisation de cet objectif, plusieurs principes doivent être respectés lors de la délibération.

Á l'origine, l'idée d'une démocratie délibérative[1] tente d'établir la possibilité d'une forme démocratique rationnelle par la constitution d'un espace public « dialogique » permettant de substituer la rationalité communicationnelle à la rationalité instrumentale. Sans nous arrêter

[1] La notion semble avoir été théorisée pour la première fois sous cette dénomination, par Jospeh Bessette lors de ses travaux portant sur l'organisation de la délibération au Congrès américain. Voir : BESSETTE Joseph, « Deliberative Democracy : The Majority Principle In Republican Government », *in* GOLDWIN Robert A. Et SCHAMBRA William A. (dir.), *How democratic is the Constitution?*, Washington, American Enterprise Institute, 1980, p. 18-115, ou bien encore : BESSETTE Jospeh, *The mild voice of reason : delibertative democracy and American national government*, Chicago, University of Chicago Press, 1994, p. 3-201.

trop longuement sur ces thèses issues des travaux menés par Jürgen Habermas, dont les travaux ont déjà fait l'objet de plusieurs études[1], il convient de retenir à ce stade que l'objectif des théories délibératives est de permettre la délibération rationnelle autour des problèmes moraux vitaux qui traversent les sociétés contemporaines. La défense de la démocratie délibérative peut reposer sur une analyse du système politique en terme de forum en opposition à la vision du marché défendue par certaines théories libérales[2]. Les échanges s'organiseraient non plus selon le marchandage mais en suivant les règles de « *la délibération publique libre et égale entre les citoyens* »[3]. Ainsi posée, l'optique délibérative paraît s'écarter des principes classiques de la démocratie libérale représentative[4]. Les partisans des thèses délibératives considèrent que l'approfondissement de la démocratie représentative passe par la nécessité d'adopter une conception du processus démocratique plus large que la simple agrégation des opinions par la règle majoritaire, sans pour autant la remettre en cause fondamentalement. L'idée est d'adjoindre à cette décision politique majoritaire, une phase délibérative située en amont, susceptible d'en améliorer la légitimité, la rationalité et la justice. En aucun cas, donc, cette délibération ne revêt d'aspect décisionnel. Son objectif majeur réside alors dans sa capacité à fournir un arbitrage, sur un mode consensuel, entre des problèmes moraux fondamentaux. Cette inscription de la délibération dans la résolution de conflits portant sur les valeurs est essentielle à comprendre pour bien appréhender la spécificité de cette théorie, et notamment sa contextualisation dans les sociétés anglo-saxonnes. En effet, la majorité de ses partisans inscrivent l'apport pratique de la démocratie délibérative dans la résolution des profondes oppositions portant sur des valeurs fondamentales qui traversent la société américaine. Á titre d'exemples, la notion est appelée à produire des effets sur des problèmes moraux fondamentaux dans la société américaine tels que l'avortement, l'accès aux soins médicaux, *l'affirmative action, etc*. Sa mise en place

[1] Voir notamment : CALHOUN Craig J. (dir.), *Habermas And The Public Sphere*, Cambridge, MIT Press, 1992, p. 1-48.

[2] L'idée selon laquelle le fondement de la théorie de la délibération est de démarquer « le forum » du « marché » c'est-à-dire de refuser l'analyse libérale du système politique fonctionnant comme un marché où les citoyens seraient de simples consommateurs passifs, est défendue par Jon Elster dans plusieurs de ses travaux. Se reporter notamment à : ELSTER Jon, « The Market and The Forum : Three Varieties of Political Theory », *in* BOHMAN James et REGH William (dir.), *Deliberative Democracy. Essays On Reason And Politics*, Cambridge, MIT Press, 1997, p. 6-11.

[3] Cette conception est défendue notamment par : BOHMAN James, « Survey Article : The Coming of Age of Deliberative Democracy », *Journal of Political Philosophy*, n°6, 1998, p. 401.

[4] Ainsi, John Dryzek rappelle cette incompatibilité de principe dans ces termes : « at first sight, a deliberative conception of democracy would seem by definition irreconciliable to a liberal version of democracy. For deliberative democracy by definition is open to preference transformation wihtin political interaction, while liberal democracy by definition deals only in the reconciliation and agregation of preferences defined prior to political interaction ». Se reporter à : DRYZEK John, *Deliberative Democracy and Beyond : Liberal, Critics, Contestations*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 10.

concrète représente ainsi pour ces auteurs, le modèle institutionnel d'organisation et de fonctionnement le plus adéquat pour canaliser ces oppositions, et repose sur un postulat relativement simple à première vue : « *lorsque les citoyens ou leurs représentants diffèrent d'avis sur des questions morales, ils doivent continuer à discuter ensemble jusqu'à ce qu'ils trouvent une solution acceptable par tous* »[1]. La délibération peut alors offrir un cadre favorable afin d'une part de faire émerger un accord rationnel pour toutes les parties et d'autre part de développer une société plus solidaire avec des individus tournés vers l'intérêt général plus que vers des intérêts égoïstes[2]. Même si cet apport potentiel de la démocratie délibérative fait l'objet de nombreuses réserves[3], il n'en reste pas moins que ce lien originel entre délibération et recherche de formation de solutions consensuelles sur des conflits de valeurs est essentiel à comprendre pour bien mesurer l'écart existant entre ce modèle et celui assumé par les acteurs politiques locaux[4]. La raison d'être des théories délibératives est bien d'offrir un cadre théorique et pratique favorable à l'affrontement des opinions politiques, des points de vue moraux. La recherche en sciences sociales française s'est largement inspirée des thèses anglo-saxonnes.

Quoi qu'il en soit, selon ses partisans, pour produire ses effets la délibération devrait respecter une série de préconditions établies dans le but de permettre la réalisation du concept habermassien de conditions idéales de communication[5]. En effet, la délibération appréhendée ici se distingue des autres situations de discussions et débats ordinaires en ce sens que dans ce cadre, seul l'échange d'arguments rationnels semble devoir y être admis. Certains auteurs, dans la continuité de la pensée d'Habermas, rappellent ainsi que « *l'agir communicationnel doit recourir de façon exclusive aux actes de langage illocutoire : il n'est en effet pas possible de coordonner une action à travers une pleine entente si les propos explicites de l'un des*

[1] Sur ce point, voir : GUTMANN Amy et THOMPSON Dennis, *Democracy and Disagreement*, Cambridge, Harvard University Press, 1996, p. 1. L'extrait cité par nous est traduit et cité par : BONIN Pierre-Yves, « La démocratie délibérative de Gutmann et Thompson », *in* DUHAMEL André, WEINSTOCK Daniel et TREMBLAY Luc (dir.), *La démocratie délibérative en philosophie et en droit : enjeux et perspectives*, Montréal, Thémis, 2001, p. 36.

[2] Sur ce point, voir : GUTMANN Amy et THOMPSON Dennis, *op. cit.*, p. 9. Les auteurs considèrent ainsi que « a deliberative perspective can help resolve some moral disagreements in democratic politics, but we suspect that its greater contribution can be to help citizens treat one another with mutual respect as they deal with disagreements that invariably remain ».

[3] Voir entre autres : SHAPIRO Ian, « Enough of Deliberation : Politics Is About Interests and Power », *in* MACEDO Stephen (dir.), *Deliberative Politics : Essays on Democracy and Disagreement*, New York, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 29-31.

[4] Voir *infra*, p. 196 et s.

[5] Sur ce point, voir notamment : HABERMAS Jürgen, *Droit et démocratie*, Paris, Gallimard, 1998, p. 323-331.

acteurs-locuteurs ne correspondent pas avec ses intentions réelles »[1]. Dès lors, afin de respecter ce principe, la délibération doit se dérouler selon des règles favorisant ce type d'échange. Même si ces éléments peuvent varier d'un auteur à l'autre, nous pouvons identifier de manière générale la présence de principes procéduraux et substantiels.

Certains auteurs considèrent tout d'abord que la délibération ne peut prendre place que dans des sociétés respectant plusieurs principes substantiels généraux tenant à leur organisation politique, économique et sociale[2]. Ensuite, une fois ces présupposés déterminés, la « *procédure délibérative idéale* »[3] doit respecter des règles procédurales relativement strictes. La délibération doit ainsi être libre ou dégagée de la force et des contraintes extérieures[4]. Elle doit par ailleurs garantir une égalité formelle et substantielle des participants c'est-à-dire faire en sorte que chaque participant ait un égal accès à la parole et que chaque discours ne soit apprécié qu'en vertu de sa force argumentative et non de la position de pouvoir ou de l'éloquence du locuteur[5]. Enfin, un dernier principe de réciprocité[6] ou de rationalité de l'argumentation est évoqué de manière décisive. Cet ultime élément de l'organisation délibérative apparaît de manière centrale dans les différentes approches de la notion et conduit à ne retenir comme valable au sein des arènes délibératives que les arguments rationnels propres à établir les « *termes d'entente mutuellement acceptables* »[7], en favorisant un *« usage public de la raison* »[8]. Dès lors, seule la règle du « *meilleur argument* »[9] est légitime pour arbitrer la discussion qui doit aboutir sur un accord consensuel provoqué par la modification

[1] Sur ce point, voir : SINTOMER Yves, *op. cit*., p. 156-157.

[2] Gutmann et Thompson posent ainsi, à côté de principes procéduraux, trois principes substantiels qui sont le respect des libertés de base, l'égalité des chances ainsi que le respect de l'équité dans l'égalité des chances. Voir : GUTMANN Amy et THOMPSON Dennis, *op. cit.*, p. 13-30.

[3] Joshua Cohen se réfère à ce modèle idéal de délibération, le seul en mesure d'assurer le caractère démocratique des décisions comme il le précise : « outcomes are democratically legitimate if and only if they could be the object of a free and reasoned agreement among equals ». Voir : COHEN Joshua, « Deliberation and Democratic Legitimacy », *in* BOHMAN James et REGH William (dir.), *op. cit*., p. 73.

[4] Ce critère apparaît à la fois chez Joshua Cohen, précité, p. 73-80 et chez Jürgen Habermas, *op. cit*., p. 330-331.

[5] Sur ce point, voir : COHEN Joshua, précité, p. 73-80.

[6] Gutmann et Thompson se réfèrent ainsi à ce principe procédural de réciprocité comme le principe primordial qui conditionne la réussite de la délibération. Ce principe repose sur le fondement de la délibération résumé en ces termes : « deliberative democracy asks citizens and officials to justify public policy by giving reasons that can be accepted by those who are bound by it ». Voir: GUTMANN Amy et THOMPSON Dennis, *op. cit*., p. 52.

[7] Voir : BONIN Pierre-Yves, « La démocratie délibérative de Gutmann et Thompson », *in* DUHAMEL André, WEINSTOCK Daneil et TREMBLAY Luc (dir.), *op. cit.*, p. 36.

[8] Pour Habermas, le but de la délibération est ainsi « de réaliser une entente rationnellement motivée » rendue possible par « l'interprétation des besoins et la modification des attitudes et des préférences pré-politiques ». Voir : HABERMAS Jürgen, *op. cit.,* p. 331.

[9] Voir : LEFRANCOIS David, « Éducation à la citoyenneté et démocratie délibérative. Pour une approche dialogique de la formation civique », *in* DUHAMEL André, WEINSTOCK Daniel et TREMBLAY Luc (dir.), *op. cit.*, p. 141. L'auteur considère ainsi que les exigences posées par les théories de la démocratie délibérative nécessitent une éducation à la citoyenneté car la réalisation de cet idéal ne peut « provenir que des initiatives actives et soutenues d'une population accoutumée, voire éduquée aux libertés et aux processus de délibération démocratique », précité, p. 130.

des préférences individuelles. Á ce stade, nous pouvons rapidement nous rendre compte du caractère contraignant de cette procédure qui conduit à l'évacuation de nombreux registres discursifs considérés comme illégitimes. Si seuls peuvent être exprimés des discours fondés sur la raison, les références à des discours passionnés, irrationnels ou fondés sur le témoignage n'ont pas leur place au sein de cet édifice. Ces éléments sont d'ailleurs à l'origine des critiques les plus virulentes à l'encontre du modèle délibératif qui incarnerait en réalité une forme élitiste de démocratie. Marion Iris Young considère ainsi que l'exclusion d'autres formes de communication comme le témoignage ou le récit personnel entraînerait dès lors un affaiblissement du caractère inclusif de la délibération[1]. D'autres auteurs, comme John Dryzek, partisan de la démocratie délibérative, considèrent pour leur part que toutes les formes de communication peuvent être admises dans la délibération à condition de remplir deux conditions préalables : « *first, any communication that involves coercicion or the threat of coercicion should be excluded. Second, any communication that cannot connect the particular to the general should be excluded* »[2]. Au vue de ces différents éléments, se dessine alors la vision normative du « citoyen délibératif idéal ». En effet, pour que le modèle d'une délibération fondée sur l'échange d'arguments rationnels fonctionne, il est nécessaire de convoquer les participants en tant que citoyens capables d'écouter les arguments opposés, de modifier éventuellement ses préférences initiales en se référant de manière permanente à l'intérêt général et non à son intérêt individuel[3]. En rappelant les bases de cette théorie

[1] Ces critiques portant sur le caractère élitiste de la démocratie délibérative sont principalement issues d'auteurs inscrits dans un courant féministe, se présentant comme des « different democrats ». Pour des exemples de cette critique, voir entre autres : YOUNG Marion Iris, « Communication and the Other : Beyond Deliberative Democracy », *in* BENHABIB Seyla (dir.), *Democracy and Diffference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press, 1996, p. 120-135 et YOUNG Marion Iris, « Difference as a Resource for Democratic Communication », *in* BOHMAN James et REGH William (dir.), *op. cit*., p. 383-402. Voir également : SANDERS Lynn, « Against Deliberation », *Political Theory*, vol. 25, n° 3, 1997, p. 356. L'auteur considère ici que le caractère élitiste de la théorie délibérative provient en réalité de l'utilisation d'arguments conservateurs par ses partisans : « so democrats end up saying that the many should be involved in politics but that they should deliberate about it. Both defenders and enemies of the masses have advanced deliberation as the perfect antidote to democracy ».

[2] Sur ce point, voir : DRYZEK John, *Deliberative Democracy and Beyond. Liberal, Critics, Contestations*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 68. L'auteur indique également que le but de la démocratie délibérative réside bien dans un approfondissement continu de la démocratie. Toutefois, selon lui, ce mouvement ne concerne que trois aspects de la vie démocratique : le nombre de citoyens pouvant participer effectivement à la délibération publique, le nombre de sujets soumis à la délibération publique et le caractère authentique de la délibération, p. 86.

[3] Cette vision normative du citoyen délibératif ne va pas sans soulever certaines contradictions, comme le note Diana Mutz : « we want the democratic citizen to be enthusiastically politically active and strongly partisan, yet not to be surrounded by like-minded others. We want this citizens to be aware of all the rationales for opposing sides of an issue, yet not to be paralyzed by all of this conflicting information and the cross-pressures it brings to bear. We want tight-knit, close networks of mutual trust, but we want them to be among people who frequently disagree. And we want frequent conversations involving political disagreement that have no repercussions for people's personal relationships. At the very least this is a difficult bill to fill ».Voir : MUTZ Diana, *Hearing the*

délibérative, nous sommes en mesure d'en évaluer les applications locales concrètes. Cet exercice ne relève pas du cas d'école comme en témoigne la thèse de la multiplication des « détours délibératifs » à l'appui de l'émergence de l'impératif délibératif. Dans leur article, les professeurs Blondiaux et Sintomer allèguent en effet que les dispositifs qualifiés dans notre étude de participatifs ressortiraient également d'une logique délibérative, attestée par la popularisation des forums hybrides « *qui ont pour vocation à faire rencontrer des acteurs répondant à des logiques d'intérêt différentes (politiques, experts, représentants des associations et des groupes d'intérêts) et à les inscrire dans une même structure de délibération ou de consultation* »[1]. Notre enquête nous offre, à travers le cas du jury citoyen organisé par le Conseil général, une illustration concrète d'un dispositif à vocation délibérative qui mérite d'être développée.

B. Une tentative d'application du modèle : le cas du jury citoyen

Le jury citoyen sur l'arbre et la route organisé par le Conseil général en 2006, malgré certaines lacunes déjà évoquées[2], nous paraît constituer dans notre champ d'investigation, l'application la plus proche du modèle délibératif théorique. Pour le démontrer, nous en mesurerons dans un premier temps le degré de convergence avec la procédure délibérative idéale avant d'en évaluer les effets produits sur les citoyens participants.

Il nous semble important de rappeler avant tout que le jury citoyen se distingue des autres dispositifs à vocation participative étudiés, par le registre argumentatif attendu par ses commanditaires. En effet, la référence au savoir d'usage par les responsables est assez ambiguë mais l'accent n'est en tous cas pas mis sur cet élément[3]. Il s'agissait davantage de faire appel à des « citoyens ordinaires », de les placer en situation « idéale » de délibération pour qu'ils aboutissent à une décision rationnelle et éclairée. En ce sens, cette expérience semble bien respecter certaines des préconditions posées par le modèle théorique de démocratie délibérative. Toutefois, il convient à ce stade d'évaluer le caractère « idéal » de cette situation communicationnelle pour bien en mesurer le degré de convergence avec les préconisations théoriques. Pour ce faire, nous avons fait le choix de recourir aux critères d'évaluation de la qualité délibérative d'un jury citoyen tels qu'élaborés par le *Jefferson*

---

other side: deliberative versus participatory democracy, New York, Cambridge University Press, 2006, p. 125-126.

[1] Voir BLONDIAUX Loïc et SINTOMER Yves, article précité, p. 20.

[2] Voir *supra*, p. 133 et s.

[3] Voir *supra*, p. 166.

Center de Ned Crosby[1]. Ce choix est forcément arbitraire et mérite donc d'être justifié. En premier lieu, malgré quelques nuances, les critères mis en valeur dans les différents modèles sont généralement assez proches[2]. En second lieu, l'évaluation établie par le *Jefferson Center* nous paraît être la plus formalisée, et sa pertinence est d'autant plus forte que cet institut met en place de nombreux jurys depuis plusieurs années[3], et que ses travaux sont souvent cités[4]. Nous appliquerons donc à notre cas d'étude les sept critères dégagés par le *Jefferson Center*.

Tout d'abord, un jury citoyen visant la qualité délibérative optimale doit rechercher une certaine représentativité ou plus exactement représenter un microcosme de la communauté dont les jurés sont issus[5]. Il s'agit alors d'opérer un échantillonnage, une stratification par l'âge, le niveau d'éducation, le genre, le lieu géographique de résidence ou encore selon les attitudes politiques. Ce premier critère peut être atteint par le recours à un tirage au sort ou en faisant appel à un institut de sondage[6]. Nous avons déjà eu l'occasion de démontrer que cette étape constitue sûrement l'écueil principal de la procédure mise en place par le Conseil général, principalement en raison de considérations d'ordre économique[7]. Il apparaît cependant qu'au final, l'arbitrage réalisé a été établi en tenant compte d'une juste représentativité territoriale du département par la recherche d'un dosage entre secteurs urbains et ruraux.

Ensuite, il serait nécessaire au bon déroulement du jury de rechercher la taille critique suffisante pour garantir la représentativité de l'échantillon tout en conservant un groupe suffisamment restreint pour ne pas abaisser la qualité de la délibération[8]. Les différents travaux avancent généralement le nombre de 24 comme nombre étalon[9] mais d'autres

---

[1] Voir : CROSBY Ned et NETHERCUT Doug, « Citizens Juries. Creating a Trustworthy Voice of the People », *in* GASTIL John et LEVINE Peter (dir.), *The deliberative democracy handbook : strategies for effective engagement in the twenty-first century*, San Francisco, Jossey-Bass, 2005, p. 113-114.

[2] En ce sens, voir la présentation du modèle de jury citoyen allemand de type *Planungszelle* : VERGNE Antoine, « Les jurys citoyens. Une nouvelle chance pour la démocratie ? », *Les notes de la fondation Jean Jaurès*, n° 12, 2008, p. 27-31. Voir également, pour une étude basée sur des expériences proches en Grande-Bretagne avec la référence aux mêmes critères : SMITH Graham et WALES Corinne, « Citizens' Juries and Deliberative Democracy », *Political Studies*, vol. 48, n° 1, 2000, p. 57-60.

[3] Les premières applications datent de 1974.

[4] Pour des exemples de travaux faisant référence aux procédures menées par le *Jefferson Center*, voir entre autres : VERGNE Antoine, article précité, p. 3 ou CASTAGNA Bernard, « Pour une théorie et une propagation du délibératif, le CEDP : un parcours de recherche », *in* CASTAGNA Bernard, GALLAIS Sylvain, RICAUD Pascal et ROY Jean-Philippe (dir.), *op. cit*., p. 23-28.

[5] Les auteurs évoquent ici le fait que les jurés doivent apparaître comme un « microcosm of the community ». Voir : CROSBY Ned et NETHERCUT Doug, « Citizens Juries. Creating a Trustworthy Voice of the People », *in* GASTIL John et LEVINE Peter (dir.), *op. cit.*, p. 113.

[6] Sur les différentes procédures possibles, se référer à : VERGNE Antoine, article précité, p. 4.

[7] Voir *supra*, p. 128.

[8] Crosby et Nethercut précisent ainsi que le groupe doit être « as large a group as possible, consistent with good deliberation », précité, p. 113.

[9] CROSBY Ned et NETHERCUT Doug, précité, p. 113.

formules peuvent être envisageables comme en Allemagne où les jurés sont divisés en plusieurs groupes de 8 à 12 personnes[1] ce qui permet d'augmenter la représentativité tout en conservant la possibilité d'une bonne délibération. Le nombre de jurés apparaît ainsi comme essentiel selon les critères du *Jefferson Center*, et ceci afin de respecter le principe d'égalité dans la possibilité de prendre la parole mais aussi dans le but de garantir l'écoute de l'ensemble des opinions émises[2]. En l'espèce, le choix définitif de 15 jurés par les responsables départementaux semble conforme à ces préconisations. Il paraît avoir été orienté par l'influence d'autres expériences délibératives très souvent citées par les responsables départementaux. Ainsi, le dossier de presse constitué par le Conseil général se réfère de manière récurrente à la procédure de « conférence de consensus » née au Danemark et en reprend ainsi les principales modalités d'organisation[3]. Plus précisément, les responsables du projet se sont également appuyés sur les avis d'experts de la délibération dont Loïc Blondiaux ou Georges Mercadal, à l'époque premier vice-président de la CNDP. Le nombre de jurés finalement choisi reflète donc bien cette recherche d'équilibre entre principe de représentativité et principe de bonne délibération, comme nous l'explique le chargé de mission en charge du jury : « *on a fait un débat avec Loïc Blondiaux et Georges Mercadal et ils nous ont expliqué qu'un jury citoyen ne pouvait pas être représentatif de toute une population. 15 personnes ! Il n'y a aucune règle mathématique qui permettrait que 15 personnes puissent représenter 720 000 personnes ! C'est impossible. Et même si on voulait un panel représentatif, il faudrait au moins 500 ou 600 personnes et travailler comme on l'a fait avec autant de monde, c'est très compliqué ! Mais à ma connaissance, les conférences de consensus ou les jurys citoyens ne fonctionnent pas avec des groupes aussi importants. Donc, comme nous le disait Georges Mercadal, un jury citoyen, il n'est pas représentatif de la population, en revanche, c'est une technique qui permet de balayer tous les arguments favorables et défavorables à une décision parce que le jury va, avec sa diversité, poser des questions à l'institution qu'elle ne s'est posée elle-même* »[4].

[1] VERGNE Antoine, article précité, p. 4-5.
[2] Sur l'importance de la taille du groupe dans une optique de bonne communication délibérative, se référer notamment à : GASTIL John, *Democracy in Small Groups. Participation, Decision Making and Communication*, Philadelphia, New Society Publishers, 1993, p. 6-15.
[3] Le dossier de presse évoque ainsi le choix de « procéder à un tirage au sort de 15 jurés » sur la base du modèle de « conférence de consensus […], conçue et utilisée au Danemark depuis 1987 […] dont l'objectif est de permettre à un panel de citoyens profanes de dialoguer avec des experts et de s'exprimer sur des problématiques scientifiques et techniques pour lesquelles il existe d'importantes incertitudes et divergences d'opinion ». Voir : Conseil général 54, « Pourquoi cette initiative ? Une opinion publique sensible. Un débat sur le fond nécessaire », *Dossier de presse « jury citoyen »*, jeudi 16 février 2006, p. 3.
[4] Notes d'entretien avec Vincent Malnoury, le 1er juillet 2006.

Le troisième critère tient à l'encadrement de la délibération par un « facilitateur » formé et capable de balancer entre une discussion assez libre et une maîtrise de la conduite du débat[1]. La présence de tels acteurs, intervenant au titre de « médiateurs », de « facilitateurs » de la discussion est soulignée comme essentielle à la bonne conduite de la délibération par de nombreux travaux[2]. Leur rôle serait de veiller au respect de quatre éléments essentiels de la discussion : développer un sentiment de responsabilité des jurés, veiller au respect de l'expression d'arguments rationnels par l'usage exclusif d'actes de langage illocutoire, écarter les relations de pouvoir au sein du groupe et enfin aider à la formation du consensus final sur la décision[3]. Le Conseil général a ainsi cherché à appliquer ce principe en recrutant pour animer le jury « *une ancienne journaliste qui maintenant est spécialisée dans la communication* »[4]. Le choix de cette personne pour remplir cette mission essentielle s'est fondé sur sa détention de plusieurs compétences en la matière : « *on avait déjà travaillé avec elle et ce qui est intéressant dans son CV, c'est qu'elle a déjà fait des jurys citoyens il y a quelques années au moment des plans régionaux sur la santé. Et dans ce cadre là, il y avait eu des jurys citoyens. Et là, plus récemment, elle en a encore animé un sur la question d'un incinérateur* »[5]. Sa mission s'est trouvée formalisée par un cahier des charges précisant son rôle au sein du jury : « *en fait, la première demande, c'est quand même la neutralité de l'animatrice. Et ensuite, effectivement, c'était de permettre à chaque membre du jury de s'exprimer et de faire émerger à la fois des points de consensus et d'autres sur lesquels il y avait en revanche des divergences. Malgré tout, son travail a été facilité par le fait que lors d'un premier tour de table, on s'est aperçu que très largement, les jurés étaient favorables au maintien des arbres au bord des routes. Après, il y a eu des échanges sur des nuances et puis*

[1] Les auteurs considèrent que la présence de ce facilitateur constitue la garantie d'une « high-quality deliberation ». Voir : CROSBY Ned et NETHERCUT Doug, précité, p. 113.

[2] Voir, parmi de nombreux exemples : TALPIN Julien, « Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs », *Politix*, vol. 19, n°75, 2006, p. 24 ; NONJON Magali, *« Quand la démocratie se professionnalise… ». Enquête sur les experts de la participation*, Thèse, Université Lille 2, 2006, p. 33-38 ; GALLAIS Sylvain, « La facilitation, cœur de la délibération », *in* CASTAGNA Bernard, GALLAIS Sylvain, RICAUD Pascal et ROY Jean-Philippe (dir.), *op. cit.*, p. 109-129. Pour le point de vue d'un professionnel de la facilitation, voir : MAHEY Pierre, « Vers une ingénierie de la participation ? Exemple d'une formation à l'animation d'espaces publics de débat », *Cahiers du DSU*, n°35, « Formes légales et initiatives locales de participation. Entre logiques d'efficacité et construction de la démocratie locale », 2002, p. 29. L'auteur indique dans cet article que la formation à l'animation de délibération doit elle-même suivre les règles fixées par le modèle délibératif et qu'ainsi : « l'espace de formation devenant un laboratoire testant des idées d'animation que nous pouvons rarement risquer dans la réalité ».

[3] Ces quatre éléments sont rappelés par Sylvain Gallais qui se réfère aux travaux de Joshua Cohen pour les dégager. Voir : GALLAIS Sylvain, « La facilitation, cœur de la délibération », *in* CASTAGNA Bernard, GALLAIS Sylvain, RICAUD Pascal et ROY Jean-Philippe (dir.), *op. cit.*, p. 114.

[4] Entretien avec Vincent Malnoury, le 1er juillet 2006.

[5] *Ibid*.

il y a eu une bonne dynamique de groupe en plus »[1]. Toutefois, malgré ce contexte communicationnel *a priori* apaisé, marqué par une convergence des points de vue et une bonne dynamique générale, il semble que l'animatrice n'ait pas réussi à empêcher une certaine distorsion dans les prises de paroles : « *il y a eu 2 ou 3 leaders qui se sont facilement appropriés les débats* »[2]. En effet, il ressort notamment des questionnaires que nous avons envoyés aux membres du jury[3] qu'un phénomène de monopolisation par deux ou trois jurés plus habiles à la prise de parole se soit produit au cours de la délibération. Même s'il ne faut pas surinterpréter ce phénomène, deux membres du jury sur les huit à nous avoir retourné le questionnaire ont évoqué « *certaines difficultés à prendre la parole en raison de sa monopolisation par deux ou trois membres* »[4], voire dans un cas, la pollution du débat en raison « *des délires de certains membres du jury* »[5]. D'autres jurés ont toutefois semblé moins ressentir ces difficultés et considèrent que la délibération tenue était de bonne qualité : « *mon plus grand étonnement vient de la qualité des débats au sein du jury […] Il y a eu des échanges très libres, très positifs. Il y a peu d'occasion de débats d'une telle qualité dans l'existence courante* »[6]. Au final, ce critère du respect de la qualité du débat par la présence d'une animatrice semble être au mieux partiellement rempli.

Un autre critère tenant à l'influence du commanditaire public du jury pendant la délibération est également avancé. Il s'agit ici d'éviter les manipulations que pourraient introduire les responsables de l'organisation du jury. Leur présence doit donc être discrète et non-permanente et la possibilité d'une évaluation de cette équipe d'encadrement par les jurés eux-mêmes à la fin de la procédure est présentée comme une bonne garantie[7]. Cette considération était présente au sein de l'institution, comme nous le révélait Vincent Malnoury, le chargé de mission qui a assisté à l'ensemble du déroulement du jury. La réflexion entamée à ce sujet s'est notamment traduite par la répartition des rôles précis entre le chargé de mission et l'animatrice : « *on a essayé de réfléchir ensemble [avec l'animatrice] à la manière dont ça pouvait se passer. On a établi un planning précis pour la journée et on a bien identifié nos rôles respectifs. Elle, elle était vraiment l'animatrice et moi, j'étais juste là pour noter, pour*

[1] *Ibid*.
[2] *Ibid*.
[3] Voir *infra*, p. 266 et s. Nous reviendrons plus longuement par la suite sur la méthodologie utilisée et les résultats récoltés suite à ce travail d'enquête par questionnaires.
[4] Réponse à la question ouverte : « Quelles sont les principales difficultés que vous avez rencontrées pendant la participation au jury ? » par le juré n°7, le 12 septembre 2007.
[5] Réponse au questionnaire par le juré n°1, le 19 juin 2007.
[6] Réponse au questionnaire par le juré n°3, le 25 juin 2007.
[7] Sur ce point, voir : CROSBY Ned et NETHERCUT Doug, précité, p. 113. Les auteurs évoquent ici la nécessité de « minimizing staff biases and avoiding outside manipulations ».

répondre à des questions qui pouvaient se poser mais c'est elle qui le soir a animé la réunion où tous les membres du jury ont mis en commun leurs avis sur la journée. Moi, j'ai pris des notes et j'ai formalisé une synthèse de ce que j'ai vu et que j'ai transmise à l'ensemble des membres »[1]. Malgré cette apparente clarification des rôles, la présence des responsables institutionnels lors du déroulement du jury a semble t-il pesé sur certains jurés. Il s'avère en effet, que dans son application idéale, une phase de délibération finale entre les jurés doit avoir lieu à huis clos pour éviter toutes les influences extérieures. Or, comme nous le confie un jury : « *les jurés n'ont jamais été en huis clos pour délibérer et échanger (présence systématique d'un chargé de mission du Conseil général et de journalistes…), ce qui est contraire à l'esprit du jury et peut empêcher (consciemment ou inconsciemment) l'expression de certaines idées* »[2]. Il est toutefois à noter que cette critique n'émane que d'un seul membre du jury, au profil qui plus est assez particulier. Il s'agit en effet d'un doctorant menant une recherche sur la question participative qui détient donc une certaine expertise sur cette question et a ainsi pu relever cet écart à la différence des autres membres du jury. Pour notre part, notre observation du déroulement de la journée nous indique d'ailleurs que la présence du chargé de mission lors de la délibération s'est avérée très discrète et n'a pas semblé de nature à manipuler les jurés. Au final, c'est la présence des journalistes, encouragée par la volonté de médiatiser l'évènement, jusqu'au moment de la délibération finale qui soulève la plus grande interrogation sur l'introduction de biais dans le processus délibératif.

Les cinquième et sixième critères méritent selon nous d'être étudiés de manière parallèle. En effet, ils tiennent tous deux à la nature de l'information délivrée aux jurées qui doit être « de bonne qualité » (cinquième critère) et « juste, dans le sens de neutre et pluraliste » (sixième critère)[3]. La qualité de l'information fournie repose avant tout sur le mode d'information choisi. Plusieurs systèmes peuvent alors être utilisés mais il semble que le plus efficace soit l'audition de témoins et non la distribution de documents écrits[4]. Aussi, pour garantir l'équité dans le processus informatif, le choix des témoins ainsi que le temps laissé à leur audition par les jurés est essentiel. Sur ce point, le Conseil général a combiné les deux formes d'information possibles. Ainsi, les jurés se sont vus remettre un mois avant le jury, « *un*

[1] Entretien avec Vincent Malnoury, le 1er juillet 2007.
[2] Réponse au questionnaire par le juré n°6, le 3 mars 2008.
[3] Les auteurs évoquent ici le critère d'une « high-quality information » ainsi que d'un « fair agenda and hearings ». Voir : CROSBY Ned et NETHERCUT Doug, précité, p. 113.
[4] *Ibid*.

dossier présentant l'ensemble des informations existantes sur ce sujet »[1]. Ce dossier de plusieurs centaines de pages, présentait des informations techniques relatives à l'accidentologie ainsi qu'aux questions environnementales. Parallèlement, les jurés ont eu le loisir d'auditionner 8 témoins répartis en 4 catégories : l'exposé de l'action conduite par le Conseil général par le directeur adjoint à l'aménagement du territoire ; l'intervention d'experts en sécurité routière (au titre desquels l'on retrouve le directeur adjoint susvisé, un lieutenant de la gendarmerie de l'Escadron départemental de sécurité routière 54 et un expert en sécurité passive des véhicules) ; l'intervention des experts environnementaux et paysagistes (le directeur du Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement qui est une structure satellite du Conseil général et le directeur de l'association Neomys qui travaille en étroite collaboration avec de nombreuses collectivités sur des thématiques liées à la sauvegarde de l'environnement) ; l'intervention des associations (le président de l'Automobile Club Lorrain, une représentante de l'association « Vivre la route sans l'arbre » et le maire d'une commune rurale qui a créé une association « L'arbre sans la route »). Ici encore, l'institution n'a pas suivi entièrement les préconisations des modèles délibératifs aboutis qui exigent également que les jurés puissent eux-mêmes demander l'audition de certains témoins. Il s'avère en effet que cette sélection ait été réalisée en amont par les responsables départementaux pour des motifs d'économie de temps principalement[2]. D'ailleurs, à l'issue de la journée « officielle » du jury citoyen[3], les jurés ont indiqué aux responsables « *qu'il manquait un représentant du monde agricole. Et donc, à ce moment là, pour répondre à leur demande, on a fait venir Michel Grosjean qui est vice-président de la Chambre d'agriculture. Et ils ont été d'accord sur ce choix et il est venu lors de la deuxième rencontre pour exposer son point de vue sur la question* »[4]. Toutefois, cette procédure a selon nous révélé un autre problème, tenant à la nature même de la question posée. Selon le responsable départemental lui-même, « *ce qui nous a surpris, c'est qu'il a été très difficile de trouver une association qui était pour l'abattage. Il en a existé dans les années 2000 et on a contacté des représentants de ces associations et ce qui était intéressant, c'est qu'ils nous ont dit eux-mêmes avoir évolué dans leur façon de voir les choses et qu'aujourd'hui, ils étaient*

[1] Voir : Conseil général 54, « Dossier membre du jury citoyen », p. 1. Il est d'ailleurs à noter que ce dossier remis à chaque membre du jury en même temps que le dossier d'information indique que les jurés doivent s'engager à « en prendre connaissance avant la réunion du jury ».
[2] Voir *supra*, p. 135.
[3] Nous pouvons rappeler, pour plus de clarté, qu'en raison du manque de temps avéré lors de cette première journée, le département a réuni l'ensemble des jurés un mois après mais dans le cadre d'une réunion plus classique afin de terminer certaines auditions et d'apporter les finitions à l'avis rendu le 19 mai.
[4] Entretien avec Vincent Malnoury, le 1er juillet 2006.

favorables à la présence des arbres mais avec un certain nombre de conditions »[1]. Même le représentant associatif finalement choisi pour défendre la position de l'abattage, s'est révélé finalement plus que mesuré sur la question : « *il avait fondé une association dans les années 90 pour l'abattage des arbres mais il avait plutôt changé de position et considérait qu'il fallait garder les arbres mais avec certaines précautions* »[2]. L'apparente domination d'une position favorable au maintien des arbres au bord des routes parmi les experts auditionnés peut alors s'interpréter comme une distorsion de l'information délivrée aux jurés. Mieux, cette situation révèle selon nous, le vice initial de cette procédure tenant au choix de la question[3] qui s'avère en réalité relativement consensuelle comme le démontrent les difficultés à trouver des experts pour l'abattage.

Enfin, le dernier critère tient à la durée du jury qui doit être suffisamment étendue pour permettre une étude approfondie et sereine de la question posée[4]. Comme nous l'avons déjà exposé, ce critère fait évidemment défaut à ce jury citoyen[5]. Réduit à une journée, « *menée au pas de charge* »[6], ce manque de temps constitue la principale critique sur l'organisation de la part des jurés[7]. Ce défaut a une double origine. D'une part, nous l'avons vu, le manque de temps vient du manque de moyens financiers accordés au jury[8]. D'autre part, la volonté de médiatisation de l'équipe départementale autour de « son » jury a amené les responsables à accélérer la délibération pour faire sorte que l'avis du jury soit livré à la presse le soir même. Toutefois, les responsables ne voulant pas réduire l'outil à une simple opération de communication, ils ont à nouveau réuni les jurés un mois après, sans en avertir la presse, pour pouvoir compléter l'avis définitif. Au final, cette expérience du jury citoyen semble avoir visé une mise en situation délibérative sans pour autant être parvenue à atteindre les exigences d'une procédure idéale de délibération. Il s'agit à présent de savoir si malgré ses écarts, la

[1] *Ibid*.
[2] *Ibid*.
[3] Voir *supra*, p. 133.
[4] Crosby et Nethercut parlent de « sufficient time to study the matter », précité, p. 114. Á noter que, selon les expériences, la durée oscille entre 5 jours et 1 semaine. Toutefois, la durée ne doit pas dépasser cette limite sous peine de démobiliser les éventuels candidats voire d'entraîner une distorsion de la représentativité du jury en favorisant la présence de personnes riches en temps disponible.
[5] Voir *supra*, p. 135.
[6] Réponse au questionnaire par le juré n°7.
[7] Dans leurs réponses aux questionnaires, les 8 jurés interrogés évoquent tous ce problème comme principale difficulté rencontrée. Le problème est également évoqué dans l'avis définitif du jury : « Les jurés se félicitent de la mise en place du jury citoyen qui a permis leur expression et leur participation à la réflexion préalable à la prise de décision publique. Ils ont apprécié la qualité des débats qui se sont déroulés, notamment, entre eux. Ils souhaitent que ce dispositif puisse être reconduit pour d'autres thématiques. Ils proposent qu'une durée plus longue des débats des jurés soit prévue pour les prochains jurés ». Voir : *Avis du jury citoyen « l'Arbre et la route*, annexé au rapport « La politique de gestion du patrimoine arboré le long des routes départementales de Meurthe-et-Moselle », délibération de l'assemblée départementale du 9 octobre 2006, p. 8.
[8] Voir *supra*, p. 128 et s.

procédure délibérative a tout de même entraîné des effets sur les participants, comme cela est couramment présenté dans les thèses délibératives.

La conduite d'une expérience délibérative ne doit pas s'analyser uniquement au regard des modalités de sa procédure mais doit également être évaluée en fonction des effets qu'elle produit sur les participants. Nous l'avons vu, les partisans des thèses délibératives mettent l'accent sur la capacité des dispositifs à produire de la rationalité collective par un échange d'arguments uniquement fondés sur la raison entre des acteurs égaux. En ce sens, un processus délibératif abouti doit permettre l'émergence d'un consensus formé entre les participants, ce qui suppose alors un changement de positions pour au moins certains membres du débat. Fondée sur la règle « le meilleur argument l'emporte », la délibération peut donc conduire à un changement délibéré de points de vue de la part des participants, convaincus, grâce à l'information mise à leur disposition, à la confrontation des points de vue divergents[1]. Cet argument, s'il se vérifie en pratique, est décisif pour asseoir la légitimité des thèses délibératives, souvent critiquées pour leur difficulté d'application concrète et leur caractère purement théorique[2]. La possibilité de démontrer que des citoyens « ordinaires » n'auraient pas adopté la même opinion dans ou en dehors d'un processus délibératif est présentée comme la preuve de la capacité à produire de la rationalité par la délibération contre l'aspect jugé trop brutal et caricatural des mécanismes agrégatifs. En effet, derrière cet argument de la modification des préférences des participants, prend place une vision normative de ce changement, systématiquement jugé positif[3], car fondé sur la raison et donc *in fine*, en mesure d'aboutir à une décision consensuelle, rationnelle, légitime, et forcément juste[4]. Le jury citoyen organisé par le Conseil général nous donne donc l'occasion de voir

[1] Sur ce point, voir : SMITH Graham et WALES Corinne, article précité, p. 60. Les auteurs indiquent également que les résultats les plus évidents des différentes procédures délibératives se donnent à voir par les changements de préférences avérés chez les participants avant et après la délibération : « importantly, there is growing empirical evidence emerging that the deliberative process has a significant effect on both the citizens involved and the decisions and judgments made by the jury […] it is clear that there is a marked difference between pre-deliberative preferences of citizens which would have been aggregated within existing social choice mechanisms and their preferences and judgments after the process of deliberation ».

[2] Voir notamment : BELL Daniel A., « Democratic Deliberation : The Problem of Implementation », *in* MACEDO Stephen (dir.), *op. cit.*, p. 70-71.

[3] Pour un exemple de cette position, voir : MANIN Bernard, « Délibération et discussion », *Revue suisse de science politique*, n°10, 2004, p. 180. L'auteur indique ici que : « d'autres expériences montrent ainsi qu'après une délibération collective, les individus changent leurs opinions dans un sens bénéfique, ces opinions devenant, en particulier, mieux informées ».

[4] En ce sens, voir : TALPIN Julien, *Des écoles de la démocratie ? Formation à la citoyenneté et démocratie participative*, consulté en ligne le 5 juillet 2008, p. 10. L'auteur considère ainsi que : « deux types de vertus sont donc généralement attribuées à la délibération : des vertus formelles ou procédurales, celle-ci permettant d'atteindre des décisions plus légitimes, et des vertus substantielles, la délibération produisant des politiques publiques plus rationnelles et plus justes ».

comment ces prétentions théoriques reçoivent des applications pratiques. Pour ce faire, nous pouvons nous baser sur les résultats de notre enquête menée par questionnaires auprès de 8 jurés ayant participé au débat sur l'arbre et la route[1].

Ainsi, les jurés interrogés semblent à première vue accréditer l'hypothèse d'un changement des préférences grâce à la mise en délibération de leurs positions initiales. Á la question fermée : « *Par rapport à votre position initiale sur la question de l'arbre et la route, diriez-vous qu'après avoir participé à ce jury, celle-ci a été modifiée ?* », trois réponses étaient proposées : « *Pas du tout* », « *Partiellement* » ou « *Complètement* ». Il ressort de notre enquête que 6 jurés sur 8 considèrent que leur opinion a au moins partiellement évolué suite au jury. Deux autres jurés ont au contraire estimé que leur position initiale n'avait « pas du tout » évolué et qu'ils étaient ainsi confortés dans leurs préférences pré-délibératives. Ce premier élément d'analyse semble renforcer l'hypothèse théorique d'un effet de la délibération sur les préférences des participants. Toutefois, il convient ici de nuancer cet effet dans notre cas d'espèce. Comme nous avons pu l'observer, il y avait déjà un relatif consensus sur la question posée entre les jurés avant même la délibération. Dans ces conditions, l'objectif d'aboutir à une décision collective marquée par le consensus semblait donc plus aisément atteignable.

Une seconde question fermée, destinée à connaître les éléments déterminants de la délibération ayant contribué au changement des préférences était formulée en ces termes : « *Parmi ces éléments, lequel a selon vous le plus contribué à modifier votre point de vue ?* ». Trois réponses étaient alors proposées : « *Écouter les experts* », « *Débattre avec les autres jurés* », « *Faire l'effort de s'informer* ». Quatre participants sur huit ont ainsi indiqué que l'élément décisif dans leur modification de préférence résidait dans la discussion avec les autres jurés. Deux jurés seulement estiment que ce sont les auditions des experts qui ont contribué le plus à modifier leurs préférences. Enfin, les deux autres jurés ont précisé qu'ils ne pouvaient établir de hiérarchie entre les trois positions puisque selon eux, ce sont justement ces trois éléments combinés qui ont contribué à leur modification de préférences[2]. Aussi,

[1] La méthodologie de notre enquête a consisté à l'envoi par courrier électronique d'un questionnaire type mêlant questions fermées et questions ouvertes. Le questionnaire a été envoyé 6 mois après le déroulement du jury afin d'éviter les jugements « à chaud » pouvant biaiser une analyse plus réflexive que nous jugeons plus utile à nos développements. Notons par ailleurs que sur les 15 membres du jury contactés, seuls 8 ont accepté de répondre à notre demande. 4 jurés n'ont jamais donné suite à nos requêtes répétées et 3 ont plus ou moins refusé en indiquant craindre une exploitation politique des résultats voire d'éventuelles « représailles » par l'institution départementale. Nous estimons cependant que notre échantillon permet déjà une bonne évaluation de la perception de la procédure par les participants.

[2] Il est à noter que les deux jurés n'ayant indiqué aucune modification à l'issue de la délibération précisent tout de même que le léger déplacement de position, y compris dans la polarisation de l'opinion initiale, provienne pour l'un, de l'apport des experts et pour l'autre, de la délibération entre les membres du jury.

même si les réponses à la question fermée indiquent que la modification des préférences provienne en priorité de la discussion entre les jurés, les réponses fournies aux questions ouvertes insistent sur le cumul des trois critères. Plusieurs membres du jury évoquent ainsi un « *effet bulle très intéressant, à l'origine d'une tension positive favorisant la concentration* »[1] ou se réfèrent directement « *au contexte général* »[2] qui favorise la réflexion. D'autres considérations mettent également en avant « *le sérieux du jury avec de l'écoute, de l'échange, du respect, qui donnent envie d'aller au fond des choses. Chacun est venu avec son avis, mais aussi une réelle envie de construire un avis commun* »[3].

Au vu de ces éléments, il apparaît donc que la délibération organisée dans le cadre du jury citoyen a plutôt engendré une dynamique de groupe favorable à la réalisation de l'objectif de modification des préférences initiales. Cet achèvement repose toutefois, nous l'avons noté, sur de nombreuses précautions prises en amont par les responsables, et en particulier dans le choix d'un sujet relativement consensuel *a priori* et ne suscitant pas de préférences pré-délibératives trop tranchées. Dans ces conditions, le danger des effets contre-productifs ou pervers de la délibération, comme le phénomène de polarisation décrit par Cass Sunstein[4] a pu être aisément évité. Le sujet mis en délibération n'étant pas sujet à une grande polémique, ne traitant de valeurs fondamentales, les participants n'ont donc pas eu tendance à radicaliser leurs opinions initiales. L'intervention d'experts également marqués par une position relativement consensuelle explique également la sérénité dans laquelle s'est déroulé le jury. Au final, cette expérience qui selon nous se rapproche le plus de l'idéal délibératif n'en respecte pas pour autant tous les principes. Dès lors, il n'est pas étonnant que l'avis définitif rendu par le jury corresponde au consensus général déjà formé avant la délibération. Cet avis dispose ainsi que : « *le jury se prononce en faveur du maintien, et même du développement, des alignements d'arbres en bordure de route. Il suggère que ce développement soit, dans son volume comme dans son rythme, inscrit dans une programmation pluriannuelle et propose la mise en œuvre ou l'étude des mesures d'accompagnement qui suivent* »[5]. Il s'agit donc bien d'un avis médian et nuancé, bien loin de toute position radicale comme la proposition de l'abattage de l'ensemble des arbres d'alignement de la route ou au contraire celle de les

[1] Réponse au questionnaire par le juré n°4.
[2] Réponse au questionnaire par le juré n°6.
[3] Réponse au questionnaire par le juré n°4.
[4] Pour plus de détails sur ce phénomène de polarisation comme effet pervers de la délibération, se reporter notamment à : SUNSTEIN Cass R., « The Law of Group Polarization », *in* FISHKIN James et LASLETT Peter (dir.), *Debating Deliberative Democracy*, Oxford, Blackwell Publishing, 2003, p. 80-102 et STASAVAGE David, « Polarization and Publicity : Rethinking the Benefits of Deliberative Democracy », *The Journal of Politics*, vol. 69, n°1, 2007, p. 59-62.
[5] Avis du jury citoyen « L'Arbre et la route », annexé à la délibération du Conseil général 54, le 9 octobre 2006.

conserver intégralement. Il s'agit qui plus est de la position majoritaire chez les experts auditionnés ainsi que par les responsables politiques et techniques du Conseil général.
Aussi, après s'être concentré sur l'étude du modèle théorique de démocratie délibérative, il nous faut à présent se tourner vers le modèle assumé par les acteurs, dont cette expérience du jury constitue l'exception, afin de bien en mesurer la tension.

II. Le modèle assumé par les acteurs : la recherche d'une expertise désidéologisée fondée sur l'expérience

Le modèle de délibération effectivement présent dans la plupart des dispositifs participatifs étudiés, et particulièrement les AVQ, se distingue largement du modèle délibératif présenté. Cet écart trouve son origine dans les registres discursifs attendus et valorisés dans ces instances (A) et se trouve renforcé par les différents « sens interdits » opposés à la parole citoyenne (B).

A. Les registres discursifs valorisés : le témoignage et la doléance personnelle

Les développements précédents ont permis de déterminer, de façon simplifiée, les éléments théoriques à l'appui des thèses prônant les vertus de la délibération. Leurs fondements reposent donc dans l'affirmation que des citoyens ordinaires placés au sein d'une situation de communication idéale, sont amenés à développer des arguments fondés sur la raison et finalement plus aptes à prendre conscience de problèmes d'ordre général. Pour autant, les différents dispositifs participatifs étudiés, exception faite du jury citoyen que nous venons de traiter, ne semblent pas conduire à de telles dispositions, ce qui invite à s'interroger sur le modèle de participation finalement poursuivi par les acteurs politiques[1].

[1] La question de la nature des délibérations dans les assemblées de citoyens est d'ailleurs une interrogation ancienne, déjà posée à propos des *town meetings* de la Nouvelle-Angleterre analysés par Tocqueville. Pour l'exemple d'une analyse réalisée entre 1970 et 1997 sur les *town-meetings* de la Nouvelle-Angleterre, voir : BRYAN Frank M., « Direct Democracy and Civic Competence : The Case of Town Meeting », *in* ELKIN Stephen et SOLTAN Karol Edward (dir.), *Citizen Competence and Democratic Institutions*, Philadelphia, The Pennsylvania State Univsersity Press, 1999, p. 216. L'auteur renouvelle ici l'interrogation quant à la nature de la délibération des assemblées de citoyens : « one of the most fascinating questions about town meeting is whether it is an arena for the working out of adversarial politics in the liberal traditions or it is a manifestation of civic humanism or communalism. Is town meeting a place where politics goes "beyond self-interest"? ». Cette question rejoint d'ailleurs les questionnements posés par Loïc Blondiaux qui impute une grande partie de l'échec relatif des dispositifs participatifs français à l'absence de réflexion quant aux objectifs fixés à ces dispositifs: « ce

Tout d'abord, alors que les théories délibératives reposent sur un impératif argumentatif rationnel, les registres discursifs majoritaires au sein des instances étudiées ne paraissent pas détenir ces caractéristiques. Les conclusions établies par Loïc Blondiaux lors de son étude portant sur les conseils de quartier du XXème arrondissement démontrant la valorisation des « *discours d'expertise* » et du « *témoignage* »[1] semblent ainsi amplifiées dans notre terrain d'étude par la mobilisation majoritaire de la part des élus de l'expertise d'usage des citoyens[2]. Cette modalité de la sollicitation citoyenne favorise effectivement l'émergence de discours dont la légitimité provient de leur inscription dans une expérience personnelle vécue, et encourage alors, presque naturellement, les registres de « *l'enracinement* » et du « *témoignage* »[3]. Or, nous émettons de sérieux doutes quant à la possibilité d'organiser un débat fondé sur un échange public de raisons sur de telles base. Nous avons déjà pu voir que, même dans des dispositifs se revendiquant directement des thèses délibératives comme le cas des panels citoyens nancéiens, la rationalité n'est pas le but puisque les éléments recueillis font l'objet d'un retraitement *a posteriori*, d'une reconstruction et en définitive d'une rationalisation effectuée par les responsables *in fine*[4]. En outre, la plupart des thématiques étudiées lors des réunions des AVQ conduisent à valoriser les prises de parole fondées sur le témoignage personnel, qui devient alors la figure rhétorique incontournable à l'appui de l'expertise d'usage tant convoitée. Mieux, ce sont parfois les présidents des AVQ eux-mêmes[5] qui se font les relais de l'institution municipale auprès des citoyens en valorisant ce registre discursif. Un président interrogé nous révélera d'ailleurs que le cantonnement du débat à des

---

sentiment d'échec n'est-il pas lié à une absence de réflexion théorique sur les fondements politiques du recours à ce type de dispositifs ? La question qu'il faut poser à toute expérience de participation est bien celle de l'objectif recherché : quel type de transformation des pratiques politiques existantes souhaite-t-on introduire ? Quelles pratiques, quelles solutions ou quels acteurs souhaite-t-on favoriser ? Quel état de la démocratie souhaite-t-on atteindre ? ». Voir : BLONDIAUX Loïc, « Démocratie locale : repenser les objectifs politiques avant de définir les modalités », *in* BLONDIAUX Loïc, PINEL Violaine et DELAIRE Yves (dir.), *op. cit.*, p. 42.

[1] Voir : BLONDIAUX Loïc et LEVEQUE Sandrine, « La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XXème arrondissement de Paris », *in* NEVEU Catherine (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 52.

[2] Voir *supra*, p. 164 et s.

[3] Voir : TALPIN Julien, « Mobiliser un savoir d'usage. Démocratisation de l'espace public et confinement de la compétence civique au sein de dispositifs de budget participatif », *in* FROMENTIN Thomas et WOJCIK Stéphanie (dir.), *Le profane en politique. Compétence et engagements du citoyen*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 170. Dans son étude portant sur les budgets participatifs organisés par les villes de Morsang-sur-Orge et de Rome, Julien Talpin identifie en effet l'enracinement comme un discours légitimant la prise de parole citoyenne dans ces instances. L'auteur considère ainsi que la référence à l'enracinement dans un quartier constitue une « marque de la pratique et de l'observation répétées du territoire, qui fonde le jugement non sur un épiphénomène mais sur des problèmes qui se réitèrent dans le temps » et qu'ainsi « la référence à l'enracinement local des habitants apparaît à ce titre comme une condition nécessaire à l'octroi d'une légitimité suffisante pour parler, pour s'élever et acquérir une grandeur supérieure à celle du simple individu ».

[4] Voir *supra*, p. 165. Voir : Annexe n°11.

[5] Voir *infra*, p. 300. Ces acteurs qui occupent une place déterminante au sein des instances participatives nancéiennes feront l'objet d'une étude approfondie en seconde partie de la thèse.

éléments purement factuels est « *une condition de la popularité et donc de la pérennité* »[1] de ces instances. Le contexte général de la délibération n'est donc pas favorable à l'expression de la parole citoyenne ailleurs que sur les chemins balisés du récit personnel. Dès lors, il n'est pas étonnant que l'essentiel des questions posées aux élus présents lors des phases de questions libres s'inscrit directement dans le registre du témoignage permettant d'illustrer une situation donnée. L'étude de ces phases particulières, où la parole citoyenne est théoriquement la plus libre, et donc potentiellement la plus à même d'introduire des risques et des incertitudes dans le déroulement des réunions, démontre alors que les citoyens semblent avoir intégré les discours légitimés par l'institution. La majorité des interventions prenant place dans ce cadre s'avère en effet connaître exactement le même schéma : tout d'abord une anecdote personnelle faisant état d'un trouble ou d'une nuisance, puis une interpellation directe de la municipalité. Nous pouvons illustrer ce phénomène par cet exemple typique[2] de la prise de parole citoyenne pendant les phases de questions libres : « *je ne pensais pas qu'en proposant une petite promenade jusqu'à la « Pépinière » à ma maman j'allais vivre le parcours du combattant entre les cacas de chiens, les voitures garées sur les trottoirs, les mêmes trottoirs qui ne sont pas abaissés pour pouvoir traverser, j'en passe et des meilleurs ! En plus, ma maman est en fauteuil roulant et c'était notre première sortie et le fauteuil. Elle reste dans sa chambre à la maison de retraite maintenant. Alors autant vous dire que y'en a assez des saletés sur les trottoirs et tout ! C'est bien gentil la prévention mais il faut passer à la répression maintenant !* »[3]. Pour bien prendre la mesure du contexte général dans lequel se déroulent ces réunions, et de la valorisation de ce type de prise de parole, exprimée sur le mode du « coup de gueule », il est utile de préciser qu'à l'issue de son intervention, cette participante a fait l'objet d'une vive ovation de la part des autres participants. Cet exemple démontre bien que les registres discursifs valorisés au sein de ces instances se prêtent mal aux exigences posées par les théories délibératives. Pourtant, ce genre d'attitude répond à la volonté des élus de recueillir les expériences quotidiennes des participants en ce sens que l'ensemble des témoignages recueillis offre, après retraitement et globalisation politico-administrative, un vivier de mesures concrètes à disposition de l'institution qui peut alors appréhender les réalités urbaines au plus près du terrain. D'ailleurs, certaines mesures municipales émanent à l'origine de ce type d'interventions, qui par leur récurrence ou leur véhémence finissent par se concrétiser. La création de la ligne de minibus « P'tit Stan de la

[1] Rencontre avec le président de l'AVQ « Léopold Vieille-ville », le 15 avril 2006.
[2] L'utilisation de cet exemple unique nous paraît pertinent tant il est représentatif des prises de parole majoritaires pendant ces phases.
[3] Note d'observation lors de la réunion de l'AVQ « Stanislas-Meurthe », le 7 mars 2006.

Colline » reliant un quartier excentré au centre ville provient ainsi des demandes de nombreuses personnes âgées de ce quartier particulièrement escarpé[1].

Ensuite, les directions empruntées par les discours citoyens encouragés par la valorisation de l'expérience factuelle personnelle, ne semblent pas en mesure de se rattacher finalement à des considérations en lien avec l'intérêt général. Notre enquête conduit à l'inverse à mettre en valeur le poids des doléances individuelles dans les expressions citoyennes[2]. La plupart des témoignages exprimés au cours des réunions des AVQ ne peuvent en effet que difficilement être traduit en termes d'apport à la collectivité. Dans le cadre de ce que nous avons déjà qualifié de l'avènement d'une « démocratie de guichet »[3], les instances participatives de quartier se muent souvent en simples chambres d'enregistrement de requêtes personnelles visant l'obtention d'un bénéfice direct et personnel immédiat, grâce au contact privilégié avec les décideurs. Ici encore, la possibilité de voir s'épanouir ce genre de discours semble relever de la plus pure aberration délibérative. L'évocation de troubles purement personnels trouve facilement écho au sein de ces instances. Parmi de nombreux exemples, nous pouvons évoquer les cas les plus marquants de cette rhétorique. Tout d'abord, le cas de l'aménagement d'un parcours de promenade le long de la Meurthe, dénommé « le bras vert » fait l'objet de plusieurs demandes de ce type : « *il faudrait abattre ou au moins élaguer les arbres le long du bras vert car ils cachent la vue* » ou encore « *ne peut-on pas diminuer la lumière des éclairages publics le long du bras vert, parce qu'ils attirent les araignées ?* »[4]. Nous pouvons également évoquer les nombreux contentieux relatifs aux problèmes de voirie dans la vieille ville qui comporte des rues étroites et un grand flux de circulation. La tension entre ces deux exigences ne paraît pas préoccuper les habitants qui n'hésitent pas à réclamer « *la suppression du double sens dans ma rue qui est très étroite et qui m'empêche d'entrer et de sortir de mon garage* » ou bien même « *la suppression des places de parking* » qui rendent plus difficiles la sortie en voiture d'une rue étroite réservée aux riverains[5]. Avant de démontrer la pertinence de cette hypothèse dans le cadre de notre étude des débats tenus au sein des AVQ de la ville de Nancy, il convient de rester prudent dans l'entreprise d'identification des origines de ce qui apparaît à bien des égards comme une aberration délibérative. En effet, si ce modèle semble

[1] Pour plus de détails sur ce projet et sa tentative d'évaluation par la mairie, se reporter à : « Minibus : les premiers résultats de l'expérience », *Nancy Mag'*, décembre 2008, p. 8.

[2] Pour des conclusions comparables dans d'autres études, voir : TALPIN Julien, « Mobiliser un savoir d'usage. Démocratisation de l'espace public et confinement de la compétence civique au sein de dispositifs de budget participatif », *in* FROMENTIN Thomas et WOJCIK Stéphanie (dir.), *op. cit*., p. 173. L'auteur note ainsi qu' « il ne nous semble pas que le passage du « je » au « nous » soit inscrit dans le témoignage en tant que tel ».

[3] Voir *supra*, p. 171.

[4] Notes d'observation lors de la réunion de l'AVQ « Stanislas-Meurthe », le 7 mars 2003.

[5] Notes d'observation lors de la réunion de l'AVQ « Léopold Vieille ville », le 16 octobre 2008.

bien encouragé avant tout par les responsables politiques, qui nous l'avons vu, mettent en avant le savoir d'usage dans le cadre d'une analogie poussée avec le monde industriel[1], les citoyens participants paraissent également y trouver leur compte. Le contexte communicationnel général régissant les délibérations menées au sein des AVQ semble donc devoir ses caractéristiques à la volonté initiale assumée par les élus, teintée de pragmatisme, renforcée par le sentiment de répondre ainsi aux attentes et/ou préférences rhétoriques des citoyens.

Les interventions qui prennent place dans les AVQ paraissent donc très éloignées des critères idéaux de la bonne délibération établis par les théories de la démocratie délibérative. Les termes des débats qui y prennent place ne sont en effet pas d'ordre rationnel ou idéologique mais sont au contraire fondés sur l'expérience personnelle qui est forcément d'ordre factuel. Or, autant il semble possible de débattre sur des points de vue opposés, des valeurs[2], autant débattre de manière rationnelle sur une pratique vécue ne semble pas une entreprise aisément réalisable[3]. Certes, ces éléments d'ordre factuels relèvent d'un enjeu politique et peuvent à ce titre trouver leur place au sein de l'espace public[4]. Dans ces conditions, ce n'est pas tant le citoyen que l'on sollicite mais l'habitant, l'usager ou le consommateur. En effet, les citoyens conviés n'ont pas d'avis à avoir mais doivent seulement se présenter munis d'un vécu, d'une expérience personnelle. L'expertise désirée vise donc davantage celle de l'usager d'un bien ou d'un service, de l'habitant ou du riverain pratiquant un quartier voire du simple consommateur invité en amont à faire part de ses attentes et besoins aux producteurs politiques. La recherche d'expertise s'écarte d'ailleurs des principes délibératifs qui visent justement à s'opposer à la rationalité instrumentale. On constate ainsi que l'impératif intégré par les acteurs n'est pas de nature délibérative car rien dans l'organisation des débats ne va

[1] Voir *supra*, p. 109.
[2] Pour reprendre l'exemple du jury citoyen organisé par le Conseil général, que l'on peut considérer à la limite des exigences de la rationalité délibérative, nous pouvons considérer que réaliser un arbitrage visant à savoir si des considérations d'ordre environnemental doivent primer sur la prévention de la mortalité lors des accidents de la route nécessite la mobilisation d'arguments fondés sur la raison en vue d'aboutir à un consensus.
[3] Pour prendre l'exemple d'un témoignage récurrent lors de notre observation des différentes réunions des AVQ, le récit personnel témoignant du fait que « se balader en ville relève désormais du parcours du combattant, tant il y a de déjections canines sur les trottoirs » ne permet pas d'engendrer un débat fondé sur la raison pouvant conduire à un changement de préférences.
[4] En ce sens, voir : BLONDIAUX Loïc, « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », *Mouvements*, n°18, 2001, p. 46. L'auteur insiste ici sur la dimension politique de ces arguments politiques : « refuser par principe d'organiser une telle discussion publique, au motif que s'y exprime le plus souvent des doléances relatives au vécu et à l'horizon immédiat des personnes (bordures de trottoir, crottes de chiens, *etc*.), revient à oublier que ces plaintes se fondent presque toujours sur un sentiment d'injustice et relèvent de ce fait pleinement du politique. Par ailleurs, la reconnaissance d'un droit de regard des habitants sur les affaires publiques du quartier passe par la prise en compte de ce type de revendications, préalable à d'autres formes possibles d'implication dans la vie locale ».

dans le sens d'un échange d'arguments rationnels. Le but n'est pas la recherche d'une rationalité citoyenne car on ne confronte pas des arguments fondés sur la raison, les valeurs ou l'idéologie mais on place simplement en relation différents témoignages, savoirs issus de la pratique, du bon sens ou de l'usage. L'analyse positive de la teneur des débats de déroulant au sein des AVQ doit à présent être complétée par l'étude négative des arguments faisant l'objet de stratégies d'évacuation ou de disqualification.

B. Les registres discursifs écartés : les arguments politiques

L'évacuation de certains registres argumentatifs s'explique avant tout par des éléments structurels tenant à l'organisation même des AVQ. Comme nous l'avons déjà noté[1], la classe politique adhère à une approche pragmatique de la participation faisant du savoir d'usage un outil sûr et efficace pour augmenter l'efficacité des politiques publiques. Toutefois, cette pratique semble engendrer une sorte d'effet « boomerang » que les élus peinent à contrôler. Ces registres discursifs paraissent pourtant bien souvent induits par la tonalité générale que les élus cherchent à donner aux réunions. Il est ainsi fréquent que l'adjointe en charge de la participation ou que l'adjoint de territoire ouvre le débat par des termes propices à renforcer un sentiment de complicité et de proximité, de type : « *ce soir, on se dit tout !* »[2]. Nous avons constaté que l'encouragement à livrer à la collectivité des récits personnels basés sur l'usage régulier d'un lieu ou d'un service particulier entraîne en contrepartie certains débordements de la parole citoyenne. La parole citoyenne ne s'exprime alors le plus souvent que sur la base du seul intérêt individuel et renvoie systématiquement à une vision du monde atomisée. Dans ces conditions, les discours prennent majoritairement la forme de doléances formulées à la collectivité, sur le mode de la plainte dénonçant des nuisances (contre les jeunes, les marginaux, les automobilistes, certains services municipaux…), de la requête individuelle (supprimer le double sens d'une rue qui occasionne des difficultés pour sortir de son garage, installer des éléments de voirie pour empêcher les voitures de stationner devant sa porte d'entrée, disposer des mécanismes de défense active contre les déjections humaines contre le mur de son immeuble…). Ces discours s'éloignent alors largement des conditions idéales de communication promues par les théories de la délibération, qui rappelons-le, insistent sur l'importance de l'expression d'arguments fondés sur la raison et susceptibles de traduction en

[1] Voir *supra*, p. 169 et s.
[2] Intervention de Claudine Guidat au début de la phase de réponses aux questions des habitants. Notes d'observation lors de la réunion de l'AVQ « Léopold Vieille ville », le 30 mars 2006.

termes d'intérêt général. L'intérêt de cette analyse réside principalement dans les réactions que ces interventions suscitent parmi les responsables politiques présents. Nous avons pu identifier deux positionnements opposés face à ces expressions citoyennes. D'une part, certains élus assument parfaitement ces arguments dans lesquels ils perçoivent probablement l'opportunité de faire prospérer un capital électoral en instaurant une relation privilégiée avec les citoyens demandeurs, restituant alors intacte, la figure historique du clientélisme dans la vie politique locale. Dans cette optique, sans chercher à identifier un élu en particulier, il nous semble opportun d'apporter une illustration de cette stratégie représentée par la pratique d'une forme de « *néoclientélisme* »[1]. Ainsi, un élu municipal présent à la réunion d'un AVQ dont il n'est pas l'adjoint de territoire n'hésite pas à valoriser, à encourager ces doléances individuelles qu'il utilise ensuite pour se mettre en situation d'interlocuteur privilégié, s'engageant solennellement à apporter une réponse rapide, efficace et personnalisée. En témoigne cette séquence d'échanges lors de la réunion de cet AVQ[2]. Un premier participant fait part, de manière très véhémente, avec l'encouragement de l'audience, de son agacement concernant les nuisances générales dues aux activités nocturnes du centre ville : « *je voulais vous dire que y'en a marre de toutes les déjections humaines, des bagarres, et surtout du bruit dans les bars qui ne ferment jamais à 2h00 ! Il faut vraiment que ça cesse !* ». Le conseiller municipal va alors déployer sa rhétorique de la sorte : « *vous avez raison ! Alors là, je peux vous dire, compte tenu de ce que vous venez de me dire, que je vais y aller au Varadero [nom d'un bar bien connu du centre ville de Nancy], et croyez-moi, il va entendre ce que j'ai à lui dire, que ça commence à bien faire !* ». Puis, sur un autre sujet, nous retrouvons le même registre de personnalisation du problème par le citoyen et de la solution par l'élu : « *alors moi, je voulais vous faire part d'un gros problème. Ils [des restaurateurs] ont installé des gros conteneurs à ordures juste devant ma porte et ça ne va pas du tout. C'est pas pratique pour sortir, quand on a des sacs et tout, sans parler des odeurs !* ». La réponse ne se fait pas attendre : « *écoutez moi, madame, ça va se régler, ne vous inquiétez pas. En plus je les connais, je vais aller les voir. Il suffit de le déplacer leur conteneur. Bah voilà, comme quoi, la participation ça sert !* ». Toutefois, ce type de comportements n'est pas majoritaire parmi les responsables politiques présents lors des réunions. D'autres élus paraissent au

[1] Voir : BLONDIAUX Loïc, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », *in* REY Henri, SINTOMER Yves et BACQUÉ Marie-Hélène (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 129.

[2] Notes d'observations lors de la réunion de l'AVQ « Léopold Vieille ville », le 10 octobre 2007. Notons que la présence d'un faible nombre de citoyens (environ 15) lors de cette réunion ainsi que la problématique particulière à ce quartier de centre ville où cohabite riverains et commerçants, a sans doute favorisé le déploiement de ce type d'échanges.

contraire embarrassés par ces plaintes individuelles souvent exprimées de manière violente. C'est dans ce cadre que s'exprime cet effet boomerang, à savoir la contrepartie négative de la sollicitation exclusive de l'expertise d'usage. Certains élus déplorent donc à demi-mots, pour ne pas décourager les rares individus actifs dans ces instances, la tournure que prennent bien souvent les différentes réunions. Claudine Guidat nous confiait ainsi que la mise en place du numéro vert permettant de joindre « la ville en direct » s'était opérée dans le but de « *désengorger les débats des AVQ de toutes ces demandes individuelles qui finissent par occuper tout le temps des réunions* »[1]. Ainsi, un discours reliant les actions menées dans les AVQ à l'intérêt général est maintenu publiquement par l'institution. Claudine Guidat résume bien cette volonté de légitimer l'apport des structures de quartier à la collectivité : « *lorsque je vois des membres de l'atelier Centre ville-Charles III sillonner plusieurs fois par an, en compagnie d'un représentant de la mairie, les rues du quartier afin de relever tout ce qui pose problème en matière de propreté, circulation, stationnement ou sécurité, je me dis que, dans une société souvent tentée par l'individualisme, ce type de bénévolat citoyen, sans être spectaculaire, force le respect. Car il est réellement utile, il va dans le sens de l'intérêt général et fait des ateliers d'authentiques partenaires de la Ville* »[2]. Lorsque l'évocation du trouble personnel ne fait pas l'objet d'une réponse individualisée, il est donc généralement disqualifié. La disqualification peut s'opérer de manière diplomatique, le plus souvent par la mise en valeur d'un argument technique ou lié aux compétences. Par exemple, plusieurs citoyens dans différents AVQ réclament une plus forte présence de la police municipale, ce à quoi ils se voient le plus souvent opposer un argument généralement de nature à clore l'agitation : « *on pourrait mettre plus de police, mais ce qu'il faut savoir, c'est que cela coûte très cher !* »[3] ou bien encore la demande de l'installation d'une caméra de surveillance dans un passage jugé dangereux en raison « *de tous les tags et des drogués qui s'y rassemblent* », à laquelle est alors opposée « *des difficultés techniques voire juridiques qui empêchent une telle installation à cet endroit* »[4]. Ces querelles de « Clochemerle » ne sont pourtant pas anodines et témoignent d'une incapacité, à l'heure actuelle, des dispositifs participatifs à produire des discours fondés en raison. Si la démocratie commence peut-être avec la « démocratie de trottoir », il nous est encore permis de douter de la voir un jour se transformer en autre chose qu'une « démocratie de salon » permettant à quelques citoyens privilégiés de faire mieux

[1] Notes d'entretien, le 15 janvier 2008.
[2] GUIDAT Claudine, « Les ateliers de vie : le dialogue et la solidarité au cœur de la vie de quartier », *Nancy Mag'*, mars-avril 2006, p. 17. Notons que cet arpentage urbain mené par quelques citoyens de ce quartier fera l'objet d'une étude critique approfondie en seconde partie de la thèse.
[3] Notes d'observation lors de la réunion de l'AVQ « Léopold Vieille ville », le 10 octobre 2007.
[4] Notes d'observation lors de la réunion de l'AVQ « Léopold Vieille ville », le 16 octobre 2008.

entendre leur voix, à côté et même bien souvent contre celles des citoyens absents de ces conclaves.

Quoi qu'il en soit, même si les doléances ne sont pas toujours appréciées par les élus, elles sont en général tolérées alors que les arguments de nature politique ou idéologique sont systématiquement disqualifiés. Ainsi, si la sollicitation de l'expertise d'usage conduit à valoriser les arguments tenant au témoignage ou à l'expérience personnelle, il existe en contrepartie dans ces dispositifs de nombreux sens interdits discursifs. La pratique des AVQ semble très éloignée de la délibération politique permettant un échange d'opinions de nature idéologique car elle privilégie les éléments d'ordre purement factuels. Il nous semble que ce cantonnement des citoyens[1] à ce registre discursif exclusif conduit à les inscrire un peu plus dans une optique purement managériale qui délégitime la présence des citoyens. Ceux-ci sont en effet conviés à participer sans présupposés idéologiques comme si les valeurs devaient être déposées au pas de la porte de la délibération qui se tient dans ces lieux[2]. Cette évacuation des discours politiques potentiellement gênants présente avant tout une origine structurelle, dans le choix des sujets mêmes soumis à la délibération, qui rappelons-le, concernent dans une large majorité les seules questions relatives à l'aménagement et au cadre de vie[3]. Cette thématique ne paraît pas de nature à entraîner des échanges idéologiques ou politiques. En revanche, l'on remarque que de nombreux autres domaines de l'action publique locale, plus propices à l'apparition de clivages idéologiques importants, sont systématiquement soustraits à la délibération citoyenne. Nous avons sur ce point déjà évoqué le refus de l'institution départementale d'organiser un deuxième jury citoyen sur la thématique de l'homoparentalité alors même que cette idée avait été portée un temps par Mathieu Klein. La justification de l'absence de compétences en la matière qui conduirait à organiser un faux débat ne peut être que partiellement retenue car il se trouve notamment, qu'en raison de ses compétences en

[1] Pour des observations similaires sur le cantonnement des compétences citoyennes qui résulte de la mobilisation du savoir d'usage, voir : TALPIN Julien, « Mobiliser un savoir d'usage. Démocratisation de l'espace public et confinement de la compétence civique au sein de dispositifs de budget participatif », *in* FROMENTIN Thomas et WOJCIK Stéphanie (dir.), *op. cit.*, p. 17 : « Comment expliquer en effet que ces compétences non territorialisées soient si peu mobilisées au sein des arènes publiques étudiées ? Pourquoi sont-elles sanctionnées quand elles sont ouvertement exprimées ? Il semble qu'elles remettent en cause la légitimité même des élus et des experts municipaux, et viennent brouiller la distribution des rôles, de telle sorte qu'elles sont souvent à l'origine de conflits ».

[2] En ce sens, voir : BLONDIAUX Loïc et LEVEQUE Sandrine, « La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XXème arrondissement de Paris », *in* NEVEU Catherine (dir.), *op. cit.*, p. 58. Les auteurs notaient déjà dans l'observation des conseils de quartier de cet arrondissement de Paris que : « tout, dans le dispositif, semble contribuer à empêcher la venue de discours de dénonciation (frontale et violente d'un état politique général), de rejet (d'un groupe ou d'une communauté) ou de rupture (avec l'ordre politique national ou local) ».

[3] Voir *supra*, p. 144 et s.

matière d'adoption, le débat aurait trouvé ici des bases sur lesquelles se fonder. De même, certains choix importants en matière sociale et de petite enfance par exemple ne font pas l'objet de débats, suscitant par là-même des interrogations de la part des citoyens. Ainsi, un membre actif d'un AVQ nous livrait cette anecdote révélatrice : « *le dernier exemple qu'on a eu dans notre quartier à la dernière réunion, c'est l'école Sainte-Bernadette à Boudonville qui est transformée en crèche. Eh bien, tout était fait, bouclé avant même qu'on en soit informé. Alors que je trouve que c'est un équipement intéressant pour un quartier, et en terme de participation de quartier, il y aurait eu des choses très intéressantes à faire et puis agréables, comme c'est une crèche. Mais on n'a pas du tout été consulté. Je pense qu'ils estiment qu'on n'a pas besoin de donner notre avis sur une chose comme ça, c'est trop sérieux !* »[1]. Ces éléments viennent à l'appui de notre hypothèse de la représentation partagée chez les acteurs politiques, d'une frontière magique[2] entre les « bons » et les « mauvais » sujets pouvant être soumis à la délibération, dont la justification ne semble en réalité basée que sur la distinction entre sujets faiblement politiques et donc faiblement conflictuels et les sujets pouvant aboutir à une mise en cause de la politique de l'institution en cause.

Parallèlement à ces causes structurelles, nous avons également pu observer des processus explicites de disqualification de discours politiques lorsqu'ils réussissent malgré tout à émerger. Le premier exemple que nous souhaitons présenter ici concerne l'intervention d'un habitant d'un quartier lors de la phase de questions libres d'un AVQ[3]. Cet habitant se présente à l'auditoire comme le représentant de nombreux riverains situés dans une zone précise du quartier et partageant le sentiment d'un déclassement dans la prise en compte institutionnelle. Revendiquant le soutien de plus de 400 habitants réunis par une pétition, l'intervenant a invectivé de manière assez virulente plusieurs des élus municipaux présents dont Laurent Hénart à qui il reproche d'avoir refusé à plusieurs reprises de le recevoir. Son argumentation repose en réalité sur des considérations politiques : il considère qu'en raison des caractéristiques sociologiques particulières de ce territoire, ses habitants ne font pas réellement partie du quartier et qu'en conséquence, son traitement en matière de rénovation et même de concertation sur les aménagements serait largement négligé par la mairie. Intégrée dans le découpage de l'AVQ « Léopold Vieille ville », cette zone paraît en effet soulever des thématiques différentes du reste du quartier. Le territoire est en effet séparé symboliquement du reste du quartier par le parc de la Pépinière et n'est donc pas situé au cœur du centre

[1] Notes d'entretien avec un membre de l'AVQ « Boudonville Scarpone Libération », le 22 novembre 2007.
[2] Voir *supra*, p. 174.
[3] Les développements suivants proviennent de nos notes d'observation lors de la réunion de l'AVQ « Léopold Vieille ville » du 30 mars 2006.

historique de la ville. Á ce premier élément de distanciation, géographique et symbolique, s'ajoutent de grandes disparités en termes de prix de l'immobilier et de populations : alors que la sociologie du quartier témoigne d'une surreprésentation des cadres et des surdiplômés[1], le territoire en question apparaît plus hétérogène et regroupe la majorité des logements sociaux du quartier[2]. Or, cette parole citoyenne critique va être immédiatement sanctionnée par les différents responsables politiques, soutenus par le président de l'AVQ et même par une partie de l'audience. Un élu va ainsi prendre la parole en premier pour disqualifier la valeur probante d'une pétition : « *c'est pas parce qu'on signe un bout de papier que ça va changer les choses* ». Ensuite, le président de l'AVQ va prendre le relais pour rappeler l'interlocuteur à l'ordre, en l'enjoignant de faire preuve de retenue et de respect pour les élus. Cette disqualification institutionnelle se double d'ailleurs de marques de réprobations de la part du public paraissant indigné par cet « empêcheur de délibérer en rond ». Enfin, de manière plus qu'ambiguë, c'est le président de l'AVQ qui a mis un terme à cette intervention dissidente en proposant à cet habitant du quartier, de devenir « *un invité permanent de l'AVQ* ». Á défaut d'une réelle prise en compte de la problématique soulevée par cette intervention dissidente, la réaction institutionnelle va s'exprimer notamment à l'occasion du redécoupage des quartiers intervenu en novembre 2008. En effet, il se trouve que cette nouvelle mouture motivée par la volonté « *d'épouser les réalités urbaines d'aujourd'hui* »[3], a notamment conduit à rattacher la zone en question à un autre quartier, aux réalités sociologiques considérées comme plus proches[4]. La disqualification du discours s'est donc finalement accompagnée par une disqualification du territoire dont les problématiques sont jugées déplacées au sein de ce quartier. Cette amputation renforce d'ailleurs le caractère privilégié de ce quartier historique puisqu'il est à la fois le moins vaste et le moins peuplé des 11 AVQ[5] que compte la ville. Ces stratégies de disqualification se font sentir à chaque fois qu'un propos jugé trop idéologique est exprimé, et ce même en-dehors du cadre strict des réunions des AVQ qui a retenu notre attention jusqu'ici. Ainsi, lorsqu'un citoyen considère que la mairie a attendu la fin de la

[1] Ce quartier serait celui qui compte le plus grand nombre de cadres (28,5%) et de surdiplômés c'est-à-dire des personnes titulaires au moins d'un diplôme « bac +3 » (25%) selon les chiffres du recensement de l'INSEE de 1999. Voir : FALGA Pierre et ROEDER Pierre, « Dossier spécial : Nancy, dans quel quartier vit-on le mieux », *L'Express*, n°2998, décembre 2008, p. 7.

[2] *Ibid*. Le quartier compte au total 6,9% de logements sociaux selon l'évaluation de l'Aduan en 2008.

[3] « Le renouvellement de la démocratie de proximité », *Nancy Mag'*, été 2008, p. 8.

[4] Ce constat s'avère exact au regard des données sociologiques disponibles pour le nouveau quartier de rattachement de la zone en question, à savoir l'AVQ « Stanislas-Meurthe » qui ne compte pour sa part que 11,4% de cadres et 8,9 % de surdiplômés mais affiche en revanche un taux de logements sociaux plus élevé (15,1%). Voir : FALGA Pierre et ROEDER Pierre, article précité, p. 7.

[5] *Ibid*. L'AVQ « Léopold Vieille ville » comptait en effet moins de 6000 habitants en 1999 contre plus de 17 000 pour le quartier le plus peuplé et ne s'étend que sur 86 hectares contre 201 pour le plus vaste.

campagne électorale et sa réélection pour lancer les réunions d'information sur le projet d'une seconde ligne de tramway par l'agglomération, c'est le maire lui-même qui va disqualifier l'intervention qu'il juge « *déplacée et inutile* »[1] et sa première adjointe de conclure comme pour synthétiser cette question de la parole politique au sein de ces instances : « *la concertation a aussi ce côté magique qu'il y a des gens qui ne sont pas d'accord* »[2]. L'interlocuteur n'aura toutefois pas le loisir de poursuivre son intervention.

Dès lors, ces éléments nous conduisent à constater que tous les efforts de cantonnement de la parole citoyenne par les acteurs politiques ne l'empêchent pas totalement d'exprimer des opinions autres que purement factuelles. Pour autant, la question de la réception de ces discours par les élus reste entièrement posée. Elle révèle finalement une approche centrée sur la seule expertise factuelle qui s'avère exclusive de toutes autres formes d'arguments, systématiquement sanctionnés au moins symboliquement. La présence de discours politiques ou idéologiques dans ces instances questionne en définitive la tolérance du conflit dans ces lieux[3]. Les dispositifs participatifs, selon le modèle défendu par les acteurs, doivent en effet éviter à tout prix la survenance de conflit, et se concentrer sur la prolifération de données factuelles ne présentant pas de risques de fortes tensions. Apparaît alors en creux de cette analyse la contradiction interne de l'approche de la participation citoyenne par les élus. Celle-ci est présentée comme une opportunité d'ouvrir les perceptions de la réalité de l'institution. Et pourtant, à peine les citoyens sont-ils invités à s'exprimer, que leur parole doit se conformer aux exigences délibératives institutionnelles classiques[4]. Dans ces conditions, la démocratie participative semble à l'heure actuelle constituer un vecteur décisif de la désidéologisation de l'espace public local. Cette disqualification des discours politiques ne

[1] Notes d'observation lors de la réunion publique d'information sur le projet de seconde ligne de tramway de l'agglomération, le 3 juillet 2008.

[2] *Ibid*.

[3] Sur la présence du conflit dans les dispositifs participatifs, voir : BLONDIAUX Loïc, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », *in* REY Henri, SINTOMER Yves et BACQUÉ Marie-Hélène (dir.), *op. cit.*, p. 133.

[4] Ces observations rejoignent celles formulées dans d'autres travaux portant sur l'introduction du profane dans des dispositifs à vocation explicitement délibérative comme les conférences de consensus. Sur ce point, voir : BLONDIAUX Loïc, « Introduction générale : Le profane comme concept et comme fiction politique. Du vocabulaire des sciences sociales aux dispositifs participatifs contemporains : les avatars d'une notion », *in* FROMENTIN Thomas et WOJCIK Stéphanie (dir.), *op. cit.*, p. 45. L'auteur insiste ici sur les injonctions contradictoires de la sollicitation du profane dans ces instances : « Un paradoxe ressort de la consécration dans ces dispositifs de cette nouvelle figure politique qu'est le « profane ». Celui-ci ne surgit dans cet espace public artificiel que pour être immédiatement transformé. Il apparaît à peine que l'on cherche à s'en débarrasser en lui fournissant l'information et les équipements nécessaires pour produire un jugement éclairé. Cette information, dans le cas des conférences de citoyens, lui est donnée par des experts qualifiés de manière objective ». Notons toutefois que dans notre étude, si nous observons bien la volonté de transformer les « profanes » invités à prendre part aux délibérations, cette transformation ne s'opère pas par la transmission d'informations de nature à produire un jugement éclairé, mais simplement par l'exigence d'abandonner une partie de ses attributs civiques pour se conformer au registre discursif attendu et valorisé.

peut qu'évoquer l'approche désidéologisante de la norme participative par les élus. Elle exclut en effet tout choix de valeurs au profit d'une prétendue neutralité basée sur le fait qui relègue la figure du citoyen. Autrement dit, nous assistons, au sein de ces dispositifs, à une sorte de retour du « marché » à l'opposé de l'émergence attendue du « forum ». Toutefois, ce premier constat doit maintenant être complété par une approche de la démocratie participative locale non pas en tant que facteur de désidéologisation mais en tant qu'objet même de ce phénomène.

SECTION 2 : LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE EST UN ENJEU DÉSIDÉOLOGISÉ

Nous avons démontré que, dans les conditions actuelles de son organisation, la norme participative agissait comme un vecteur de désidéologisation. Les débats qu'elle produit sont centrés sur des arguments factuels et ne favorisent pas la discussion des choix politiques déterminants par les citoyens. Nous souhaitons à présent compléter cette analyse par l'introduction d'une seconde hypothèse visant à faire état d'une conception de la norme participative comme un objet lui-même désidéologisé. Autrement dit, nous arguons que l'usage de la participation citoyenne repose en réalité sur des concepts largement consensuels tenant au lien social et à l'amélioration de la décision publique. En ce sens, la norme semble très éloignée de considérations idéologiques relatives à des objectifs de transformation des pratiques politiques (I). Appréhendée comme un objet consensuel et doté d'une grande force légitimante, la norme n'est alors le plus souvent abordée par les acteurs qu'au travers du registre de la justification de l'action publique et s'épuise finalement dans un objectif utilitaire de labellisation « démocratique » des politiques publiques (II).

I. LES OBJECTIFS ASSIGNÉS À LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE : UNE CONCEPTION DÉPOLITISÉE DU RAPPORT AU CITOYEN

D'après notre enquête, il apparaît que les responsables politiques dans leur ensemble associent quatre bénéfices majeurs au recours à la participation citoyenne : le renforcement du lien social, une éducation civique donnée aux habitants, une amélioration du management des collectivités et une augmentation de la qualité de la décision publique. Malgré l'introduction de certaines nuances tenant au positionnement axiologique des acteurs, le caractère consensuel de la mobilisation de la norme participative semble trouver son origine dans le caractère a-politique des objectifs communs qui lui sont assignés. Afin de bien montrer ce phénomène, nous présenterons tout d'abord les objectifs visant au renforcement du lien social et à la pédagogie citoyenne (A) avant d'approfondir les éléments relatifs à une approche pragmatique et managériale de l'impératif participatif (B).

A. L'interprétation des objectifs de lien social et de pédagogie citoyenne

Les théories participationnistes avancent généralement que la promotion d'une véritable démocratie de participation comporte deux bénéfices potentiels majeurs : le renforcement du lien social[1] et la formation des citoyens à la démocratie[2]. Á l'origine, ces arguments théoriques étaient relativement marqués idéologiquement en ce sens qu'ils visaient à contrer les thèses élitistes[3]. Les partisans de la démocratie participative développaient donc une approche politique radicale en considérant qu'elle portait la capacité d'une transformation sociale globale en retissant le lien social entre des citoyens de plus en plus individualistes et qu'elle était par ailleurs en mesure de développer les compétences citoyennes des acteurs en agissant sur eux comme une « école de la démocratie »[4]. La mobilisation de ces objectifs par les acteurs politiques paraît toutefois entraîner un certain affaiblissement de cette idéologie participationniste[5]. Même si cette observation mérite d'être nuancée par le constat d'une tension particulière autour de ces objectifs au sein de l'institution départementale, il semble qu'une fois intégrés dans les discours politiques contemporains, ils deviennent alors au mieux de simples mots d'ordre consensuels.

En premier lieu, nous avons constaté que l'objectif de renforcement du lien social par la démarche participative était largement affiché par l'ensemble des acteurs, toutes tendances politiques confondues. Le mot d'ordre est ainsi décliné sur différents supports. Dans les

[1] Cet objectif apparaît ainsi régulièrement parmi les tentatives de théorisation des différentes missions que peut se voir confier la démocratie participative. Pour un exemple en particulier, se reporter à : BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves, « Introduction : La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », *in* BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves (dir.), *op. cit.*, p. 28. Les auteurs notent ainsi que la participation peut être considérée comme un moyen de transformation des rapports sociaux car « la participation vise sous différentes formes à remobiliser les habitants, à recréer du lien, à ouvrir des espaces de rencontre et d'échange qui remplacent sous un autre mode les formes plus anciennes de sociabilité et d'encadrement ».

[2] Cet élément pédagogique est central dans la théorie de la « démocratie forte » défendue par Benjamin Barber qui considère que les assemblées de quartier jouent un rôle essentiel dans la réunion des conditions de son émergence en ce sens qu'ils doivent remplir une mission « d'initiation au dialogue et à la délibération ». Voir : BARBER Benjamin, *Démocratie forte*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997, p. 284.

[3] Voir notamment : PATEMAN Carole, *Participation and democratic theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970, p. 1-29 ou MACPHERSON Crawford B., *Principes et limites de la démocratie libérale*, Paris, La Découverte, 1985, p. 123-145. Pour une analyse de ces thèse replacées dans leur contexte opposant les penseurs de la *New left* américaine aux conservateurs, se reporter à : HELD David, *Models of Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1996, p. 263-271.

[4] Dans son étude sur la mission de formation citoyenne des dispositifs participatifs, Julien Talpin dégage que la fonction pédagogique de la participation apparaît comme un élément commun à l'ensemble des théories de la participation. Voir : TALPIN Julien, « Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs », *Politix*, vol. 19, n°75, 2006, p. 14-16.

[5] En ce sens, voir : BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves, « Introduction : La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », *in* BACQUE Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves (dir.), *op. cit.*, p. 31. Les auteurs dressent en effet un bilan mitigé de la réalisation de cet objectif social de la participation dans la majorité des dispositifs français.

journaux d'informations institutionnels tout d'abord, où le maire de Nancy insiste sur l'apport de la participation dans le renforcement du lien social dans la ville : « *aucune ville ne peut échapper aux tensions, aux incertitudes qui traversent notre société. Á nous, élus et citoyens, d'éviter qu'elle ne provoquent un « chacun pour soi » porteur de tous les risques […] Cette culture locale de la proximité, on la voit à l'œuvre lorsqu'il s'agit de remettre à niveau les espaces publics de l'avenue de Strasbourg après avoir consulté les riverains et les commerçants […] ou quand l'aménagement de nouveaux espaces verts de la Chiennerie et du quartier Saurupt-Clémenceau se prépare avec leurs futurs usagers, écoliers, adolescents ou personnes âgées* »[1] ; ou dans un registre proche : « *il y a mille et une façon de « faire de la politique ». La mienne ne consiste pas à décréter ce qui est bon et ce qui ne l'est pas, qui a tort ou raison. Elle vise à rechercher ensemble ce qui va rendre Nancy plus accueillante, plus dynamique, plus solidaire […] je pense que le dialogue sera le meilleur moyen de faire progresser conjointement qualité du cadre de vie et solidarité […] ces exemples semblent particulièrement représentatifs de cette manière de « faire la ville ensemble » que nous promouvons au quotidien avec l'équipe municipale et différents partenaires, dont, bien sûr, les ateliers de vie de quartier […] La politique que j'aime, ce ne sont pas les « petites phrases », les querelles de personnes, les affrontements sectaires et, par là même, stériles. La politique que j'aime, c'est celle qui aide à mieux vivre ensemble* »[2]. De même, Michel Dinet évoquant le contexte de crise économique mondiale « *qui appelle des réponses immédiates, précises et adaptées* » considère qu'il est nécessaire d'entamer « *une réflexion collective visant à replacer le Vivre Ensemble au cœur de la modernité* ». Pour ce faire le président du Conseil général considère que « *face à la crise, nous avons la responsabilité d'être au plus près de nos concitoyens et des territoires pour répondre avec efficacité et cohérence à leurs projets et à leurs attentes. C'est le sens de la réorganisation de l'administration départementale au cœur des six territoires de Meurhte-et-Moselle, c'est le sens du déploiement des espaces de participation avec les acteurs locaux et les habitants* »[3]. En outre, les émeutes apparues dans plusieurs quartiers français en novembre 2005, fournissent une nouvelle occasion au président de l'exécutif départemental de réaffirmer l'importance de la participation citoyenne dans cet objectif de « mieux vivre ensemble » : « *l'action politique est plus forte si elle rencontre les initiatives de chaque quartier, de chaque village, de chaque ville, de chaque territoire. C'est là que la « participation » prend tout son sens. L'impression*

[1] ROSSINOT André, « Edito », *Nancy Mag'*, décembre 2007, p. 3.
[2] ROSSINOT André, « Edito », *Nancy Mag'*, octobre 2006, p. 3.
[3] DINET Michel, « Edito », *Vivre la Meurthe-et-Moselle*, n°43, janvier 2009, p. 3.

constante de « n'être pas entendu » est en effet une source de doutes et de révoltes qui s'expriment parfois violemment. Nous avons pu le constater dans certains quartiers urbains il y a un an »[1]. La rhétorique visant à faire de la participation le vecteur idéal du développement du lien social est également présente lors des réunions des différents AVQ. Les discours des élus présents commencent ainsi régulièrement par l'évocation du rôle des AVQ sur ce point : « *l'AVQ doit permettre de créer le lien social, le « vivre-ensemble ». Bien sûr, la mairie travaille déjà dans ce sens mais, par votre action, vous pouvez faire le lien entre les citoyens et la mairie* »[2]. La référence peut même parfois faire l'objet d'une approche presque « mystique » comme lors des vœux de Claudine Guidat aux AVQ. L'adjointe entreprend à cette occasion de faire l'éloge de la démocratie participative qui peut être mobilisée comme « *un levier d'accélération pour insuffler un changement de société. Avec plus de simplicité, de sobriété et d'humanité* ». Pour animer cette démocratie participative, l'élue estime alors qu'il est nécessaire de s'appuyer sur « *une ressource inépuisable qui se multiplie quand on la diffuse : l'amour, la joie, la bonne humeur qui influe même sur l'état de santé* »[3]. Enfin, la référence au lien social grâce à l'implication des citoyens a occupé une place importante lors de la campagne municipale de 2008, ce qui renforce le caractère consensuel et transpartisan de cet objectif. L'on comprend d'ailleurs facilement qu'un acteur s'affichant contre l'idée d'améliorer le « vivre ensemble » aurait des difficultés à justifier publiquement cette position.

Toutefois, ce recours massif à l'objectif de solidarité n'entraîne pas de réalisations concrètes de la même envergure. L'objectif de lien social dévolu aux AVQ s'épuise ainsi au final dans leur fonction d'animation du quartier. Le rôle d'animation constitue en réalité la fonction historique des structures de quartiers et occupe encore aujourd'hui une place centrale dans leur action. Les statuts des ateliers adoptés en 2008 précisent cet objectif central : « *les Ateliers de vie de quartier ont une fonction d'animation qui contribue à un renforcement du lien social, le temps d'une idée, d'un projet ; ils s'ouvrent à l'ensemble des acteurs concernés* »[4]. Cette inscription de la mission de renforcement du lien social au travers de la mission d'animation des AVQ est d'ailleurs encore soulignée par Claudine Guidat dans cet extrait : « *il y a effectivement un souci marqué, dans les quartiers, de favoriser l'échange, la solidarité. Il se manifeste par des opérations d'accueil des nouveaux habitants, par la participation à des démarches de convivialité comme « Immeubles en fête », mais aussi par*

[1] DINET Michel, « Edito », *Vivre la Meurthe-et-Moselle*, n°35, janvier 2007.
[2] Notes d'observation. Intervention de François Pélissier, adjoint au maire de Nancy, lors de la réunion de l'AVQ « Stanislas-Meurthe », le 7 mars 2006.
[3] Discours de Claudine Guidat lors des vœux de la municipalité aux représentants des AVQ, le 8 janvier 2009. Voir : « Éloge de l'e-démocratie », *L'Est républicain*, 9 janvier 2009.
[4] Article 1er, « Objet », des AVQ de la ville de Nancy.

une attention extrême portée au fonctionnement des équipements de proximité »[1]. Ces missions d'animation constituent un élément décisif dans les motivations de l'engagement des habitants de ces structures, comme ont pu nous le confier les nombreux membres des AVQ interrogés. Dans un rapport personnel qu'un membre actif d'un AVQ a bien voulu nous remettre[2], il est même précisé que : « *la majorité des membres des ateliers sont engagés pour contribuer à l'animation du quartier. Supprimer cette mission aurait pour conséquence une perte substantielle de ces bénévoles* »[3]. Ainsi ce rôle central occupe la plus grande partie des activités menées dans le cadre des différents ateliers. Les animations se manifestent de manière classique par l'organisation d'événements festifs comme les fêtes de quartier, les brocantes ou encore la participation des habitants à différents concours (concours des balcons et jardins fleuris, concours des décorations de Noël, *etc.*) ou bien dans le cadre d'événements à vocation culturelle comme l'organisation de promenades culturelles à la rencontre du patrimoine du quartier, des formations aux soins de premiers secours offertes aux habitants, *etc*. L'épuisement de l'objectif de lien social au sein de la seule fonction d'animation des AVQ paraît en affaiblir le caractère idéologique. Le but des différentes structures mises en place, abordées sous cet angle leur retire encore un caractère politique, déjà largement dépossédé par la sanction de discours idéologiques[4]. Les dispositifs participatifs évoqués ne présentent alors, en définitive, qu'un lien bien éloigné avec une dimension politique, voire même avec une dimension démocratique, se rapprochant plus d'une fonction d'animation d'ordinaire dévolue au monde associatif. Même l'objectif affiché de la démocratie participative d'ouvrir la démocratie aux populations exclues de la démocratie représentative ne peut être atteint dans ce cadre, car les structures ne sont pas des lieux pour « faire de la politique », c'est-à-dire discuter des enjeux de société, mais se contentent bien d'organiser une sorte de « fête des voisins » structurelle. La situation particulière rencontrée au sein de l'AVQ « Saint-Pierre-René II-Marcel Brot », souligne les conséquences engendrées par la place primordiale occupée par les missions d'animation au sein des AVQ. En effet, cet AVQ s'est en quelque sorte scindé en deux, à l'occasion de la fin du mandat municipal de 2008. Comme en dispose les statuts, l'expiration du mandat de l'équipe municipale en place

[1] GUIDAT Claudine, article précité, p. 17.
[2] Même si nous reviendrons plus largement en seconde partie de la thèse sur le profil particulier de ce jeune membre actif des AVQ, proche des milieux décisionnels municipaux, il nous faut préciser l'origine de ce rapport pour bien situer cette source particulière. Ce document est en réalité le fruit d'une démarche personnelle initiée par ce membre qui nous a indiqué « vouloir donner à la municipalité les moyens d'améliorer le fonctionnement des AVQ ». Notes d'entretien avec Vincent Lebrun, le 26 août 2008.
[3] LEBRUN Vincent, « Vers quelle démocratie de proximité à Nancy ? Constats, enjeux et préconisations », 2005, p. 3.
[4] Voir *supra*, p. 201.

entraîne « *de plein droit et sans formalité particulière* »[1] la dissolution des AVQ. Les actifs dont disposent encore l'association peuvent alors être dévolus « *à une autre association de quartier, agissant pour le renforcement du lien social, l'animation ou à défaut, à la Ville de Nancy* »[2]. Á cette occasion, plusieurs responsables de cet AVQ, ont créé un Comité des fêtes pour le quartier, à qui ils ont transféré les fonds de l'AVQ disponibles. Dès lors, ainsi que nous l'indique l'actuel président de l'AVQ, Gino Tognolli, « *comme ils ont refusé, lors du renouvellement de dissoudre leur comité et de réintégrer l'AVQ, notre AVQ est, de fait, coupé en deux : la mission d'animation est presque entièrement assurée par ce comité des fêtes tandis que les autres missions, d'ordre plus technique ou politique, restent pour l'AVQ* »[3]. Cette configuration inédite nous permet alors de dégager plusieurs enseignements relatifs au statut particulier des missions d'animation dévolues aux AVQ. Gino Tognolli constate d'abord que cette scission permet à l'AVQ « *de se concentrer exclusivement sur sa mission, qui, pour moi, devrait être la fonction principale, à savoir de travailler sur les dossiers techniques, dans le cadre d'un réel engagement citoyen pour améliorer la vie du quartier et donc de jouer vraiment notre devoir d'alerte* »[4]. Toutefois, ce resserrement des missions de l'AVQ autour de fonctions civiques et citoyennes, semble causer plusieurs difficultés dans son fonctionnement. Le président de l'AVQ nous précise ici que l'absence d'organisation de manifestations festives « nous coupe d'une partie des fonds pour réaliser nos autres missions. Parce que, si on a les 1600 euros de budget de fonctionnement donnés par la mairie, une bonne partie de nos ressources proviennent en réalité des activités festives et autres, et donc, c'est vrai, cela nous limite un peu ». Ensuite, cette situation paraît également avoir entraîné une diminution du nombre de membres de l'AVQ : « *il ne faut pas le nier, beaucoup d'habitants rejoignent les AVQ d'abord pour les activités festives qu'ils proposent. Après, à charge pour nous de les faire venir sur d'autres sujets. Mais, comme on assure plus ces missions, il y a beaucoup moins de monde qui s'engage vraiment dans l'AVQ. Résultat : à la dernière AG de décembre [2009], on était 50, maximum ! Sur une population dans le quartier d'un peu plus de 8000, ça fait vraiment pas beaucoup. Par contre, dès que le comité des fêtes organise des remises de prix pour les balcons fleuris ou les illuminations de Noël, là, la salle est pleine à craquer ! Mais, c'est normal, à la limite, je comprends : dans un cas, à l'AVQ, les gens doivent donner, donner de leur temps, gratuitement, et sans forcément de retour ou de concret à la fin ; alors que dans l'autre, c'est plus gratifiant, ils reçoivent, et donc c'est plus*

[1] Article 12 des statuts des AVQ.
[2] *Ibid*.
[3] Notes d'entretien, le 19 janvier 2010.
[4] *Ibid*.

séduisant »[1]. Ce constat, nourri de l'expérience vécue au sein de cet AVQ soulève en définitive la question de l'articulation entre missions d'animation et autres fonctions des AVQ. Si les premières constituent encore les principales motivations de l'engagement pour certains citoyens, elles n'entraînent pas automatiquement l'extension de cette mobilisation à une version plus politique.

Parallèlement à cet objectif social se résumant donc la plupart du temps à l'organisation de rencontres festives visant à susciter un meilleur « vivre ensemble » entre voisins et riverains, un second objectif lié à la possibilité de former les citoyens à la démocratie par le biais de ces dispositifs est parfois avancé. Cet argument est central dans les différentes théories participatives et délibératives. Les partisans de la démocratie participative considèrent ainsi que la formation des citoyens dans ces instances vise des objectifs de capacitation, d'autonomie et s'oppose aux thèses élitistes[2]. En effet, ils avancent qu'en multipliant les détours participatifs, il serait possible de susciter chez les citoyens un plus grand intérêt pour la chose publique ce qui entraînerait une augmentation de la rationalité du comportement électoral, faisant si souvent défaut pour les auteurs élitistes[3]. Les théories délibératives s'y réfèrent également en ce sens que la discussion des choix politiques sur la base d'arguments rationnels obligerait les citoyens à adopter une démarche à la fois réflexive sur leurs propres opinions et compréhensive sur les points de vue opposés. En outre, les arènes délibératives leur donnent un accès à une information plurielle et de qualité qu'ils n'auraient peut-être pas été chercher eux-mêmes. Ils seraient alors mis en capacité de délibérer sur la base de considérations relatives à l'intérêt général et non plus sur leur seul intérêt égoïste[4]. Toutefois, dans la conception des acteurs politiques rencontrés, le caractère idéologique associé à cet objectif doit être relativisé. En premier lieu, d'un point de vue pratique, les conditions actuelles de délibération ne semblent pas forcément favoriser une montée en généralité. Comme nous l'avons précisé par ailleurs, les dispositifs étudiés, à l'image des AVQ, invitent dans des proportions qu'il convient de nuancer, à un individualisme reposant sur les reliquats de certaines pratiques éprouvées de clientélisme plus tolérantes à l'égard des registres de la

[1] *Ibid*.
[2] Ces éléments se basent majoritairement sur les travaux de philosophes de la participation comme Hans Joas ou Cornélius Castoriadis ou de l'éducation comme John Dewey. Voir notamment : JOAS Hans, *La créativité de l'agir*, Paris, Édition du Cerf, 1999, p. 80-165 ; QUIRINY Bernard, *La démocratie dans l'œuvre de Cornélius Castoriadis*, Thèse de droit public, Université de Bourgogne, 2005, p. 128- 141 et HICKMAN Larry, *Reading Dewey : interpretation for a postmodern generation*, Bloomington, Indianapolis, Indiana University Press, 1998, p. 83-96.
[3] Pour plus de détails sur cette question du comportement rationnel des électeurs, se reporter à : BLONDIAUX Loïc, « Mort et résurrection de l'électeur rationnel. Les métamorphoses d'une problématique incertaine », *RFSP*, n°5, 1996, p. 754-768.
[4] Sur ce point, voir : TALPIN Julien, article précité, p. 15-25.

requête privée et de la satisfaction de besoins atomisés[1]. En second lieu, les élus associent parfois même cet objectif de pédagogie, non plus à une vision du développement des capacités civiques des citoyens, mais à la possibilité de mieux faire prendre conscience aux administrés de la difficulté du travail de l'élu local. Dans ces conditions, l'objectif de formation des citoyens est en réalité intégré à des discours visant la légitimation de l'action publique mettant l'accent sur la complexité des dossiers à gérer et sur le véritable dévouement dont les élus doivent faire preuve pour les traiter au mieux. Les phases de questions libres ouvertes lors des réunions des AVQ offrent des opportunités nombreuses pour déployer cette rhétorique. Ainsi, ce registre discursif apparaît par exemple dans la réponse de Claudine Guidat suite à de nombreuses questions de l'auditoire concernant l'aménagement de la voirie du quartier : « *c'est bien, on voit dans vos questions que vous vous rendez compte que c'est pas facile à faire, tous ces projets. C'est vrai que c'est pas facile des questions comme celle du cheminement piéton qui doit être incitatif, ou encore le traitement des ambiances lumineuses, enfin tous ces lieux et espaces de cheminement. C'est même extrêmement compliqué, mais on va le faire, oui, on va réussir !* »[2]. Comme avec cet exemple, la mobilisation de cette rhétorique s'adosse à l'utilisation d'un vocabulaire technique soulignant le retour à ce stade du savoir faire de l'élu, de son professionnalisme, face à l'impatience des profanes[3]. C'est d'ailleurs généralement à ce stade que le débat est invité à se tarir[4] pour laisser place à l'intervention de toute une batterie d'élus délégués spécialisés sur la question, ainsi que des experts des services techniques des différentes collectivités. Dès lors, les caractéristiques de la mobilisation de l'objectif pédagogique par les élus semblent bien le priver largement de toute charge idéologique. Toutefois, l'idéologie paraît faire son retour ici par le biais de la reprise par les acteurs d'un argument élitiste classique visant à l'origine à justifier la dépossession du pouvoir politique des mains des citoyens[5]. Il apparaît en effet que

[1] Voir supra, p. 199.
[2] Notes d'observation, réunion de l'AVQ « Léopold Vieille ville », le 30 mars 2006.
[3] Mobilisée sous cet angle de légitimation du savoir des élus, l'argument de la fonction pédagogique des dispositifs participatifs paraît renforcer les limites délibératives déjà constatées d'une sollicitation exclusive de l'expertise d'usage des profanes. En ce sens, voir : BLONDIAUX Loïc, « Introduction générale : Le profane comme concept et comme fiction politique. Du vocabulaire des sciences sociales aux dispositifs participatifs contemporains : les avatars d'une notion », *in* FROMENTIN Thomas et WOJCIK Stéphanie (dir.), *op. cit.*, p. 48. L'auteur note ce retour de la figure de l'expert politique lorsque des profanes « sortent de leur rôle et cherchent à se faire reconnaître à leur tour en experts du problème pour lequel ils ont été sollicités […] Les difficultés commencent dès ce moment […] la confrontation aux experts « véritables » et aux élus devient inévitable et les rappels à l'ordre qui leurs sont adressés démontrent qu'effectivement leur vocation est de rester des profanes ».
[4] Le débat se clôt parce que, comme nous avons pu l'observer, au fur et à mesure, le temps de parole des élus et techniciens s'allonge et que les requêtes du public ne sont plus prises en compte par les responsables.
[5] Pour un exposé complet de la reprise de cet argument élitiste par les théories classiques de la représentation, au fondement des démocraties libérales représentatives contemporaines, se reporter à : PITKIN Hanna Fenichel, *The concept of representation*, Berkeley, University of California Press, 1993, p. 157-210.

les élus considèrent que la formation des citoyens est absolument nécessaire parce que, justement, ils ne sont pas encore suffisamment matures, ni suffisamment responsables pour faire l'effort de rechercher une information sérieuse. Dans ces conditions, classiques des thèses soulignant les dangers démocratiques liés à la manipulation des foules[1], il serait du devoir de la collectivité de remplir cette mission de formation et d'information. Comme nous l'avons déjà évoqué, cet argument est généralement avancé contre la possibilité de voir un jour confier un pouvoir décisionnel à ces instances, mais également contre l'usage du référendum. Interrogée au sujet du succès de la campagne référendaire de 2005 sur le traité instituant une constitution pour l'Europe, Claudine Guidat nous expose sa conception des dangers de la manipulation des foules et de la nécessité d'organiser une formation citoyenne dans le cadre de dispositifs institutionnels : « *alors en ce qui concerne cette campagne, pour moi, en tant que simple citoyenne et prof d'université, c'est une catastrophe ! Pour moi, ces campagnes, ces machins, vous ne me ferez pas dire que c'est honnête ! Pour moi, la malhonnêteté intellectuelle ne peut pas rendre le débat crédible, ça contribue simplement à instrumentaliser les voix des citoyens ! Par contre, ce que j'ai vu, comme on essaye de le mettre en place avec quelque chose qui nous est cher, puisque c'est de l'ordre de l'École de la Ville, c'est que quand vous avez des groupes représentatifs, que vous avez quelqu'un de l'extérieur dont c'est le métier, qui va poser le problème, qui va faire venir des gens qui vont s'informer de manière neutre, là ça peut marcher. Dans ce cadre, avec des citoyens plus matures parce que mieux renseignés et éclairés, capables d'avoir un travail collaboratif, d'avoir une réflexion, là ça peut marcher* »[2]. Ces différents éléments mobilisés à l'appui de l'objectif pédagogique associé aux dispositifs participatifs tendent donc à dégager une vision très faiblement idéologique. En tout cas, on ne trouve plus trace dans les discours des potentialités de capacitation ou d'autonomisation des citoyens, à l'exception notable d'une survivance au moins rhétorique au sein de l'institution départementale que nous souhaitons envisager à présent.

Á ce stade, il paraît nécessaire d'introduire une nuance à ce propos par l'évocation de la tension particulière au sein de l'institution départementale au regard de la charge idéologique associée à ces objectifs. Il semble en effet qu'un discours de transformation sociale continue d'être mobilisé, au travers de la figure de son président. La référence au lien social est en effet

[1] Voir notamment : MANIN Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 2002, p. 100-132.
[2] Notes d'entretien, le 15 janvier 2008.

extrêmement structurante de la vision politique globale développée par Michel Dinet. Ainsi, il nous indiquait lors de notre entretien le lien étroit qu'il entretient entre participation citoyenne et transformation sociale : « *moi je considère que la démocratie, elle permet de faire autant un levier sur les comportements et les savoir-êtres que sur l'avoir. Et je pense que la participation, elle a pour objet dans la logique 1 + 1 = 3 de faire en sorte que des acteurs qui travaillent ensemble sur un sujet produisent en même temps de la plus-value sociale, de la plus-value en termes de fraternité, d'efficacité…On n'aurait jamais monté le Centre Européen de Recherche et de Formation aux Arts Verriers si on n'avait pas eu la rencontre entre des pré-retraités qu'on mettait à la porte trop vite alors qu'ils avaient un savoir verrier extraordinaire, des responsables d'entreprise qui étaient préoccupés de la mutation de grosses boîtes en petites entreprises et les élus et les associations. C'est ce bouillonnement dans la marmite qui a inventé le CERFAV* ». Suite à notre relance sur cet objectif de lien social qu'il semble invoquer de manière décisive à l'appui de son plaidoyer pour la participation, il poursuit en ces termes : « *oui, je suis un idéaliste indécrottable si je puis dire mais le jour où je ne le serai plus, je rentre chez moi ! Je fais partie de ceux qui pensent que la capacité que les échanges mondiaux se passent plus dans la sérénité que dans l'angoisse, passe déjà par le fait que les gens se sentent habitants quelque part, ayant des voisins à qui on peut parler…Et en capacité d'agir sur leur territoire* »[1]. Toutefois, malgré la survivance de ces références à une politique radicale, nous constatons qu'en pratique, la démocratie participative n'est pas particulièrement mobilisée à l'appui d'un projet d'une telle ampleur au sein des politiques départementales. D'ailleurs, ces reliquats ne semblent reposer que sur la figure tutélaire du chef de l'exécutif et ainsi cette particularité pourrait venir à s'affaiblir car ses héritiers potentiels paraissent davantage tournés vers des objectifs gestionnaires classiques[2], renforçant de ce fait l'approche de la démocratie participative comme un enjeu désidéologisé. Cette approche pragmatique de la démocratie participative peut également s'expliquer par la domination du référentiel managérial au sein de la classe politique locale.

B. La domination du référentiel managérial

Nous avons déjà eu l'occasion d'exposer largement l'importance du référentiel managérial au sein de la classe politique locale dans son approche de la norme participative. Nous

[1] Notes d'entretien, le 23 novembre 2007.
[2] Voir *supra*, p. 108.

souhaitons à présent l'aborder sous un angle nouveau : il s'agira désormais de montrer en quoi cette approche représente une conception désidéologisée de la participation citoyenne.

De nombreux travaux tendent à démontrer que partout en France et même en Europe[1], l'objectif d'amélioration de l'efficacité administrative paraît aujourd'hui dominer les objectifs de démocratisation de la prise de décision. Il est utile d'évoquer ces travaux pour montrer à quel point ce référentiel entraîne une conception désidéologisée de la participation citoyenne. Cette approche est en effet marquée par un fort pragmatisme dans la conduite de l'action publique, inspirée des thèses du *New public management*[2]. Le référentiel managérial repose en effet sur une conception volontairement pratique, pragmatique de l'action publique[3]. Le meilleur moyen d'en augmenter l'efficacité serait en effet de se débarrasser des aspects idéologiques et politiques et d'adopter au contraire une série de principes axiologiquement neutres, visant la seule efficience de la décision publique. Il implique l'application de plusieurs principes comme la subsidiarité, l'évaluation, la transversalité, la territorialisation, l'*accountability*[4] et enfin, pour ce qui nous concerne, l'ouverture des processus d'élaboration des politiques publiques[5] à l'ensemble des acteurs concernés. Ces différents arguments sont donc régulièrement présents dans la rhétorique moderniste locale développée par les différents élus, même si nous constatons quelques écarts dans l'application concrète des principes affichés. La domination de ce référentiel dans la mobilisation de la démarche participative permet dès lors de comprendre les raisons profondes à son appréhension comme un objet désidéologisé[6]. Englobés dans cette approche pragmatique, les divers objectifs déjà évoqués, à

[1] Sur ce point, voir : BERG Rikke, « Political Complexity or Managerial Simplicity ? Mayoral Norms or Organisational Leadership », *in* BACK Henry, HEINELT Hubert et MAGNIER Annick (dir.), *The European Mayor*, Wiesbaden, VS, 2006, p. 311-333. Dans cette étude menée au sein de 17 pays européens, les auteurs concluent à l'adoption par une large majorité de maires de grandes villes européennes des normes issues des conceptions managériales.

[2] Pour un exposé critique des éléments théoriques à l'appui de cette école, se reporter à : SULEIMAN Ezra, *Le démantèlement de l'État démocratique*, Paris, Seuil, 2005, p. 29-55.

[3] En ce sens, voir : NEGRIER Emmanuel, « Du local sans idée aux idées territoriales en action », *in* GIRAUD Olivier et WARIN Philippe (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, 2008, p. 163. L'auteur considère ainsi que le référentiel managérial dominant conduit à « une lecture largement dépolitisée des enjeux du pouvoir local, dominés qu'ils étaient par les notions de marchandage et de négociation à la marge ».

[4] Voir pour exemple : MARCOU Gérard, « La gouvernance : innovation conceptuelle ou artifice de présentation ? », *Annuaire des collectivités locales*, 2006, p. 8.

[5] En ce sens, voir : GAUDIN Jean-Pierre, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 13. L'auteur rappelle ainsi que : « derrière la dimension opérationnelle de cette gouvernabilité nouvelle, se profile un objectif réactivé de participation. Par la classique consultation ou, mieux, par la mise en débat procédurale et l'implication directe des citoyens dans la définition de certains projets, c'est une intensification de la démocratie qui paraît souhaitée ».

[6] Sur la notion de référentiel et son importance pour « rendre compte du processus de domination politique qui est à l'œuvre à travers les politiques », se reporter à : GIRAUD Olivier et WARIN Philippe, « Introduction : Les politiques publiques : une pragmatique de la démocratie », *in* GIRAUD Olivier et WARIN Philippe (dir.), *op. cit.*, p. 11. Les auteurs insistent ici sur le choix du référentiel qui va lier la nature du problème et la nature de la solution au problème qui n'est jamais un choix neutre.

vocation sociale ou démocratique doivent donc eux-mêmes éviter d'entraîner des implications politiques ou trop idéologiques. Le but n'est en effet plus de transformer les rapports sociaux ou bien encore les seuls rapports démocratiques, mais uniquement d'améliorer la gestion politico-administrative d'un territoire donné. Ainsi ces objectifs sont au mieux poursuivis de manière incidente et au pire utilisés comme des faux-semblants visant à légitimiter les dispositifs. De façon très franche, Laurent Hénart nous confie d'ailleurs que le cœur de la démarche participative réside bien selon lui dans la réalisation d'objectifs managériaux. Il considère ainsi que l'association d'objectifs de lien social ou de pédagogie citoyenne peut se justifier mais que leur trop grande mise en avant relève plus de la pure rhétorique politique : « *l'objectif défini en premier, c'est vraiment la qualité de la décision publique. Et après, il y a des bienfaits évidemment. Je veux dire, si c'est l'occasion pour qu'un peu plus de citoyens s'y collent, au-delà des bénévoles des associations. Après, voilà, évidemment qu'on peut dire que c'est une école de la démocratie, que c'est de la pédagogie, que c'est un moment de bonheur, de convivialité, de lien partagé, le fameux « vivre ensemble » ! Mais, bon, je pense qu'en tout cas que si c'est bien fait, et que c'est utile à la collectivité, à l'élu et aux participants, c'est l'essentiel. L'objectif, c'est quand même de faire en sorte que la décision publique soit la meilleure possible. Donc pour moi, c'est cette logique là, le discours de vérité, quand un élu parle de la participation* »[1]. C'est parce que l'objectif prioritaire est un objectif désidéologisé que l'ensemble des dispositifs adoptés se tourne vers un apport purement factuel, pratique et donc désidéologisé également.

Concrètement, l'application de ce référentiel induit une mobilisation de la démocratie participative sous l'angle d'un objectif d'aide à la décision. Dans ce cadre, la mise en avant de l'apport de la participation citoyenne en termes de recherche d'une expertise d'usage se comprend aisément. En effet, le référentiel managérial insiste sur la nécessité de se livrer à une « *reconfiguration des modalités de recours à l'expertise* »[2] qui inclurait l'ensemble des acteurs concernés par une politique publique précise. Les citoyens trouvent alors leur place dans les processus d'élaboration des politiques publiques sur la base exclusive de leur détention d'un savoir d'usage ou encore en tant que, et seulement en tant que simples

[1] Notes d'entretien, le 23 février 2008.

[2] Voir : CANTELLI Fabrizio, JACOB Steve, GENARD Jean-Louis et DE VISSCHER Christian, « Introduction : Repenser l'action publique », *in* CANTELLI Fabrizio, JACOB Steve, GENARD Jean-Louis et DE VISSCHER Christian (dir.), *op. cit*., p. 13. Les auteurs relèvent d'ailleurs que « les transformations actuelles de l'expertise ne peuvent pas être sérieusement comprises sans faire référence à deux éléments : la montée de la société civile et les exigences de démocratie participative ainsi que les transformations de la subjectivité », p. 16. Ainsi, le recours à l'expertise d'usage s'explique par la domination du référentiel managérial qui s'est imposée dans l'administration et qui insiste sur la coproduction de l'expertise lors des processus d'élaboration des politiques publiques.

« experts de leur quotidiens ». Cette perspective vient alors compléter les autres formes d'expertise plus classiques. La démarche participative doit donc se comprendre comme la possibilité offerte aux élus d'élargir leurs ressources expertes. Il faut bien comprendre que les citoyens ne sont pas consultés en tant que membres de la cité, participant au forum mais comme des auxiliaires de l'élu, finalement assez proches de consultants externes dans n'importe quel domaine. Cette approche précise n'a rien d'idéologique : elle ne vise pas à favoriser l'autonomie des citoyens ou leur implication dans les affaires publiques, mais simplement à en faire des auxiliaires au service des élus. Tous les acteurs peuvent alors invoquer cet outil qui ne repose sur aucune base politique engagée. Cet objectif est d'ailleurs explicitement affiché par les responsables à l'occasion notamment de la mise en place des nouveaux AVQ suite aux élections de 2008. Claudine Guidat rappelle alors aux membres présents des différents AVQ en cours d'installation les missions qu'ils auront à mener. Á côté des deux missions traditionnelles qui sont de « *servir de relais entre habitants et élus* » ainsi que de *« contribuer à la qualité de vie dans le quartier* », la fonction d'expertise se trouve développée. L'élue indique ainsi que les AVQ « *se verront consultés sur les projets intéressants leur quartier dans le cadre d'un jeu à 3 : le maître d'œuvre, c'est-à-dire l'élu, les techniciens qui détiennent l'expertise technique et vous, les habitants qui possédez l'expertise et la maîtrise d'usage* »[1]. Cependant, l'apport de cette expertise ne doit pas seulement être appréhendé de manière isolée mais également sous l'angle des interactions qu'elle serait en mesure d'engendrer entre les différents acteurs impliqués dans les processus décisionnels. L'expertise d'usage, exprimée à travers l'introduction de la parole profane, engagerait alors un dialogue réflexif avec les experts scientifiques et techniques ainsi qu'avec les responsables politiques. Ce nouveau regard porté sur l'action publique serait alors capable de modifier les perceptions et les répertoires d'action des décideurs. C'est bien en ces termes qu'il faut envisager les motivations du recours à la participation citoyenne par les élus. Les bénéfices concrets se situent du côté des élus qui se verraient alors en mesure de réduire les risques de conflits et d'erreurs, dans le cadre de ce qu'il convient d'appeler la prise d'une décision éclairée. La notion de « donneur d'alerte » est alors souvent associée aux missions des habitants dans cette optique générale. Les participants sont à ce titre fortement conviés par les responsables à alerter les autorités compétentes des dysfonctionnements et des gênes uniquement perceptibles à « leur niveau » d'expertise. Les citoyens ne voient pas quant à eux leur capacité d'augmenter leur implication de la vie démocratique locale. Nous pouvons ainsi

[1] Notes d'observation lors de l'installation de plusieurs AVQ en octobre et novembre 2008.

affirmer que les élus développent en réalité une approche instrumentale de la démarche participative qui en explique dès lors l'affaiblissement idéologique que nous cherchons à démontrer. Dès lors, la mobilisation de la démocratie participative dans le cadre général de la mise en procédure des principes issus du référentiel managérial renforce notre hypothèse de l'incapacité de la norme à produire du sens[1]. Finalement, la fonction de légitimation que les élus attribuent à la démarche participative vient conforter ce modèle d'une conception largement dépolitisée de la norme participative par les acteurs politiques locaux.

II. Le processus de labellisation des politiques publiques : nécessité et fonctions de la légitimation par la procédure participative

Le caractère désidéologisé de la participation lui permet de jouer un rôle transpartisan qui en fait un prérequis indispensable à la prise de décision, indépendamment du positionnement politique des acteurs. Différentes théories insistent ainsi sur la modification à l'œuvre des registres de justification de l'action politique dont se réclament même les responsables politiques concernés par notre étude (A). Cette fonction de légitimation est utilisée de manière stratégique par les élus dans le cadre d'un phénomène général de labellisation des politiques publiques (B).

A. Modifications et redéfinitions des registres de justification de l'action publique : la légitimation par la participation

Les éléments les plus normatifs présents au sein des thèses délibératives mettent en avant la capacité des dispositifs délibératifs à produire des décisions dotées d'une plus grande légitimité démocratique que celles des décisions majoritaires produites dans le cadre des mécanismes en place dans la démocratie libérale représentative[2]. Ces éléments s'inscrivent

[1] En ce sens, voir : BIAREZ Sylvie, « Repenser la sphère locale selon l'espace public », *in* FRANCOIS Bastien et NEVEU Erik (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes, PUR, 1999, p. 270. D'une manière générale, l'auteur considère ici que ce référentiel conduit à une diminution de la production du sens par l'action publique locale : « D'où le terme de gouvernance qui tend à se généraliser, afin de renvoyer non à un pouvoir local institué mais à des mécanismes d'action publique à géométrie variable comprenant des espaces plus vastes ou segmentés, des acteurs en réseaux, polycentriques ou dominants selon les situations. Pluralité d'acteurs, pluralité de territoires amènent à se demander ce qui reste de la fonction mobilisatrice de sens pouvant être attribuée à l'action politique et à la démocratie ».

[2] Voir notamment : WEINSTOCK Daniel, « Le concept du « raisonnable » dans la démocratie délibérative », *in* DUHAMEL André, WEINSTOCK Daniel et TREMBLAY Luc (dir.), *op. cit.*, p. 13 ; MANIN Bernard,

dans la continuité de travaux tirant des processus décisionnels contemporains l'émergence de nouveaux critères sociaux de légitimité[1]. Cette dernière proviendrait désormais du respect de procédures délibératives[2]. L'appréciation des caractéristiques d'une décision publique pourrait dès lors être menée uniquement au regard de la procédure ayant conduit à son adoption. Autrement dit, selon ces thèses : une décision ne serait légitime si et seulement si elle constitue le terme d'une procédure délibérative menée dans le souci de l'échange public d'arguments rationnels entre l'ensemble des acteurs concernés par son champ d'application, communiquant librement et de manière égalitaire au sein de multiples arènes transparentes situées tout au long du processus décisionnel et prévues spécifiquement à cet effet[3]. L'avènement de cette légitimité délibérative constituerait donc le nouveau paradigme dominant les schémas décisionnels se substituant à d'autres formes, jugées archaïques[4], comme notamment la classique légitimité issue du suffrage universel. Cette source serait aujourd'hui largement insuffisante pour produire une décision légitime. La crise de la démocratie représentative, tant de fois annoncée et explorée[5], serait passée par là et aurait

---

« Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le débat*, n°33, 1985, p. 74-89 ou KNIGHT Jack et JOHNSON James, « Aggregation and Deliberation : On The Possibility of Democratic Legitimacy », *Political Theory*, vol. 22, 1994, p. 279-286.

[1] Voir notamment : TALPIN Julien, « Des écoles de démocratie ? Formation à la citoyenneté et démocratie participative », consulté en ligne, p. 3-4. Ces conclusions se retrouvent également dans les travaux traitant de la question de la gouvernance. Voir en ce sens : SEGAS Sébastien, « L'élu animateur : savoirs de la « bonne gouvernance » territoriale et légitimation d'un nouvel ordre politique local », *in* PASQUIER Romain, SIMOULIN Vincent et WEISBEIN Julien (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, Discours et Théories*, Paris, LGDJ, 2007, p. 192. L'auteur note ainsi que : « L'élu n'est plus fondé à décider seul après avoir consulté quelques experts et ses clientèles : la décision doit devenir un processus publiquement négocié ».

[2] La dimension procédurale de la légitimité démocratique produite au sein des instances délibératives provient largement de l'influence de Jürgen Habermas sur ces travaux. Sur ce point, voir notamment : COURTOIS Stéphane, « Principe du discours et délibération démocratique. Sens et portée du modèle du discours dans la théorie du droit et de la démocratie de Habermas », *in* DUHAMEL André, WEINSTOCK Daniel et TREMBLAY Luc (dir.), *op. cit.*, p. 53 ou encore : COHEN Joshua, « Procedure and Substance in Deliberative Democracy », *in* BOHMAN James et REGH William (dir.), *op. cit.*, p. 412. L'auteur se réfère ici directement au lien entre théories délibératives et légitimité procédurale en ces termes : « The deliberative conception of democracy is organized around an ideal of political justification. According to this ideal, to justify the exercice of collective political power is to proceed on the basis of a free public reasoning among equals. A deliberative democracy institutionalizes this ideal ».

[3] Cette reformulation des présupposés délibératifs est établie par le cumul des différents critères rencontrés réalisé par nos soins, toutefois, nous pouvons rencontrer des formules proches. Pour un exemple, voir notamment : COHEN Joshua, « Deliberation and Democratic Legitimacy », *in* BOHMAN James et REGH William (dir.), *op. cit.*, p. 69. L'auteur considère ainsi que : « When properly conducted, then, democratic politics involves public deliberation focused on the common good, requires some from of manifest equality among citizens, and shapes the identity and interests of citizens in ways that contribute to the formation of a public conception of common good » ; ainsi, « outcomes are democratically legitimate if and only if they could be the object of a free and reasoned agreement among equals », p. 73.

[4] En ce sens, voir la critique de la légitimité produite par l'élection par Niklas Luhmann. Se reporter à : LUHMANN Niklas, *La légitimation par la procédure*, Laval, Les Presses de l'Université de Laval, 2001, p. 149-168.

[5] En ce sens, voir notamment : MANIN Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 2002, p. 259- 275 ; CHEVALLIER Jacques, « La crise de la démocratie : mythe ou réalité ? », *in Mélanges*

affaibli les liens de confiance tissés au travers des différentes procédures de délégation. La nouvelle donne apparue avec notamment l'éclosion d'une société civile mieux formée, plus attentive et plus réactive [1] imposerait désormais aux élus de multiplier les épreuves de légitimation lors de la conduite des différentes politiques publiques.

Dans ce cadre, notre enquête nous conduit à confirmer que les nouveaux dispositifs participatifs ne doivent pas faire l'objet d'une approche purement critique[2]. Les dispositifs participatifs mis en place, malgré leurs nombreux écarts vis-à-vis des critères délibératifs, demeurent néanmoins autant d'arènes qui imposent aux élus de venir justifier leur action[3], en se présentant comme les responsables politiques de la décision finale. En effet, selon certains auteurs, même si ces instances ne se présentent pas totalement comme de véritables arènes délibératives, mais plus simplement comme des lieux où transitent de l'information, ces échanges constituent en définitive toujours une épreuve de justification pour les élus[4]. Par ailleurs, la présence des citoyens impose aux responsables de modifier leurs registres de justification qui ne peuvent demeurer inchangés par rapport à celui emprunté dans le cadre strict des échanges se déroulant dans les différentes assemblées locales[5]. Justifier un choix politique devant une opposition politique ne conduit pas en effet au déploiement des mêmes arguments que devant un parterre de citoyens attentifs à la destination de leur suffrage mais également bien souvent de leurs impôts. Dans le cadre de la démocratie représentative libérale classique, les citoyens étaient avant tout conviés à intervenir de manière préliminaire dans ce processus de légitimation par le biais de l'expression de leur droit de suffrage. Ceux-ci n'étaient conviés à l'intégrer que de manière préliminaire, par l'utilisation de leur droit de suffrage. Mais ensuite, les représentants n'avaient plus à venir se représenter devant les citoyens durant leur mandat afin de s'assurer de la continuité de la légitimité de leur action, si

---

Jeanneau : Mutations contemporaines du Droit public, p. 370-379 ou encore ROSANVALLON, *La démocratie inachevée*, Paris, Gallimard, 2003, p. 316-407.

[1] Voir sur ce point : FROMENTIN Thomas et WOJCIK Stéphanie, « Préambule. Sacre et profane, figures intangibles de la représentation politique ? », *in* FROMENTIN Thomas et WOJCIK Stéphanie (dir.), *op. cit.*, p. 33.

[2] Sur les risques engendrés par une telle démarche, voir notamment : LEFEBVRE Rémi, « Non-dits et points aveugles de la démocratie participative », *in* ROBBE François (dir.), *La démocratie participative*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 47-58.

[3] Sur la question de la justification, se reporter à : BOLTANSKI Luc et Thévenot Laurent, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991, p. 28-99.

[4] En ce sens, voir : BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves, « Introduction : La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », *in* BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves (dir.), p. 38. Les auteurs considèrent ici que l'émergence de formes institutionnalisées de participation « implique une mutation profonde de la légitimité politique et des « épreuves de justification » qui lui sont liées. Dans certains cas, elle contribue aussi à une redistribution effective du pouvoir ».

[5] Pour une étude originale de la procédure délibérative à l'œuvre au sein d'une assemblée municipale, se reporter à : HARDY Anne-Sophie, « La prise de décision municipale : un processus délibératif ? », *in* CASTAGNA Bernard, GALLAIS Sylvain, RICAUD Pascal et ROY Jean-Philippe (dir.), *op. cit.*, p. 218-221.

ce n'est par la pratique très peu contraignante et d'ailleurs très peu courante du compte rendu de mandat. La tenue d'un compte rendu de mandat ne doit cependant pas être négligée même si elle apparaît relativement marginale dans la pratique des acteurs qui tendent à la considérer avec méfiance et en tout cas en-dehors du champ de la participation citoyenne au sens strict. Mathieu Klein nous indiquait ainsi : « *le côté « rendre des comptes, je ne le classerai pas dans la participation, parce qu'à la limite, c'est normal…euh…disons que ça fait partie du dialogue…euh…Nous, on essaye de le faire, on l'a fait la première année avec une lettre, l'année dernière avec des compte-rendus de mandats et là cette année on va faire un compte rendu annuel pour tous les conseillers généraux de Nancy* ». D'autres, comme Claudine Guidat par exemple, paraissent plus explicitement critiques sur cette pratique : « *oui, des comptes rendus de mandat, on en fait régulièrement...ne serait-ce que par l'information dans les magazines. Mais surtout dans les AVQ, là on est amené à présenter de manière continue aux citoyens nos actions, nos décisions. Après, c'est le poids des mots aussi. Je veux dire « rendre des comptes », ça peut pas aller…euh…Moi, le terme de jury, je peux pas, voilà ! Autant dans les autres pays il n'a pas le même sens, mais la connotation française, voilà !* »[1]. L'émergence de cette démocratie procédurale nous paraît s'être diffusée dans la conception que les acteurs politiques locaux rencontrés entretiennent dans leur recherche de processus décisionnels légitimes. En effet, les élus locaux affichent désormais la nécessité de venir présenter certaines de leurs actions aux citoyens. Ainsi, Mathieu Klein se déclare convaincu de l'apport de la participation citoyenne pour réactiver la légitimité des décisions prises au sein de l'institution départementale : « *personnellement, je n'ai pas le côté « vérité révélée de l'élection » ! Et donc, pour moi la démocratie participative a un sens, au-delà de l'intérêt conceptuel, elle permet de mettre en pratique le lien avec les citoyens de façon permanente. Entre deux élections, tout ce qui n'est pas tranché par une élection peut et doit être discuté avec les citoyens, sous différentes modalités et c'est pour ça que pour moi, ça fait vraiment partie de l'exercice de la responsabilité politique. C'est pas un supplément, c'est pas un truc qu'on ajoute, cela fait partie intégrante de l'exercice du mandat* »[2]. De même, l'apparition dans leur justification des références à la proximité naturelle dans laquelle doivent prendre place les circuits d'élaboration des décisions mais aussi à l'ouverture nécessaire de ces processus paraissent renvoyer directement à ces nouveaux registres de légitimation par la

[1] Notes d'entretien, le 15 janvier 2007. Notons que Claudine Guidat se réfère ici à la proposition d'utilisation de jurys citoyens pour évaluer l'action des responsables politiques, formulée par Ségolène Royal durant la campagne électorale des élections présidentielles de 2007.
[2] Notes d'entretien, le 18 mai 2006.

participation[1]. Cette préoccupation semble d'ailleurs être très présente dans les motivations des responsables départementaux à l'origine de l'organisation du jury citoyen sur l'arbre et la route. En effet, la délibération générale à laquelle l'avis du jury a été annexé engage l'institution pour une durée de vingt ans. Dans ces conditions, l'élargissement du processus décisionnel sur ce sujet au plus grand nombre d'acteurs possibles constituait également une voie possible pour en garantir la plus grande légitimité possible. Le chargé de mission responsable du projet nous exprimait cette préoccupation en ces termes : « *comme justement c'est une décision importante, la participation était souhaitable. La participation, c'est aussi de se dire, et là on est vraiment dans un angle de développement durable, parce qu'on prend des décisions sur le long terme, parce qu'on prend aussi des décisions pour les générations à venir et donc, pour prendre une décision légitime, il faut la prendre avec le plus grand nombre d'acteurs possibles. De toute manière, si il n'y avait pas eu de jury, la décision aurait été prise par des techniciens, des experts, pour 20 ans aussi, mais sans cet avis donné par les citoyens dans le jury* »[2]. Plus précisément, les déclarations des élus mêlent souvent des arguments tirés de registres de justification. Ainsi, le dossier de presse préparé par les services départementaux présente le projet comme visant l'objectif d' « *obtenir, sur une question faisant débat, l'avis de citoyens qui pourra alimenter la réflexion de l'assemblée départementale, et constituer également, a posteriori, un élément confortant la légitimité de sa décision* »[3]. Nous voyons bien, dans cette présentation, la présence à la fois d'un argument issu du référentiel managérial, à savoir l'aide à la décision que peut constituer le jury, et d'un argument fondé sur la recherche d'une légitimité délibérative.

Toutefois, la multiplication des épreuves de justification des élus devant leurs délégataires ne doit pas être exagérée. Il nous semble tout d'abord que ces différentes observations conduisent *in fine* à mettre en exergue l'instrumentalisation des thèses participatives et délibératives. En effet, au vu de ces éléments, les différentes procédures participatives ne paraissent pas constituer une menace réelle et sérieuse aux institutions représentatives classiques mais tendent au contraire à devenir les éléments essentiels à leur renforcement. Ces nouvelles arènes offrent aux représentants autant d'occasion de venir ressourcer leur

[1] Sur ce point, voir : LEFEBVRE Rémi, « La proximité à distance », *in* LE BART Christian et LEFEBVRE Rémi (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, PUR, 2005, p. 105. L'auteur évoque ici le rôle du registre de la proximité dans cette reconfiguration de la légitimité : « Cette construction-mobilisation de la proximité par les élus s'apparente à un discours d'auto-légitimation. Se prévaloir du terrain et exciper de la proximité suppose d'objectiver des distances, de marquer des écarts ».
[2] Notes d'entretien avec Vincent Malnoury, le 01 juillet 2006.
[3] Dossier de presse « L'Arbre et la route », Conseil général 54, le 16 février 2006.

légitimité, à moindre frais, c'est-à-dire sans le risque de la sanction du suffrage universel. En effet, le pouvoir des citoyens dans ces instances est très relatif. Faute de pouvoir de sanction, leurs moyens de remettre en cause la légitimité des élus sont extrêmement réduits. En l'absence de tout caractère décisionnel dévolu à ces instances, le rôle qu'y endossent les élus s'apparente t-il toujours à une épreuve, sachant que l'aboutissement du processus revient toujours à une prise de décision entre élus, dans des conditions et des instances encore bien souvent très opaques ? Il est dès lors très difficile de distinguer les arguments déployés au titre des registres de la justification et ceux visant simplement à accroître l'acceptabilité des décisions des élus. En outre, les limites de l'émergence d'une légitimité délibérative est confirmée par notre constat concret d'une « frontière magique » séparant les sujets susceptibles d'entrer dans ces processus et les autres[1]. En effet, ce clivage renvoie alors à la distinction entre certains sujets soumis à ces nouvelles épreuves de légitimation et d'autres destinés à puiser leur légitimité dans les seules pratiques classique de la décision dans les arcanes du pouvoir local. Sur ce point, Michel Dinet nous révélait : « *pour ce qui me concerne, j'ai acquis cette conviction [de l'importance de la participation] au niveau du croisement de deux luttes. Celle que dans une République, l'élu au suffrage universel doit assumer pleinement son rôle de représentation et qu'il doit en permanence faire la part de ce qui est d'une manière incontournable, nécessaire de décider par la représentation et ce qui peut, de plus en plus, être enrichi, voire à un certain moment remplacé par une approche participative* »[2]. Suite à notre relance[3], Michel Dinet poursuit son propos en liant explicitement légitimité et dosage dans les sujets pouvant être soumis à la participation : « *ça veut dire que la légitimité du suffrage universel ne saurait jamais être en cause mais qu'elle est complémentaire de l'idée que ce même représentant au suffrage universel a tout intérêt pour des raisons de richesse et de respect de la démocratie mais aussi pour l'efficacité, d'ouvrir des espaces pour que nos concitoyens participent* ». Dès lors, étant donné les caractéristiques déjà évoquées des politiques publiques soumises à la délibération citoyenne[4], nous ne voyons pas comment une telle distinction puisse être établie sans remettre en cause la réalité de ce nouveau paradigme de la légitimité politique. Si, comme nos développements précédents le montraient, seuls les sujets les moins polémiques, bien souvent relatifs au petit aménagement urbain ou au cadre de vie méritent la recherche d'une légitimité procédurale démocratique, il nous paraît difficile de justifier que les dossiers les plus importants restent

[1] Voir *supra*, p. 174.
[2] Notes d'entretien, le 23 novembre 2007.
[3] Notre relance était la suivante : « D'accord, mais comment faîtes-vous le dosage ? ».
[4] Voir *supra*, p. 144 et s.

simplement légitimés par leur discussion institutionnelle. Sans nous engager sur les fondements de la légitimité délibérative qui nous imposerait de projeter nos propres présupposés sur notre objet de recherche[1], force est de constater que les élus s'en servent avant tout comme d'un outil rhétorique auquel on peut recourir sans assumer de présupposés idéologiques spécifiques. Dans ces conditions, elle peut faire l'objet de véritables usages stratégiques au travers de l'usage de la labellisation.

B. Usages et applications stratégiques de la légitimation : la labellisation des politiques publiques

Les élus n'hésitent pas à instrumentaliser la référence à la démocratie délibérative. Ce phénomène est particulièrement accusé au niveau municipal en raison de la montée en puissance de l'intercommunalité. Il apparaît en effet que le changement de registre de légitimation, qui passerait désormais par la confrontation des choix politiques dans des arènes délibératives publiques, serait rendu impératif du fait de la montée en puissance de l'intercommunalité. Le transfert de nombreuses compétences communales à ces structures de coopération entraîne en effet selon nous un phénomène d'utilisation des dispositifs communaux de participation comme des simples chambres d'enregistrement et de justification publique de décisions prises au niveau intercommunal et donc dans les systèmes représentatifs de second degré, généralement très opaques[2]. Cette opacité structurelle des structures intercommunales imposerait alors aux responsables politiques à rechercher une sorte de légitimité démocratique de substitution par le biais des dispositifs participatifs, puisqu'ils ne sont pas dotés de la légitimité du suffrage universel. Dans ce cadre, le passage d'une légitimité substantielle à une légitimité procédurale s'incarne simplement par l'instrumentalisation des dispositifs participatifs communaux comme instances de légitimation dérivée pour des décisions prises selon des processus encore plus opaques que la plupart des autres décisions politiques. Dès lors, le fait qu'un projet intercommunal transite de manière temporaire dans ces différentes instances, à faible portée contraignante (absence de

[1] Sur ce point, nous avons fait nôtre ce conseil méthodologique de Rémi Lefebvre notant que « le chercheur encourt toujours le risque d'appuyer son analyse sur une conception du « devoir-être » démocratique ». Voir : LEFEBVRE Rémi, « Non-dits et points aveugles de la démocratie participative », *in* ROBBE François (dir.), *op. cit.*, p. 46. En ce sens, voir également : LE BOHEC Jacques, « La question du « rôle démocratique » de la presse locale en France », *Hermès*, n°26-27, 2000, p. 185-186.

[2] En ce sens, voir notamment : SADRAN Pierre, « La mise en débat de la démocratie locale », *Pouvoirs locaux*, n° 62, 2004, p. 34. L'auteur note ainsi que le développement des instances intercommunales, du point de vue des citoyens « est fort peu satisfaisant […] pour la clarté du rapport démocratique ».

pouvoir décisionnel, champ de compétences limité, sanction des registres discursifs jugés idéologiques ou dissidents, *etc*.) s'apparente à la tentation d'apposer un label démocratique sur des politiques publiques qui sont pourtant loin d'en respecter les éléments les plus sommaires (représentants élus au suffrage universel direct, transparence des compétences et des processus décisionnels, respect des droits de l'opposition, *etc*.). Concrètement, la présence de ce phénomène semble démontrée par l'origine intercommunale de la majorité des dossiers qui font l'objet de procédures de consultation dans ces instances. La légitimation par la procédure prend donc bien souvent la forme, selon nos observations, d'une simple labellisation par la participation citoyenne[1]. Ce constat paraît d'ailleurs pouvoir être généralisé comme en témoignent les conclusions de travaux portant sur d'autres collectivités[2]. Il se trouve d'ailleurs que le constat empirique de certaines applications stratégiques dans l'usage de ce label, vient renforcer cette impression.

Nous avons en effet pu identifier d'autres usages stratégiques de cette recherche de légitimité par la participation citoyenne. En premier lieu, les élus semblent y trouver une possibilité de canaliser et d'anticiper les oppositions qui pourraient se manifester lors de la mise en œuvre d'une politique publique[3]. En ce sens, les dispositifs participatifs peuvent offrir un lieu d'expression de ces divergences, intégrées en amont par les responsables politiques. Mais, même si cette intégration ne signifie pas forcément prise en compte et modification de la politique, il semble que le simple fait que ces mécontentements aient pu se faire entendre, suffise la plupart du temps à en diminuer le potentiel conflictuel. Ainsi, nous avons pu noter cet usage stratégique dans le cadre de la justification d'une décision défavorable aux attentes des habitants concernant un problème de stationnement lors de la présence de la foire attractive de Nancy. Cet évènement attire en effet de nombreux visiteurs de toute l'agglomération nancéienne et engendre très souvent de nombreuses nuisances pour les

[1] Sur ce point, voir : LEFEBVRE Rémi et NONJON Magali, « La démocratie locale en France. Ressorts et usages », *Sciences de la Société*, n°60, 2003, p. 21-23.

[2] Sur ce point, voir notamment : BUÉ Nicolas, DESAGE Fabien et MATEJKO Laurent, « L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique », *in* LE SAOUT Rémy et MADORE François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, 2004, p. 41. Nos travaux rejoignent ici les conclusions des auteurs qui notent « un processus de renforcement de l'intercommunalité sans démocratisation » et en concluent ainsi que « le renforcement des structures intercommunales a pour effet de renforcer la séparation entre les sphères de la représentation politique et de l'action publique locale, aboutissant à une progressive division des rôles : aux communes la représentation des habitants et la figuration du lien démocratique, aux arènes intercommunales l'élaboration des politiques publiques locales « en coulisses », suivant des règles du jeu qui n'ont pas grand-chose à voir avec une logique majoritaire ou d'affrontement partisan entre programmes ».

[3] En ce sens, voir : BLONDIAUX Loïc, « La délibération, norme de l'action publique contemporaine ? », *Projet*, n°268, hiver 2001-2002, p. 88. L'auteur note ainsi que : « pour les gouvernants, la délibération possède de surcroît l'avantage de stabiliser les configurations d'acteurs qui leur échappent, de prévenir les oppositions éventuelles et d'évaluer au plus juste les rapports de force ».

riverains dont l'impossibilité de trouver une place de parking pour garer son véhicule à proximité de son domicile. Les citoyens souhaitaient ainsi que la municipalité encourage les visiteurs à se garer ailleurs que dans leur quartier. Or, la réponse de l'institution a consisté en la publication de 20 000 tracts informant les habitants du quartier de l'existence de places de parking excentrées où stationner durant la durée (un mois) de l'évènement. Ce qui apparaît comme une solution non-conforme aux attentes exprimées va alors faire l'objet d'une tentative de légitimation par le biais des réunions des AVQ, sur le registre : « *vos revendications (création de places et parkings supplémentaires dans le centre-ville et orientation des visiteurs dans d'autres parkings de la ville durant la durée de la foire attractive) ne peuvent pas être retenues par la mairie, mais en revanche, vous avez obtenu de nous que l'on vous informe de la non-solution (nous ne pouvons contraindre les visiteurs à s'excentrer mais en revanche, il existe d'autres places excentrées qui vous attendent)* »[1]. La proximité offerte par ces lieux de rencontre limite les contestations pouvant naître de solutions défavorables à celles attendues. Le registre argumentatif qui peut alors y être déployé offre un cadre idéal à la justification à l'apaisement du potentiel conflictuel pouvant naître d'une telle situation. L'effort de l'institution ne se concentre alors plus sur la recherche d'une solution au problème mais sur la communication de face-à-face visant à justifier l'absence de solution. Nous avons pu observer que les élus ont par la suite défendu cette décision sur la base de la collaboration des citoyens dans son processus d'élaboration. Cet exemple nous offre alors une illustration typique d'une stratégie de labellisation.

En second lieu, cette pratique permet également de canaliser, voire d'étouffer l'opposition politique. Nous retrouvons ici la fonction désidéologisante de la participation déjà notée auparavant[2]. La décision n'est pas critiquable politiquement car elle est présentée comme axiologiquement neutre : elle est négociée avec l'ensemble des acteurs concernés et motivée par le seul souci de « *coller le plus possible aux réalités du terrain* »[3]. Ainsi, il semble que la vaste procédure de concertation engagée à propos de la rénovation de la place Thiers et du quartier gare dans son ensemble poursuit ces deux formes d'usages stratégiques de la légitimation par la participation. En effet, la rénovation de cette place est réclamée de longue date par de nombreux acteurs à la fois politiques, associatifs mais également de simples citoyens. La candidate socialiste a par exemple fait de la critique de la gestion de ce projet d'aménagement un élément central de sa campagne comme en témoigne cet extrait de tract

[1] Résumé de l'intervention de l'adjoint du territoire de l'AVQ « Léopold Vieille ville », le 30 mars 2006.
[2] Voir *supra*, p. 180 et s.
[3] Notes d'entretien avec Claudine Guidat, le 15 janvier 2008.

électoral : « *Défiguration ! Un urbanisme dépassé qui dénature notre ville […] Le projet « gare » et la place Thiers seront revus dès 2008 de manière concertée avec les usagers afin que cette place devienne un lieu d'information, d'animation et de détente* ». De même, le groupe socialiste à la communauté urbaine a fait part, par le biais d'une lettre dont nous avons pu connaître le contenu, des doutes entretenus par les élus de l'opposition quant à la gestion du projet par la majorité : « *pour avoir une démarche urbaine cohérente, il convient d'appréhender le quartier gare dans son ensemble et non en le segmentant. Ce quartier est déjà un véritable « patchwork » et si l'on ne veut pas aggraver cette tendance, il convient d'adopter une démarche globale* »[1]. Plusieurs acteurs politiques critiquent d'ailleurs assez ouvertement les choix d'urbanisme effectués par le maire depuis le début de sa prise de responsabilité. Ainsi, comme nous le révélait un membre de la liste socialiste aux élections municipales : « *il y a un problème politique majeur qu'André Rossinot veut gérer au mieux, c'est d'essayer de ne pas reproduire ses erreurs architecturales passées. Le choix d'aménagement de la Place Thiers et notamment la construction de l'immense tour Thiers a laissé une trace chez les politiques nancéiens, très, très importante. Et aujourd'hui, il n'ose plus faire trop de choix architecturaux, de peur que demain, ce lui soit à nouveau reproché* »[2]. Or, il semble que le choix d'ouvrir au maximum l'éventail des acteurs participant à l'élaboration du projet d'aménagement permet effectivement de réaliser un partage des responsabilités et donc de renforcer la légitimité des décisions. Ainsi, comme nous le révélait le chargé de mission du groupe d'opposition à la CUGN, elle s'est plus sentie manipulée qu'associée à la décision : « *sur le quartier gare et sur la place en Thiers en particulier, ils font des concertations avec tous les groupes politiques, ils font venir la population dans de la fausse concertation. C'est le garde-fou pour ne pas assumer les choix d'urbanisme par peur de se tromper. Et au final, le choix qui est fait…bah, on y était tous et c'est tous ensemble que la population viendra voir si elle est mécontente. On est tous responsables, donc c'était plutôt habile de leur part, sur ce dossier là qui était assez polémique, d'ouvrir la concertation au plus grand nombre de gens possible !* »[3]. Ces éléments semblent d'ailleurs relativement habituels dans le contexte politique local où le maire n'hésite pas à promouvoir une sorte de « consociativisme »[4] des élites comme il l'a fait encore après sa réélection en 2008. Á cette

[1] Extrait du courrier adressé à André Rossinot, en sa qualité de Président de la CUGN par le Groupe des Élus de la Gauche Plurielle et Républicaine, le 23 novembre 2007.
[2] Notes d'entretien, le 5 mars 2008.
[3] Notes d'entretien, le 17 janvier 2008.
[4] Sur ce point, voir : GAUDIN Jean-Pierre, *op. cit.*, p. 206. L'auteur s'interroge ici sur cette forme particulière de recherche de légitimité par la consociation dans le cadre de la contractualisation croissante de l'action publique : « Se trouve-t-on alors en France dans une situation type de « consociation » d'élites, englobant un

occasion, le maire a en effet invité les représentants des différents groupes politiques présents à l'assemblée municipale à venir faire entendre leur point de vue quant aux nouveaux moyens de démocratie participative à mettre en place pour ce nouveau mandat. Toutefois, les effets de légitimation produits par ces différents processus, comme la possibilité d'une plus grande transparence de l'action publique, mais également l'amélioration de l'*accountability* ne semblent pas assurés. En effet, ces multiples détours que semblent ainsi devoir prendre aujourd'hui la plupart des décisions publiques peuvent contribuer à en diluer la responsabilité parmi la nébuleuse des acteurs agissant au sein de ces réseaux de gouvernance démocratique. Dans ce cadre, les nouvelles voies qu'empruntent désormais les procédures de légitimation pourraient justement conduire à en fragmenter les fondements et donc *in fine* à contribuer à brouiller la grille de lecture de l'action publique pour les citoyens. Pour conclure, d'un simple outil désidéologisé, la participation devient un artefact commercial, un label que les élus peuvent apposer sur des produits politiques. Cette confrontation produit tout de même quelques effets en imposant aux élus de nouvelles épreuves de légitimation. Autrement dit, si ce phénomène comprend bien une part d'illusion de la participation et de légitimation[1], la supercherie n'est pas complète et sa découverte par les citoyens, qui peut être dûe à une utilisation trop prononcée, peut conduire à l'effondrement de l'ensemble de l'édifice[2].

---

renouvellement des circuits de formation, de recrutement et d'interaction des acteurs, via de nouvelles « filières » de sélection et de reconnaissance réciproque ? Ce « consociativisme » à la française ne saurait se reproduire indéfiniment dans la seule épaisseur des opacités décisionnelles, tout en profitant de la démobilisation citoyenne qu'engendre fréquemment la démocratie de délégation […] c'est pourquoi, dans les justificatifs de la négociation, l'imaginaire de la participation est si souvent convoqué pour équilibrer les réquisits fonctionnels de la négociation ».

[1] En ce sens, voir : SADRAN Pierre, « La mise en débat de la démocratie locale », article précité, p. 33-36. Comme le note Pierre Sadran, il s'avère que bien souvent, « les procédures donnent le change plutôt qu'elles ne changent la donne ».

[2] En ce sens, voir : BLONDIAUX Loïc et SINTOMER Yves, « L'impératif délibératif », *Politix*, n°57, 2002, p. 34-35.

CONCLUSION PARTIE 1

Au final, notre enquête nous conduit à témoigner d'une généralisation du recours par les collectivités à la démocratie participative, qui semble donc accréditer l'hypothèse de l'émergence d'un impératif participatif au sein de l'action publique locale. Sous l'impulsion du cadre légal, les responsables locaux ont désormais largement intégré le paramètre « participation citoyenne » à leur processus décisionnel. L'offre institutionnelle s'est d'ailleurs considérablement diversifiée et a multiplié les dispositifs faisant appel aux citoyens ordinaires. Elle s'appuie pour ce faire de plus en plus sur le savoir faire de véritables experts de la participation que les collectivités n'hésitent plus à solliciter pour perfectionner leurs dispositifs. Cet engouement se traduit en conséquence par un large éventail de procédures très hétéroclites dans le public sollicité, dans l'intensité de l'implication désirée, dans les formes concrètes d'organisation ainsi que dans les objectifs assignés. En outre, l'intégration de la norme par les acteurs paraît attestée de manière décisive par le déploiement d'une intense rhétorique participative, présente de manière transpartisane, et particulièrement en période électorale. Ce phénomène de valorisation est par ailleurs renforcé par son intégration au discours moderniste local insistant sur l'importance d'appliquer les principes issus de la gouvernance. La démocratie participative revêt bien dès lors l'aspect d'une norme socialement valorisée qu'il convient de mobiliser pour promouvoir le cadre de son action politique. En ce sens, il nous semble que l'évolution récente de la notion, qui est aujourd'hui associée, voire englobée, dans celle de développement durable en constitue la démonstration la plus éloquente.

La démonstration de la progression de cette pratique participative au sein des cadres de l'action publique locale contribue dès lors à offrir une nouvelle configuration à la relation entre élus et citoyens. L'analyse de l'approche entretenue par les élus dans la mise en œuvre concrète de cet impératif nous a en effet permis de mettre au jour de nombreuses tensions entre les figures rhétoriques, souvent à dimension incantatoire, et les réalisations concrètes issues des différentes démarches participatives entreprises. Ainsi, nous avons pu établir que la sollicitation du public passait de manière presque exclusive par la recherche d'une expertise d'usage. Cette approche restrictive de la norme participative conduit à en inscrire le champ d'application dans les seules politiques publiques en lien avec l'environnement, dans la continuité des directions posées par le cadre législatif. En outre, au-delà de la simple absence de transversalité induite par cette conception, nous avons également démontré que la

référence au savoir d'usage conduit à la valorisation de certains registres discursifs centrés sur le témoignage ou l'expérience personnelle. Dans ces conditions, l'émergence de cet impératif s'accompagne d'un recours à la participation ancré dans une vision pragmatique. En effet, la norme participative est considérée par les responsables locaux à la fois comme un vecteur de désidéologisation du rapport élu-citoyen ainsi qu'en tant qu'objet désidéologisé. Les acteurs politiques demeurent pour leur grande majorité davantage préoccupés par les bénéfices en terme d'aide à la décision ou de management public que tournés vers des objectifs d'approfondissement de la démocratie ou de capacitation des citoyens. L'inscription de la norme participative dans des registres tenant à la recherche de la proximité ou dans des approches purement instrumentales semble être la contrepartie de sa forte mobilisation rhétorique.

En définitive, les stratégies de labellisation qui lui sont associées paraissent en fonder de manière décisive les motifs de sa mobilisation par les élus. Le surcroît de légitimité que la participation des citoyens peut conférer à une politique publique lui permet alors de se présenter comme un outil incontournable pour dominer la scène politique locale. Or, en revendiquant toutes les deux ce label, les collectivités étudiées se placent alors en concurrence et luttent ainsi sur le même terrain pour s'accaparer la légitimité de leur action auprès des citoyens (Partie II).

PARTIE 2 : LA CONSTITUTION D'UN ESPACE DÉLIBÉRATIF LOCAL SOUS CONTRAINTES

Après avoir décrit l'émergence de la norme participative, il nous faut à présent nous intéresser à son impact sur la configuration de l'espace public local[1]. Cet espace correspond aux lieux d'échanges, de transaction ou de rencontres entre décideurs politiques et société civile situés de la phase d'élaboration à celle de l'évaluation d'une politique publique. La démocratie participative faisant dorénavant partie des cadres de l'action publique locale, il apparaît utile d'évaluer ses effets structurants sur l'organisation de la vie politique locale. Si l'analyse classique fait état du potentiel réformateur présenté par le recours de la participation citoyenne[2], les modalités de sa mobilisation par les élus nous conduit à exprimer certaines réserves. Nous estimons en effet que l'on assiste à l'apparition d'effets inattendus voire généralement proscrits des pratiques et usages locaux de la norme participative. Autrement dit, si le recours à la démocratie participative semble bien se généraliser à l'échelle locale, elle entraîne certaines conséquences très éloignées des prétentions théoriques qui lui sont généralement associées. Il s'agira ici de présenter l'état actuel des usages et effets de la norme participative sur un territoire donné, sans prétendre construire une réflexion générale sur la possibilité d'une réforme de la démocratie locale par le recours à diverses formes de participation citoyenne. Dans cette perspective, nous entendons mettre en valeur deux conséquences majeures de l'émergence de la norme participative locale.

D'une part, il nous faudra démontrer que l'institutionnalisation de la démocratie participative n'intervient pas comme un facteur d'élargissement de la démocratie locale en direction de populations traditionnellement exclues des circuits du système représentatif classique. Au

[1] Sur cette notion d'espace public local, se reporter notamment à : LE BOHEC Jacques, « La question du « rôle démocratique » de la presse locale en France », *Hermès*, n°26-27, 2000, p. 190-192 ; LE BOHEC Jacques, « La voix de son maire ? Le rôle de la presse locale dans la construction de « la demande », *in* ANQUETIN Virginie et FREYERMUTH Audrey (dir.), *La figure de l' « habitant ». Sociologie politique de la « demande sociale »*, Rennes, PUR, 2008, p. 61-62. ; BIAREZ Sylvie, « Repenser la sphère locale selon l'espace public », *in* FRANCOIS Bastien et NEVEU Érik (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes, PUR, 1999, p. 267-279 et LEFEBVRE Rémi et NONJON Magali, « La démocratie locale en France. Ressorts et usages », *Sciences de la société* n°60, 2003, p. 24-25. Les auteurs se réfèrent ici à cette notion d'espace public local qu'ils désignent comme « l'espace de débat dans lequel s'investissent les habitants ».

[2] Pour exemple, se reporter à : PATEMAN Carol, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970, p. 1-35 ; HELD David, *Models of Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1996, p. 267-270 ou encore BARBER Benjamin, *Démocratie forte*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997, p. 152-275.

contraire, à la fracture entre profanes-citoyens et professionnels-élus-techniciens, l'usage locale de la démocratie participative semble en ajouter une seconde, entre citoyens participatifs, actifs et éclairés, aux caractéristiques proches d'une élite et les « simples » habitants restés en-dehors du champ de la démocratie participative, considérés comme passifs et finalement proches de subir un phénomène de double relégation démocratique (Titre 1).

D'autre part, il semble que la démocratie participative, en raison de sa force légitimante, fasse l'objet d'enjeux politiques éminents. Les dispositifs participatifs s'insèrent en conséquence dans des stratégies partisanes et individuelles de conservation ou de contestation du pouvoir. Cette dimension trouve une expression particulièrement claire dans le cadre de notre terrain d'étude, très marqué par la présence de luttes institutionnelles pour l'obtention du leadership territorial (Titre 2).

TITRE 1 : L'INCLUSION DANS LES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS : VERS LA FORMATION D'UNE ÉLITE CITOYENNE

La dimension inclusive des innovations démocratiques récentes fait l'objet d'une attention toute particulière dans le monde académique. L'importance de voir représenté au sein des démarches participatives ou délibératives, l'ensemble des intérêts en jeu, des opinions ou encore l'ensemble des couches sociales est systématiquement relevée. Toutefois, si les théories de la démocratie participative avancent que cette démarche permet de réaffirmer le lien de citoyenneté et le sentiment civique au sein de la population[1], les partisans d'une démocratie délibérative accordent à l'inverse une place contrastée au critère de l'inclusion dans la conduite d'une procédure délibérative aboutie[2]. Ces positions théoriques se rejoignent cependant en considérant que l'intérêt de ces nouvelles techniques dépend largement de leur capacité à constituer des scènes démocratiques alternatives au seul rituel électoral. Or, nous chercherons ici à démontrer que dans les conditions actuelles de son organisation telle qu'elle apparaît dans le cadre de notre étude, la démocratie participative locale ne semble pas en mesure d'atteindre ces objectifs. Les constats opérés durant notre recherche témoignent à l'inverse de la présence d'un double degré d'exclusion qui agit à différents stades des démarches participatives comme autant de freins à la capacité inclusive des dispositifs.

Le premier degré d'exclusion se situe en amont de la participation aux structures de participation et peut à ce titre être traduit comme une sorte de « droit d'entrée » dans la démocratie participative (Chapitre 1).

Ensuite, un second phénomène d'exclusion, plus difficile à appréhender, car n'étant plus de nature purement sociologique, apparaît au sein des dispositifs permanents. L'engagement des habitants au sein des structures comme les AVQ occasionne parfois certaines postures adoptées par des citoyens se revendiquant d'une légitimité particulière en raison de leur position privilégiée dans le système participatif. La présence de ce phénomène se traduit alors par des prétentions à la formation d'une élite citoyenne qui contribue à la relégation des autres acteurs. Nous verrons toutefois que face à ce mouvement, l'institution tente de réagir par

[1] Cet élément correspond à l'objectif de transformation des rapports sociaux que peut remplir la démarche participative. Voir notamment : BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves, « Introduction : La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », *in* BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 28-31.

[2] Voir *infra*, p. 271 et s.

l’introduction de différentes mesures traduisant une certaine volonté d’ouverture des dispositifs (Chapitre 2).

Chapitre 1 : L'échec de l'inclusion des dispositifs participatifs : l'impasse délibérative

La constitution d'un espace public local ouvert et dynamique, où pourraient s'exprimer et s'affronter des intérêts contradictoires, est largement corrélée au degré d'inclusion des différentes catégories d'acteurs susceptibles d'y intervenir. Pour qu'un tel idéal puisse être approché par le biais de la démarche participative, il serait nécessaire que cette dernière soit en mesure de favoriser l'expression d'un éventail d'intérêts ou d'opinions le plus représentatif possible de la population visée par son champ de compétence. Or, la participation à la démocratie participative semble contrainte par un premier degré d'exclusion, que l'on pourrait qualifier de structurel. L'absence de plusieurs catégories sociales au sein des différents dispositifs participatifs se trouve ainsi confortée par nos observations. Nous chercherons à démontrer que ce défaut d'exclusion est constant et semble insurmontable quelle que soit la forme de structure participative envisagée (Section 1).

Le « nain sociologique » que représente à bien des égards la population effectivement active au sein des instances participatives entraîne des répercussions sur le déroulement des processus délibératifs étudiés qu'il nous faudra évaluer. Pour bien comprendre l'importance décisive de ce défaut d'inclusion dans l'application concrète de la démarche participative, il nous sera alors nécessaire d'en dégager les effets pervers ainsi que les insuffisances au regard de l'approche même défendue par les acteurs (Section 2).

SECTION 1 : LA REPRÉSENTATIVITÉ DES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS EN QUESTION

Si les dispositifs participatifs s'adressent formellement à l'ensemble des habitants d'un territoire donné, force est de constater qu'ils ne parviennent pas pour autant à susciter un enthousiasme important. Les arènes participatives apparaissent le plus souvent comme des lieux confidentiels dans lesquels intervient une minorité de citoyens aux caractéristiques sociologiques relativement homogènes (I). La mise en place de dispositifs *ad hoc*, ponctuels, parfois même explicitement fondés sur la recherche de représentativité, ne parvient pas à dépasser cette exclusion originelle à l'entrée de la démarche participative (II).

I. LE DÉFAUT D'INCLUSION DANS LES DISPOSITIFS PERMANENTS : LE CAS DES AVQ

Ce premier degré d'exclusion est particulièrement visible au sein des AVQ mis en place par la municipalité. Ces structures sont en effet les seules arènes participatives permanentes de notre terrain d'études et cristallisent à ce titre ce défaut d'inclusion. Les débats qui s'y tiennent le sont le plus souvent « en petit comité » (A) et impliquent des habitants aux profils sociologiques très précis, à l'exclusion de nombreuses autres catégories d'habitants (B).

A. Des débats « en petit comité »

Le premier enseignement de notre enquête tient au caractère confidentiel que revêt encore largement le système des AVQ de la ville de Nancy. Notre enquête nous permet ainsi d'avancer que le nombre d'habitants présents lors des différentes réunions est extrêmement faible. Avant de livrer des estimations chiffrées, il semble utile d'apporter quelques précisions sur les conséquences de la forme associative des AVQ sur l'inclusion de leurs membres. En effet, il est tout d'abord important de noter que l'adhésion à l'association, qui confère la qualité de membre et donc un droit de vote lors des assemblées générales constitutives, est ouverte à « *toutes les personnes physiques de plus de 16 ans intéressés par son objet sous réserve qu'elles habitent ou aient une activité dans le quartier* »[1]. Á la différence du

[1] Article 4, « Composition et admission » des statuts des ateliers de vie de quartier, version de novembre 2008.

fonctionnement associatif classique, l'adhésion est donc gratuite[1], ce qui semble *a priori* présenter un intérêt dans le but d'élargir le nombre de participants. Ensuite, hormis le vote pour le renouvellement par tiers du conseil d'administration qui s'effectue tous les deux ans[2] et l'assemblée générale ordinaire statutairement obligatoire tous les ans[3], les réunions suivent un rythme pour le moins aléatoire. Certains AVQ organisent des réunions de manière assez régulière, environ une fois par trimestre ou proposent la possibilité de travailler en commissions thématiques de manière autonome par rapport au conseil d'administration.[4] D'autres AVQ connaissent en revanche une activité moins soutenue. Dans ces conditions, il convient donc de distinguer le nombre d'adhérents potentiels, c'est-à-dire susceptibles d'être présents lors des AG ou réunions éventuelles et le nombre de membres réellement et régulièrement actifs qui concerne *in fine* les membres du CA et un petit noyau d'adhérents particulièrement impliqués au sein des commissions ou dans le cadre d'initiatives ponctuelles. La différence n'est pas mince puisque si nos observations font état d'un nombre de membres potentiellement élevés, la structure associative indique à l'inverse un fonctionnement concret, c'est-à-dire, dans les aspects les plus décisionnels de l'AVQ, en comité restreint.

Ainsi, sur la base de notre enquête, nous pouvons estimer le nombre d'habitants présents lors des différentes réunions ouvertes dans une fourchette comprise entre 15 et 100 personnes, soit environ 800 personnes sur l'ensemble des 12 puis 11 AVQ que compte la municipalité. Ce chiffre est relativement faible au regard de la population nancéienne totale de 107 000 ne représente ainsi que 0,8% des habitants de la ville. Nous sommes donc loin ici d'une participation massive des nancéiens. En outre, ce chiffre diminue de moitié lorsque l'on considère uniquement les membres du CA. Ce nombre atteint alors un seuil très bas, de 165 personnes, à savoir les 15 membres que comptent les conseils d'administration des 11 quartiers de la ville. Ceux que l'on peut qualifier des membres actifs des AVQ étaient néanmoins légèrement plus nombreux avant la réforme intervenue en novembre 2008 puisqu'elle celle-ci a conduit à la fusion de deux quartiers ainsi qu'à la réduction du nombre de membres du CA de 24 à 15. La forme associative choisie pour le fonctionnement de ces AVQ est souvent invoquée par les élus et même par certains citoyens pour expliquer ce fonctionnement en petit comité. Comme nous le confiait Claudine Guidat, ce système associatif « *conduit trop souvent à faire reposer le fonctionnement des ateliers sur les seuls*

[1] Article 5 des statuts des AVQ, version de novembre 2008.
[2] Article 8 des statuts des AVQ, version de novembre 2008.
[3] Article 9 des statuts des AVQ, version de novembre 2008.
[4] Pour exemple, l'AVQ « Boudonville-Scarpone-Libération » propose à ses adhérents de prendre part à huit commissions thématiques différentes concernant : la circulation, le vélo dans le quartier, l'environnement, la vie économique, la vie étudiante et sociale, le patrimoine, le plan de déplacement urbain et la communication.

membres du CA ». Au final, si l'ensemble des adhérents sont conviés aux séances dédiées à l'information ascendante et descendante, leur implication dans le cadre d'activités plus proprement participatives n'a rien d'automatique. Se dessine alors un fonctionnement à deux vitesses peu favorable à renforcer une inclusion au volet participatif des AVQ. Nous pouvons en effet dégager d'une part, un premier cercle de citoyens, les membres occasionnels, qui ont la possibilité de venir voter pour constituer le CA, d'interpeller les élus présents pour faire part de leurs revendications et de s'informer des projets municipaux et intercommunaux. D'autre part, apparaît le noyau dur des participants, membres des CA, en lien étroit et régulier avec élus et techniciens de la municipalité, et en définitive seuls membres en mesure d'initier une démarche de projets citoyens. En outre, il ne s'agit là que d'une première conséquence du choix de la forme associative pour le fonctionnement de ces conseils de quartier. En effet, la réduction des membres actifs aux seuls membres des différents CA se double d'un second aspect *a priori* négatif pour la dimension inclusive de ces structures. La forme associative fait l'objet d'une très forte valorisation dans le discours des élus, qui insistent sur cet aspect censé garantir un travail indépendant et autonome. Cette valorisation conduit cependant les élus à puiser dans le vocabulaire associatif pour désigner les membres actifs des AVQ comme étant les dépositaires d'un « *bénévolat citoyen* »[1] qui a alors plus à voir avec un engagement purement associatif qu'avec un engagement politique ou civique dans le cadre de la vie démocratique locale. L'emprunt d'un vocabulaire associatif, parfois même proche des mouvements de charité, lorsque l'on fait par exemple appel « *aux bonnes volontés* »[2] ou « *aux bonnes âmes généreuses et dévouées pour leur quartier* »[3] contribue à brouiller le sens que doit revêtir l'engagement au sein d'une structure de participation citoyenne. Ce constat rejoint nos observations sur la réduction de la norme participative à un objectif de lien social *a minima,* confinant alors à sa ghettoïsation dans des missions d'animation. Il nous semble alors que l'affaiblissement de la dimension politique ou citoyenne des AVQ conduit à repousser certains habitants qui ne conçoivent pas leur engagement dans un tel cadre.

Ce constat de l'audience très restreinte des AVQ est essentielle pour bien comprendre le décalage entre l'investissement rhétorique mais également en termes de portage politique que connaît la norme participative et la réalité du public qu'elle est aujourd'hui en mesure de

[1] Voir : GUIDAT Claudine, « Les ateliers de vie : le dialogue et la solidarité au cœur de la vie de quartier », *Nancy Mag'*, mars-avril 2006, p. 17.
[2] Notes d'observation, déclaration de François Pélissier, conseiller municipal lors de la réunion de l'AVQ « Stanislas-Meurthe », le 7 mars 2006.
[3] Notes d'entretien avec Claudine Guidat, le 15 janvier 2008.

mobiliser. Ce défaut général d'inclusion, avant même d'en étudier les détails en termes de représentativité de la population visée, pourrait suffire par lui-même à conclure à l'échec de la participation à remplir un des ses objectifs théoriques les plus communément avancé, à savoir sa capacité à régénérer la démocratie représentative. En effet, comment des structures aussi confidentielles pourraient renouveler des processus décisionnels jugés opaques et réservés à la seule catégorie des professionnels de la politique ?[1] La démarche participative semble donc atteinte de manière originelle et paradoxale du mal qu'elle entend combattre, à savoir la désertion des citoyens des circuits décisionnels, quel qu'ils soient. Ces observations méritent selon nous une attention toute particulière pour ne pas réduire la démarche participative à une simple chimère laissée à la disposition des élus afin de créer l'illusion de décisions concertées avec les citoyens. Toutefois, le simple constat du faible enthousiasme suscité par les AVQ n'est pas suffisant à appuyer notre hypothèse du défaut d'inclusion et de représentativité de ces structures permanentes. En effet, considéré isolément, ce premier élément pourrait tout de même suffire à assurer une certaine représentativité de la population concernée par les enjeux débattus dans ces arènes. Il serait par exemple possible d'imaginer une structure permanente fonctionnant en cercle restreint mais dont la représentativité pourrait être assurée par différentes techniques comme le tirage au sort. De plus, ce constat ne fait que renforcer les conclusions d'autres études indiquant également le déficit général de membres actifs dans les différentes structures participatives permanentes[2]. Aussi, pour compléter notre analyse, il nous faut à présent démontrer qu'en plus d'être très peu nombreux, les membres des AVQ ne représentent pas non plus l'ensemble des catégories d'habitants présents sur le territoire nancéien.

B. De la démocratie de « trottoir » en discussion de « salon »

Le travail visant à déterminer la composition sociologique des AVQ de la ville de Nancy s'est avéré constituer une opération délicate pour plusieurs raisons. En effet, nous nous sommes heurté à une certaine réticence des acteurs, en particulier des élus et des services municipaux.

[1] Pour des conclusions proches, sur la base de l'étude des conseils de quartier de la ville de Nantes, se reporter à : LE GALIC Mathias, *La démocratie participative : le cas nantais*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 127. L'auteur considère ainsi que « l'on parle certes beaucoup d'une crise de la démocratie représentative, mais que penser au vu de ce déficit de participation, d'une démocratie participative qui parvient péniblement à drainer 1 à 2 % des habitants ? Sous cette forme, l'on voir mal comment l'une pourrait régénérer l'autre ».

[2] Pour exemples, se reporter entre autres à : LE GALIC Mathias, *op.cit.*, p. 127-199 et VAL Nicolas, *La démocratie locale et la participation associative à la politique municipale : l'exemple de la ville de Rouen*, Thèse, Université de Rouen, 2006, p. 196.

Nos demandes répétées pour obtenir le détail des profils des membres des CA ont été systématiquement éludées. Le motif généralement invoqué à l'appui de ce refus implicite trouvait son origine dans la conduite d'une étude déjà en cours, commandée par les services municipaux à Valérie Bretagne et dont l'usage devait rester à disposition de l'institution. Dans ces conditions, les acteurs rencontrés m'ont par exemple fait état de l'absence de pertinence de ma démarche concurrente à l'enquête officielle, qu'il me serait bien entendu possible de consulter par la suite. Or, si une étude à vocation sociologique a bien été menée, nous n'y trouvons pas trace d'une enquête précise concernant la composition sociologique des AVQ[1]. Aussi, nous nous baserons pour fournir ces différents éléments sur nos observations répétées des différentes réunions des AVQ ainsi que sur plusieurs témoignages et sur certains chiffres officiels fournis par la mairie qu'il conviendra tout de même d'appréhender avec une certaine réserve[2].

Quoi qu'il en soit, notre enquête nous permet d'ores et déjà de fournir certains éléments propres à rendre compte des caractéristiques sociologiques essentielles pour comprendre le type de public présent au sein des AVQ. De manière générale tout d'abord, nos observations nous conduisent à faire état de la présence de deux groupes majoritaires dans ces structures (simples adhérents et membres intégrés confondus) : les retraités d'une part et les actifs avec enfants d'autre part. Notre étude de terrain lors des différentes réunions, établie par l'observation de l'assistance ainsi que par une prise de notes lors de chaque prise de parole, généralement précédée d'une présentation sommaire, nous permet en effet de dégager une majorité de personnes se présentant comme des retraités ou comme des pères/mères de famille. Si ce constat ne rend pas compte avec précision de l'ensemble des catégories de citoyens présents lors de ces réunions, il offre en revanche une mesure assez précise des participants les plus actifs, c'est-à-dire des citoyens qui prennent le plus souvent la parole. Ensuite, de manière plus détaillée, nous pouvons affirmer une absence manifeste des classes d'âges inférieures à 40 ans. L'exclusion des populations les plus jeunes semble attestée en plus de nos observations par la conjonction de plusieurs données. Les services municipaux avancent ainsi, à l'issue du renouvellement des CA intervenu à la fin de l'année 2008 que ceux-ci

[1] Il s'agit en réalité de l'étude réalisée par Valérie Bretagne intitulée « Projets de Vie(s)-Projets de Villes ». Voir *supra*, p. 119.

[2] Nous avons ainsi rencontré de nombreux travaux ayant initié une démarche quantitative semblable à la nôtre sans pour autant être en mesure d'en fournir une étude complète. Pour des exemples, voir notamment : VAL Nicolas, *op. cit.*, p. 196-200 et DEBRE Célia, *Pour une sociologie de la démocratie locale : une notion à l'épreuve des instances de quartier amiénoises et nantaises de la génération 1990*, Thèse, Tours, Université François Rabelais, 2005, p. 336.

comptent désormais 9% de jeunes[1]. Ce chiffre officiel, même s'il n'est déjà pas très élevé, doit selon nous être interprété avec précaution. En effet, si l'institution le livre dans son magazine d'information officiel, elle ne l'accompagne pas en revanche de la précision concernant la fourchette d'âge dans laquelle se situe cette catégorie sociale des « jeunes ». Au final, le défaut d'inclusion de ces structures s'exerce en premier lieu à l'encontre des classes d'âge les moins élevées. Il se trouve d'ailleurs que cette structure générale trouve une incarnation idéale lorsque l'on s'intéresse à la moyenne d'âge des 11 présidents d'AVQ. Ainsi, selon nos calculs, celle-ci est de 60 ans et, mieux, seul un président est âgé de moins de 40 ans. Les moins de 40 ans se trouvent donc en situation de triple exclusion : moins nombreux à investir ces lieux, ils prennent ensuite la parole moins souvent que leurs aînés lors des réunions ouvertes et accèdent finalement que très rarement à des postes élevés dans l'organigramme de ces associations. Cette structure sociologique qui laisse apparaître une sur-représentation des retraités doit selon nous être mise en relation avec nos observations précédentes relatives à la dimension de bénévolat souvent associée à cet engagement citoyen. Dans ce cadre, la participation active au sein de ces structures de quartier s'apparente effectivement à l'engagement associatif de type bénévole et il n'est alors pas étonnant d'y retrouver les mêmes catégories sociales, à savoir les personnes en retraite disposant d'un capital temps et d'une expérience suffisante pour s'investir de cette manière.

Par ailleurs, nous pouvons également évoquer une composition majoritairement masculine des différents CA. La municipalité avance ainsi un pourcentage de 45% de femmes au sein des CA. Ici encore, notre étude des 11 présidents confirme cette proportion avec 4 femmes présidentes. La présence féminine semble toutefois en progrès continu au regard notamment de la composition des anciennes commissions de quartier, comme nous le confiait cet adhérent aguerri des AVQ, déjà membre des structures postérieures à 2002 : « *c'est vrai qu'on voit quand même de plus en plus de femmes prendre des responsabilités dans les CA. On n'en est pas encore à la parité mais c'est déjà mieux qu'à l'époque des commissions où là, il y avait quand même une écrasante majorité de messieurs !* »[2]. Enfin, notre enquête nous permet également de fournir des éléments d'analyse concernant les classes sociales présentes dans les AVQ. Plusieurs témoignages sont éloquents sur ce point, à commencer par cet ancien président de l'AVQ « Saurupt Clémenceau » qui nous indiquait ainsi que : « *quand j'ai décidé de me présenter à la présidence, du haut de mes 30 ans, je me suis dit, ça ne va pas être*

[1] « Démocratie locale et référents de terrain », *Nancy Mag'*, décembre 2008, p. 7.
[2] Notes d'entretien avec Jacques Bergeret, membre de l'AVQ « Boudonville Scarpone Libération », le 22 novembre 2007.

possible. Je connaissais le profil des autres membres du CA, c'était majoritairement des personnes de plus de 60 ans, bien installées dans le quartier, des commerçants…Et pour tout dire, avec un profil plutôt de droite ou de centre droite généralement »[1]. Un autre entretien nous invite cependant à nuancer légèrement cette caractéristique : « *Il n'y a rien dans les statuts qui impose telle ou telle représentation sociologique. Donc après, pour le reste, ça dépend de qui se présente. Mais bon, je dirais quand même qu'il y a un peu de tout. Enfin, on ne peut pas dire qu'il n'y a pas du tout de classes populaires ou de défavorisés. Après, c'est sûr qu'il y a quand même plus de retraités et des mères de famille, mais pas seulement* »[2]. Ici encore, l'étude des catégories professionnelles auxquelles appartiennent les 11 présidents des AVQ nous permet d'illustrer ce propos. Notre enquête sur ce point nous révèle une sur-représentation effective des classes moyennes et supérieures ainsi que des retraités. Toutefois, cette dernière catégorie, si elle est bien dominante, ne doit pas prêter à confusion car ces personnes retraitées peuvent eux-mêmes provenir de catégories sociales différentes[3]. Selon nos données, les présidents occupent les professions suivantes : un technicien-responsable d'un service après vente (à la retraite) ; une enseignant dans le secondaire ; un juriste d'entreprise ; un employé de bureau ; un cadre en gestion ; un podologue (à la retraite) ; un employé dans l'industrie (à la retraite) ; un cadre supérieur ; un professeur d'université et un directeur d'école. Cet échantillon constitué par les présidents des AVQ reflète bien la sur-représentation des classes moyennes et supérieures et la relative absence des catégories socio-professionnelles les moins élevées[4]. Ces éléments confirment ainsi les constats d'autres enquêtes confirmant de manière générale la relative exclusion des catégories populaires de ces instances de participation de quartier[5].

Cette question de la représentativité des AVQ n'est que rarement évoquée publiquement et n'a d'ailleurs fait l'objet que d'une mince et tardive réflexion de la part de l'institution municipale. Comme dans l'extrait retranscrit précédemment, l'attitude générale à propos de ce thème consiste à relever le caractère ouvert de ces instances qui n'excluent aucune catégorie

[1] Notes d'entretien avec Alan Yvon, ancien Président de l'AVQ « Saurupt Clémenceau », le 18 janvier 2008.
[2] Notes d'entretien avec Jacques Bergeret, membre de l'AVQ « Boudonville Scarpone Libération », le 22 novembre 2007.
[3] En ce sens, voir : DEBRE Célia, *op. cit.*, p. 336-339.
[4] Sur ce point, voir notamment : GONTCHAROFF Georges, *La reprise en main de la politique par les citoyens ou la démocratie locale participative*, Paris, Adels, 2001, p. 73-74. L'auteur considère ainsi que « les associations qui médiatisent la participation locale recrutent en prédominance dans les couches moyennes, et particulièrement dans les couches de salariés non-manuels, c'est-à-dire dans les couches nouvelles de la population, le secteur tertiaire, caractéristique de la société industrielle avancée ».
[5] Voir notamment : VAL Nicolas, *op. cit.*, p. 196 ou encore DEBRE Célia, *op. cit.*, p. 336.

sociale *a priori* et qui se trouvent finalement dans l'obligation de fonctionner avec les bonnes volontés qui se présentent. Cette posture est par exemple rappelée par le Président d'un AVQ au cours d'une assemblée où ce dernier précise que « *les 24 membres du CA ne prétendent pas être représentatifs du quartier. C'est pourquoi nous invitons tous les autres habitants à participer activement à la vie de leur atelier* »[1]. L'institution a toutefois entamé une réflexion progressive sur ce sujet à partir de 2006. Ainsi, lors du séminaire de réflexion sur la démocratie de proximité organisé par la ville en 2006, les principales conclusions visant les modifications éventuelles à apporter au fonctionnement des AVQ mentionnent cette question en considérant nécessaire « *l'ouverture à la diversité des populations du quartier pour créer du lien social* » [2]. Le travail entamé à cette époque n'a toutefois abouti qu'à des réformes au caractère plus symbolique qu'effectif. Les mesures prises par l'institution pour favoriser le caractère inclusif des AVQ se résument à la modification de deux points dans les statuts adoptés en novembre 2008. Le premier élément réside dans l'abaissement de l'âge minimum pour faire partie d'un Atelier de 18 à 16 ans[3]. Toutefois, l'on voit mal comment cette simple modification statutaire pourrait conduire à favoriser l'engagement des jeunes, et particulièrement de ceux compris entre 16 et 18 ans. Cette réserve est d'ailleurs renforcée par la situation que connaissent bien souvent les plus jeunes membres de ces associations, comme en témoigne ce récit d'un membre ayant adhéré depuis l'âge de 18 ans : « *j'avais 18 ans quand j'ai adhéré à l'atelier de vie. J'étais le benjamin de l'atelier, et je le suis toujours d'ailleurs ! Á l'époque, j'étais déjà membre des jeunes RPR et je m'interrogeais à intégrer le Conseil municipal des jeunes, mais j'ai préféré l'AVQ parce que je pensais que c'était une structure nettement plus politique, nettement plus porteuse de valeurs et potentiellement de concrétisations. Mais bon, j'ai été un peu déçu et puis surtout au début, comme j'étais le seul jeune ou presque, j'étais considéré comme le gentil benjamin, on me prenait pas trop au sérieux. Limite, j'étais la mascotte !* »[4]. Au-delà de cette expérience personnelle, la légitimité de la présence des plus jeunes au sein des AVQ ne semble pas définitivement assurée au sein de la municipalité. Une tension existerait ainsi quant à l'articulation entre Conseil municipal des jeunes et Atelier de vie de quartier comme cadre naturel à l'engagement citoyen de la jeunesse. Ici encore, le jeune adhérent nous livre son témoignage sur ce point : « *je trouve que leur décision d'abaisser l'âge d'adhésion à 16 ans est bonne parce qu'ils veulent élargir l'assiette des personnes susceptibles de venir. Mais bon, c'est plus compliqué que ça parce*

[1] Notes d'observation lors d'une assemblée générale de l'AVQ « Léopold Vieille Ville », le 30 mars 2006.
[2] LEBRUN Vincent, précité, p. 1.
[3] Article 4 des statuts des AVQ, version de novembre 2008.
[4] Notes d'entretien avec Vincent Lebrun, le 26 août 2008.

qu'il y a aussi le Conseil municipal des jeunes avec qui on n'a pas d'interaction d'ailleurs. Enfin, des fois, on a l'impression qu'ils veulent distinguer les publics : aux jeunes le CMJ et les AVQ pour tous les autres. Et moi, je trouve ça dommage parce que selon moi, il y a les ateliers de vie de quartier qui existent et il y a des choses qui peuvent être faites sur le quartier qui peuvent intéresser les jeunes comme restructurer un parc, avoir des créations de jeux, d'aires de jeux, et donc, les jeunes devraient être les premiers à aller voir parce que c'est peut-être les premiers que ça intéresse. Mais bon, soit nos projets n'arrivaient pas à aboutir, soit on nous disait qu'il y avait le Conseil des jeunes pour ce genre de choses, soit carrément, quand je cherchais à établir des liens entre l'AVQ et le CMJ, ça a commencé à créer des dissensions au sein de l'AVQ entre l'adjoint de territoire, le président de l'AVQ »[1]. La seconde mesure prise en faveur d'une meilleure représentativité de l'AVQ a consisté en l'introduction d'une mesure paritaire dans la composition des CA. L'augmentation relevée précédemment du nombre de femmes dans ces instances suite au renouvellement de 2008 plaide ainsi pour l'effectivité de cette seconde réforme. Enfin, plusieurs témoignages font également état d'une autre piste de réflexion engagée par la municipalité afin de renforcer la représentativité des AVQ, qui n'a cependant pas vu le jour jusqu'à présent. L'institution aurait ainsi cherché un temps à concevoir un mode de représentation de type corporatiste au sein des AVQ, comme en atteste cet adhérent interrogé : « *il y a eu une époque, après 2002, où la municipalité cherchait à mettre l'accent davantage sur la représentation au sein des CA de représentants du commerce par exemple mais comme il n'y a presque plus de petits commerces, ça n'a pas trop marché* ». Ce choix aurait cependant conduit à adopter une logique toute autre que celle *a priori* recherchée dans le cadre d'instances se revendiquant d'une démarche participative. Le but n'aurait plus alors été l'ouverture d'espaces à l'ensemble des habitants mais plutôt de constituer des sortes de Conseils économique et social de quartier. L'idée reste tout de même présente et a été évoquée par exemple lors du séminaire de 2006 dont une des propositions finales visait à réaliser « *l'ouverture à l'ensemble des acteurs sur les quartiers pour des réflexions partagées* »[2]. Cette vision corporatiste semble à l'origine de la proposition présente dans le programme électoral de la liste sortante de création d'un conseil de développement de la vie locale regroupant plusieurs quartiers et « *s'adressant en particulier aux représentants du monde associatif* »[3]. Toutefois, ce projet ne connaît pas de réalisations concrètes à ce jour. Le manque de représentativité avéré des membres des AVQ

[1] *Ibid*.
[2] LEBRUN Vincent, précité, p. 1.
[3] « Le renouvellement de la démocratie de proximité », *Nancy Mag'*, juillet 2008, p. 9.

fait d'ailleurs l'objet d'un investissement stratégique de la part de l'opposition municipale qui concentre une grande partie de ses critiques du système participatif municipal sur ce point. Ainsi, dans une première tribune publiée en juillet 2008, le groupe socialiste au Conseil municipal invoquait le fait que « *très souvent, en effet, on a détourné la participation au profit de la communication. Et paradoxalement, la communication tournée vers les Nancéiens pour expliquer les moyens d'accès aux ateliers de vie de quartier aura été particulièrement défaillante. Aujourd'hui, nous demandons la mise en place d'une campagne de communication massive afin d'ouvrir ces espaces aux populations qui en sont les plus éloignées, notamment les jeunes et les populations les plus défavorisées* »[1]. La critique est une nouvelle fois portée en décembre 2008, c'est-à-dire après le renouvellement assorti des réformes statutaires de novembre 2008, en ces termes : « *de larges franges de la population en sont exclues. Qu'il s'agisse des jeunes, et ce malgré l'annonce fracassante de l'ouverture des AVQ aux 16-18 ans, ou des populations étrangères. Nous regrettons qu'une campagne spécifique de communication n'ait pas été mise en œuvre à l'égard de ces publics* »[2]. L'argument central de la critique portée par l'opposition réside donc dans l'allégation d'une volonté délibérée de la municipalité de restreindre au maximum le degré d'inclusion des AVQ afin d'en garder le contrôle et de faire prospérer un capital électoral auprès d'habitants au profil sociologique plutôt favorable à l'équipe municipale en place. Nous y reviendrons par la suite[3], mais nous pouvons évoquer à ce stade le lien fort qu'il semble exister entre composition sociologique des AVQ et intérêt stratégique des équipes partisanes. Ainsi, comme nous le révélait l'ancien Président d'un AVQ, membre de la section nancéienne du Parti socialiste, il était nécessaire de renouveler les activités proposées par l'atelier afin d'en renouveler la composition, pour obtenir au final une structure dont les membres seraient moins marqués à droite. Ainsi, pour marquer sa différence, il a projeté un film de 15 minutes sur le quartier afin d'offrir une activité légèrement rénovée. Cette manifestation comportait également un aspect stratégique : « *l'idée qu'on avait avec cette première manifestation, c'était d'en profiter pour élargir au-delà du public habituel, les personnes âgées, qui viennent aux repas de quartier, d'élargir le public avec un support un tout petit peu innovant […] Et ça a marché partiellement, on a eu un public un peu renouvelé pendant cette manifestation, et*

[1] MASSON Bertrand (pour le groupe des élus de gauche), « Des actes ! », *Nancy Mag'*, Tribunes libres, juillet 2008, p. 15.
[2] MASSON Bertrand (pour le groupe des élus de gauche), « Osons la démocratie participative pour notre ville », *Nancy Mag'*, Tribunes libres, décembre 2008, p. 13.
[3] Voir *infra*, p. 356 et s.

c'est à ce moment là qu'on a aussi pu essayer de renouveler un peu les membres de l'atelier de vie, c'était un peu la stratégie qu'on avait »[1].

Au terme de cette analyse de la composition sociologique des AVQ nancéiens, l'on remarque que les adhérents de ces structures présentent des caractéristiques relativement proches de celles généralement relevées à propos des électeurs dans le système représentatif classique[2]. Le défi de l'inclusion par la démocratie participative semble donc loin d'être relevé dans le cadre de ces structures particulières. Dans les conditions actuelles de sa mobilisation, la norme participative paraît incapable d'attirer le public déjà exclu de la démocratie représentative[3]. Ces observations rejoignent d'ailleurs d'autres conclusions mettant l'accent sur l'absence d'effets des instances de participation sur le niveau d'abstention lors des différentes échéances électorales[4]. Il s'agit bien ici d'un constat d'échec manifeste de la démarche participative, telle que mise en place par les acteurs politiques. Les dispositifs étudiés visent ainsi plutôt à un approfondissement de la démocratie représentative locale proposé aux citoyens déjà les plus actifs[5] et non une volonté d'élargissement aux publics traditionnellement les plus éloignés du fait politique[6]. Toutefois, ce qui ressemble à une impasse pour la démocratie participative dans le cadre de ces structures permanentes incarnées par les conseils de quartier pourrait finalement faire l'objet d'un dépassement par le biais de l'introduction d'innovations démocratiques susceptibles de mieux intégrer la dimension inclusive.

---

[1] Notes d'entretiens avec Alan Yvon, ancien Président de l'AVQ « Saurupt Clémenceau », le 18 janvier 2008.

[2] Sur ce point, se reporter à : LAGROYE Jacques, FRANCOIS Bastien et SAWICKI Frédéric, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po, Dalloz, 5ème édition, 2006, p. 339-373.

[3] En ce sens, voir : PICQUÉ Aurélie, « Les critères d'excellence de la concertation pour les acteurs : quelle définition de « l'inclusion » ? », communication lors des premières journées doctorales sur la participation du public et la démocratie participative, organisées par le GIS « Participation du public, décision, démocratie participative », 27-28 novembre 2009, consultée en ligne le 4 février 2010.

[4] En ce sens, se reporter notamment à : REY Henri, « Participation électorale et démocratie participative », *in* BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves (dir.), *op. cit.*, p. 217-222 et FALISE Michel, *Démocratie participative : promesses et ambiguïtés. Réflexions nourries de l'expérience lilloise*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'aube, 2003, p. 46-47.

[5] Ces éléments renforcent ainsi les conclusions de l'enquête « Valeurs » 2008 qui notent que « ceux qui donnent la priorité à la participation citoyenne sont des personnes qui s'intéressent à la politique, qui ont des opinions à défendre […] Ceux qui désirent plus de participation ont donc le profil démographique de ceux qui s'intéressent généralement à la politique : ils sont en moyenne plus instruits, ont des revenus plus élevés et sont bien intégrés dans la société ». Voir : MAGNI BERTON Raul, « Participation électorale, participation critique et démocratie participative », *in* BRÉCHON Pierre et TCHERNIA Jean-François, *La France à travers ses valeurs*, Paris, Armand Colin, 2009, p. 277.

[6] Sur ce point, voir : GAXIE Daniel, *Le Cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil, 1978, p. 158-189.

II. L'ABSENCE D'INCLUSION, UN DÉFAUT INSURMONTABLE ? L'ÉCHEC DE L'INCLUSION AU SEIN DES DISPOSITIFS *AD HOC*

Le problème de la représentativité des dispositifs permanents comme les AVQ pourrait être surmonté par la mise en œuvre de techniques innovantes capables de respecter une certaine représentativité sociologique. Il s'agirait alors d' « *inventer en pratique des dispositifs, qui sans parvenir à une parfaite représentativité statistique de l'ensemble des groupes présents sur le territoire, parviennent à limiter de tels écarts de représentation* »[1]. Ces dispositifs renvoient aux techniques de panel ou de jury citoyens dont les expérimentations locales nous ont permis de tirer les premiers enseignements à propos de leur capacité à surmonter ce défi de l'inclusion. Or, alors qu'il semble possible de réaliser des échantillonnages relativement précis afin de représenter une population donnée, comme cela a pu être réalisé dans plusieurs expériences[2], il semble que les acteurs présents sur notre terrain d'étude n'aient pas réellement cherché à atteindre cette représentativité par la mise en place de tels dispositifs. En effet, les exemples locaux d'instances susceptibles d'assurer la représentativité des intérêts sont touchées par différentes lacunes, d'origine stratégique (A) ou logistique (B) qui ne leur ont pas permis de remplir cet objectif.

A. Le cas des panels citoyens nancéiens : le défaut d'inclusion d'origine stratégique

La multiplication de ces dispositifs *ad hoc* dans le cadre de l'action publique locale témoigne de l'adoption de ce nouveau référentiel par les acteurs. Pour bien comprendre ce phénomène, il est nécessaire d'exposer d'abord l'évolution qu'a connue le monde académique à travers l'essor des théories délibératives qui a été encouragé par le constat d'échec des démarches participatives. L'incapacité des structures participatives classiques à relever le défi de

[1] BLONDIAUX Loïc, « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », *Mouvements*, n°18, novembre-décembre 2001, p. 48.

[2] Sur ce point, voir notamment : FISHKIN James, *The Voice of The People. Public Opinion and Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1997, p. 162. L'auteur décrit ainsi sa technique de *deliberative poll* permettant selon lui une bonne représentativité de l'échantillon sélectionné : « take a national random sample of the electorate and transport those people from all over the country to a single place. Immerse the sample in the issues, with carefully balanced briefing materials, with intensive discussions in small groups, and with the chance to question competing experts and politicians. At the end of several days of working through the issues face to face, poll the participants in detail. The resulting survey offers a representation of the considered judgments of the public-the views the entire country would come to if it had the same experience of behaving more like ideal citizens immersed in the issues for an extended period ».

l'inclusion a en effet conduit le champ académique à se tourner vers d'autres techniques. Il nous semble important de noter ici que cette évolution gagne à être mise en relation avec l'essor des thèses délibératives. En effet, le passage des dispositifs participatifs permanents à des dispositifs à vocation délibérative, le plus souvent ponctuels et réservés à l'élaboration d'un projet ou à la discussion d'une question, nous paraît fortement corrélé au constat de l'échec de la force inclusive des techniques de première génération. Les données empiriques concluant au caractère confidentiel de la plupart des instances participatives sont en quelque sorte venues nourrir les réflexions théoriques considérant pour leur part que les conditions idéales de délibération ne peuvent être atteintes qu'en présence d'un petit nombre de participants. Aussi, pouvons nous considérer que l'essor des techniques délibératives entérine d'une certaine manière l'abandon de l'objectif d'inclusion et de représentativité sociale initialement poursuivi par la démarche participative classique. Ce tournant délibératif s'incarne par l'apparition de nouveaux dispositifs, *ad hoc*, privilégiant le travail en petit comité entre des membres sélectionnés dans le but d'obtenir un échantillon statistique relativement représentatif des intérêts en cause. Ces innovations démocratiques sont connues pour la plupart depuis les années 70 mais leur mise en œuvre au sein des processus décisionnels politiques est bien plus récente puisqu'elle a lieu en France surtout à partir des années 2000. Nous pouvons ainsi recenser des techniques comme les sondages délibératifs, les jurys et panels citoyens ou encore les conférences de consensus, qui ont toutes en commun de partager une forme ponctuelle, centrée sur une problématique ainsi qu'un travail en petit groupe recruté selon plusieurs techniques censées assurer une certaine représentativité statistique. Deux techniques principales sont utilisées pour atteindre cet objectif de représentativité. La première variante correspond à l'usage du tirage au sort pour recruter les participants. Le tirage au sort est par exemple utilisé dans le cas du sondage délibératif appliqué par James Fishkin et qui vise à réunir « *un échantillon de citoyens tirés au sort, assez large pour être véritablement représentatif […] L'idée est que l'opinion ainsi formée correspond à ce que serait l'opinion du peuple s'il pouvait avoir les moyens d'une délibération de qualité – à la différence des sondages habituels* »[1]. On le rencontre également dans certains jurys citoyens, comme en Allemagne[2] ou celui organisé par le Conseil général de Meurthe-et-Moselle. Le recours au tirage au sort apparaît ainsi comme étant à même

[1] ROCKE Anja et SINTOMER Yves, « Les jurys citoyens berlinois et le tirage au sort : un nouveau modèle de démocratie participative ? », *in* BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves (dir.), *op. cit.*, p. 145.
[2] Voir pour exemple : VERGNE Antoine, « Les jurys citoyens. Une nouvelle chance pour la démocratie ? », *Les notes de la Fondation Jean-Jaurès* n°12, 2008, p. 4.

d'assurer une représentativité satisfaisante de la population concernée[1]. Nous pouvons d'ailleurs noter que cet usage concret du tirage au sort s'accompagne d'un regain d'intérêt pour cette technique dans certains travaux académiques[2]. La seconde variante, nettement moins utilisée en raison de coûts financiers bien plus lourd correspond au recours à un institut de sondage pour opérer la sélection du groupe amené à délibérer dans ces instances[3].

En effet, les responsables municipaux de la démarche participative considèrent justement que ces nouvelles techniques, et notamment celle des panels citoyens, visent le double objectif de dépasser le défaut général d'inclusion des AVQ et de réunir les conditions idéales de délibération. Ainsi, Claudine Guidat nous indiquait que « *de toute manière, il faut prendre acte du fait qu'il y a forcément un procès d'intention qui nous sera fait sur les AVQ, parce qu'ils ne sont pas assez représentatifs ou autres. Et donc, il faut réfléchir à comment on sort du procès d'intention. Alors ça passe par des relations un peu nouvelles entre la ville et les ateliers comme ce sera le cas après et puis deuxièmement, il faut comprendre que les ateliers font maintenant partie d'un ensemble plus vaste. On va élargir le public, de manière naturelle, et créer les conditions de l'intelligence collective avec par exemple, ce qu'on a appelé les ateliers citoyens sur la Place Thiers ou les panels* »[4]. Toutefois, l'étude de la composition des différents panels citoyens nancéiens laisse apparaître un décalage entre l'apparente acquisition de ce nouveau référentiel délibératif et sa mise en pratique concrète. Même s'il convient de distinguer les situations rencontrées dans le cadre des panels citoyens relatifs à des projets urbains, comme celui relatif à la rénovation de la Place Thiers et les panels citoyens thématiques[5], nous pouvons noter certaines ambiguïtés dans chaque cas. Tout d'abord, il apparaît que si les membres du panel citoyen organisé sur le projet d'aménagement de la Place Thiers ont bien été tirés au sort, ce n'était pas dans un objectif de représentativité sociologique. Les participants à ce panel figuraient en réalité déjà dans le rapport de Valérie Bretagne rédigé pour le compte de la Communauté urbaine sur la qualité de vie à Nancy[6]. Cet échantillon comptait 280 habitants mais seuls ont été sollicités ceux qui, lors de cette enquête « *avaient manifesté leur souhait de pouvoir éventuellement s'impliquer un peu plus dans la*

[1] *Ibid*., p. 5-8.
[2] Sur ce point, voir notamment : SINTOMER Yves, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, p. 30- 54.
[3] VERGNE Antoine, article précité, p. 4.
[4] Notes d'entretien, le 15 janvier 2008.
[5] Voir *supra*, p. 164.
[6] Voir *supra*, p. 119.

vie de leur cité »[1]. Cette première expérience connaît donc deux lacunes principales ne lui permettant pas à notre sens de dépasser le défaut d'inclusion rencontré au sein des dispositifs permanents. D'une part, le recrutement s'est opéré sur une base très réduite de 280 personnes, ce qui en limite fortement le potentiel représentatif. D'autre part, le tirage au sort s'est effectué à partir d'une liste de candidats pré-sélectionnés en raison de leur volonté explicite de s'engager davantage dans une démarche participative. Or, étant donné que les éléments sociologiques font apparaître une corrélation forte entre appartenance à une catégorie sociale moyenne ou supérieure et l'intérêt pour la chose politique, cette base ne peut aboutir qu'à biaiser la représentativité de l'échantillon. Dans ces conditions, relativement éloignées des critères méthodologiques plus aptes à assurer une certaine représentativité, il n'est alors pas surprenant de constater par exemple que plusieurs membres de ce panel étaient en réalité des membres des AVQ de la ville[2]. Ensuite, le cas des panels citoyens thématiques, organisés dans le but de fournir un support programmatique pour la liste menée par André Rossinot, soulève également certaines difficultés. Cette seconde catégorie étant menée dans le cadre d'une recherche scientifique, elle n'a en conséquence fait l'objet que d'une faible publicité. Aussi, nous ne pouvons ici nous baser que sur les conclusions établies par les responsables du projet. Cependant, ces derniers relèvent explicitement les difficultés rencontrées pour recruter les 15 participants à chacun des 4 panels organisés. Le recrutement s'est opéré en mobilisant « *les réseaux ou les réseaux de réseaux des colistiers ou des animateurs* »[3]. Tout en cherchant à « *à diversifier au maximum les profils des participants en tenant compte des types d'activités professionnelles et associatives qu'ils pratiquent, du quartier de résidence, du statut familial et de nos constats préalables guidés par la littérature* »[4], les animateurs du projet conviennent que « *la limite de notre démarche se retrouve dans les catégories de personnes touchées* »[5]. En effet, il se trouve que si le projet est apparemment parvenu à « *mobiliser des acteurs jamais ou très rarement sollicités auparavant* »[6], il n'a toutefois pas permis « *d'atteindre les plus précarisés car les réseaux auxquels ils appartiennent sont très peu nombreux et très faiblement étendus* »[7]. Mieux, il apparaît au final que ces panels ont

[1] DUPONT Laurent, REVEL Martine et GUIDAT Claudine, « Les Panels Citoyens Nancéiens : vers une méthode pour faire émerger des « savoirs citoyens » et enrichir la conceptualisation des projets urbains ? », communication lors des journées d'études « Savoir « citoyens » et démocratie participative dans la question urbaine », organisées par le CSU, l'AUS et LOUEST, les 6 et 7 février 2009, p. 6-7.
[2] Notes d'observation lors de la réunion de l'AVQ « Centre ville Charles III », le 26 juin 2007.
[3] DUPONT Laurent, REVEL Martine et GUIDAT Claudine, précité, p. 7.
[4] *Ibid*., p. 7.
[5] *Ibid*., p. 7.
[6] *Ibid*., p. 7.
[7] *Ibid*., p. 7.

intégré parmi leurs membres les colistiers présents sur la liste conduite par le maire sortant : « *pour pallier la difficulté de trouver rapidement des candidats prêts à participer spontanément aux Panels Citoyens Thématiques nous avons aussi sollicité des colistiers qui n'avaient encore jamais exercé de mandat électif au sein de la municipalité nancéienne* »[1]. Il ressort donc de ces différents éléments que cette seconde catégorie de panels citoyens n'était pas non plus en mesure de garantir la représentativité de ses membres. Les justifications fournies par les animateurs au choix de cette méthodologie particulière présentent elles-mêmes quelques ambiguïtés qu'il convient d'exposer. En premier lieu, ils avancent une contrainte temporelle à l'origine d'un projet construit « *dans l'urgence du temps* »[2]. Comme nous l'avons déjà évoqué, la particularité de ces panels citoyens thématiques est de s'inscrire explicitement dans le temps politique en raison de leur intégration au sein de la campagne municipale de la liste UMP. Les membres des panels ont ainsi été recrutés dans un intervalle d'un mois, ce qui explique alors le choix d'une méthodologie de sélection par le biais des réseaux proches des responsables. Cette inscription stratégique a par ailleurs poussé les animateurs à respecter « *les contraintes de discrétions liées au contexte politique* »[3]. L'on comprend ainsi aisément que la visée politique et stratégique de cette expérience en explique les lacunes en termes d'efforts méthodologiques nécessaires à la réalisation de l'objectif de représentativité sociologique. En second lieu, les responsables évoquent également une justification méthodologique à leur démarche. Ils se revendiquent effectivement d'une technique de recherche de représentativité alternative au tirage au sort ou à l'échantillonnage par un institut de sondage : la micro-représentativité[4]. Cette approche méthodologique viserait alors à substituer les « *règles de saturations heuristiques* »[5] à la représentativité sociologique. Dans ce cadre, l'essentiel ne serait plus de chercher à obtenir une représentativité formelle[6] des différentes catégories sociales présentes au sein de la population de référence mais à créer les conditions de délibération propres à faire émerger une représentativité substantielle ou matérielle par l'expression de « *la plus grande diversité possible des points de vue* »[7]. Déployée en support d'une expérience exploitée à des fins stratégiques, cette méthodologie se comprend alors aisément. Le but de ce projet n'est donc pas, *in fine*, de recueillir l'avis d'un

[1] *Ibid*., p. 7.
[2] *Ibid*., p. 6.
[3] *Ibid*., p. 7.
[4] Sur ce point, voir notamment : GARDERE Jean-Philippe, « Démocratie participative en aménagement urbain. Vers la micro-représentativité », consulté en ligne sur le site de l'ISDM, Revue permanente en ligne des utilisateurs des Technologies de l'Information et de la Communication, le 16 septembre 2007, p. 3-7.
[5] DUPONT Laurent, REVEL Martine et GUIDAT Claudine, précité, p. 8.
[6] Pour une utilisation de ce terme dans un sens proche, voir: VERGNE Antoine, article précité, p. 8.
[7] DUPONT Laurent, REVEL Martine et GUIDAT Claudine, précité, p. 8.

panel d'habitants représentatifs de la population nancéienne mais de travailler avec un public sélectionné principalement pour présenter un profil favorable à la liste du maire sortant et ainsi en mesure d'éclairer l'équipe partisane sur les attentes et visions de leur électorat potentiel. Ce premier exemple d'usage de techniques délibératives censées apporter une solution au problème de la représentativité des structures de participation permanentes nous en expose les limites, en raison de son inscription dans un contexte de compétition électorale. La technique du jury citoyen utilisée par le département nous offre par ailleurs une illustration de l'incapacité à surmonter cet obstacle, pour des motifs, cette fois d'origine logistique.

B. Le cas du jury citoyen départemental : le défaut d'inclusion d'origine logistique

Nous avons déjà pu évoquer le fait que la conduite du jury citoyen départemental s'est caractérisée par une forme d'amateurisme[1]. Ce constat a pu être établi sur la base de l'observation de certaines insuffisances dans son organisation qui offre en définitive l'image d'un dispositif largement incomplet par rapport à d'autres expériences de jurys citoyens menées par ailleurs. Les insuffisances avérées de la méthode choisie par l'institution pour procéder à la sélection des membres du jury méritent à présent d'être précisées afin d'appuyer notre démonstration de l'incapacité de ces techniques démocratiques à surmonter le défaut de représentativité souvent imputé aux différentes démarches participatives. Rappelons ainsi que cette procédure de recrutement des jurés s'est opérée en plusieurs temps en raison de la conjonction de diverses défaillances et non selon l'application d'une méthodologie élaborée en amont et rigoureusement appliquée. Dans un premier temps, les responsables ont envoyé une demande de participation par courrier à 280 habitants[2] du département tirés au sort de manière aléatoire sur la base de l'annuaire téléphonique. Toutefois, en raison du trop faible nombre de réponses favorables[3], il a alors été décidé de procéder à une seconde phase de sélection qui constitue, selon nous, le défaut de préparation fondamental de cette expérience. En effet, pour pallier le manque de candidats à la participation au jury, le département a alors

[1] Voir *supra*, p. 133 et s.

[2] Selon les sources, à savoir le dossier de presse officiel, le blog personnel de Mathieu Klein, nos entretiens réalisés avec les responsables, ce chiffre oscille entre 250 et 300 courriers. Le nombre retenu de 280 est celui qui revient toutefois le plus régulièrement.

[3] Au cours de notre entretien, Mathieu Klein nous confirmait ainsi que le département a « décidé de mélanger tirage au sort et appel à candidatures parce qu'on n'a pas eu assez de retours positifs à notre envoi de courriers. Et puis, en plus, cela nous paraissait être une bonne idée, d'avoir des membres motivés par la démarche participative ». Notes d'entretien, le 18 mai 2006.

effectué un appel à volontaires par le biais de différents supports de communication (presse locale, site internet du Conseil général, magazine d'information institutionnelle). Toute personne intéressée pouvait ainsi déposer sa candidature sur le site internet du département ou par courrier jusqu'à la date du 30 mars 2006. Ce second temps de la procédure, qui n'était pas prévu initialement a finalement permis aux responsables de procéder au tirage au sort des jurés, le 31 mars 2006, sur une base de 72 habitants du département s'étant portés volontaires[1]. Toutefois, de manière moins explicite que pour les responsables des panels citoyens nancéiens, il semble que la représentativité n'était pas un objectif immédiatement poursuivi dans la conduite de cette expérience. Comme nous l'indiquait Vincent Malnoury, le responsable du projet, « *le jury citoyen ne peut pas être représentatif de toute une population. 15 personnes, y'a aucune règle mathématique qui permettrait de penser que 15 personnes peuvent représenter 720 000 personnes, c'est impossible ! Et même si on voulait un panel représentatif, il faudrait au moins 500 ou 600 personnes et travailler comme on l'a fait avec autant de monde, c'est très compliqué […] Donc, un jury citoyen, il n'est pas représentatif de la population donc on ne peut pas dire que son avis est représentatif de l'avis de la population. En revanche, c'est une technique qui permet de balayer tous les arguments favorables et défavorables à une décision parce que le jury va, avec sa diversité, poser des questions à l'institution qu'elle ne s'est pas posée elle-même* »[2]. Il ressort pourtant d'autres expériences de jury citoyen, comme avec le modèle des *Planungszellen* allemands que les « *jurys citoyens montrent avec une régularité très forte que le tirage au sort des participants est un outil particulièrement efficace pour obtenir un échantillon représentatif de la population concernée* »[3]. Cette condition ne peut cependant être remplie qu'en présence d'un nombre de jurés bien plus important que les 15 participants à notre exemple local. Si les résultats cités par Antoine Vergne paraissent en effet tout à fait satisfaisants sur ce point, il faut noter que les jurys de référence comprennent de 78 à 390 membres[4]. Nous retrouvons ainsi avec le jury citoyen départemental, une logique sensiblement identique à celle appliquée au cas des panels citoyens nancéiens. Même si la méthodologie issue de la micro-représentativité n'est pas explicitement évoquée par les animateurs départementaux, nous pouvons constater une nouvelle fois que ces nouveaux outils ne sont pas pensés par les acteurs comme des instruments de recherche de représentativité sociologique mais sont mis en œuvre

[1] Conseil général de Meurthe-et-Moselle, « L'Arbre et la Route. Jury citoyen du 19 mai. Tirage au sort des 15 jurés », Dossier de presse officiel sur le jury citoyen, le 31 mars 2006.
[2] Notes d'entretien avec Vinent Malnoury, le 1er juillet 2006.
[3] VERGNE Antoine, article précité, p. 5.
[4] *Ibid.*, p. 6-8.

en application des principes des conditions idéales de délibération. Toutefois, le discours de l'institution départementale sur ce point est nettement plus ambigu que celui de leurs homologues nancéiens. En effet, s'ils nous indiquent d'une part avoir conduit la phase de recrutement en faisant en sorte que l'envoi des courriers soit « *proportionnel entre secteurs urbains et secteurs ruraux et que tous les secteurs soient concernés* »[1] ou encore que le dossier de membre du jury[2] insistait « *sur la neutralité, il ne fallait pas que ce soit des militants* »[3], ils nous confirment d'autre part ne « *pas du tout viser un objectif de représentativité, sinon on aurait constitué un panel. On y a pensé aussi parce que c'est d'ailleurs plus utilisé que le jury aléatoire* »[4]. En outre, la méthodologie finalement adoptée n'est pas considérée comme satisfaisante puisque les conclusions à l'issue de cette première expérience vont toutes dans le sens d'une modification visant notamment à l'évacuation de l'appel à candidatures : « *je pense que pour le prochain jury, il faudra mieux s'en tenir à des gens désignés par le sort plutôt qu'à des volontaires […] Oui, je pense que c'était une erreur d'avoir eu recours à des volontaires, avec le risque d'avoir des jurés un peu trop concernés par la question. Mais bon, en même temps, on a appris des choses avec ce jury* »[5].

Dans ces conditions, l'on comprend alors aisément que les résultats de notre enquête sur la composition du jury mettent en valeur ce double écueil de représentativité partielle et surtout de sur-détermination des participants[6]. Avant de présenter les conclusions de notre étude, il convient d'en préciser les conditions de réalisation. Nos résultats proviennent d'abord de l'enquête par questionnaire qui n'a récolté que 8 réponses sur les 15 membres du jury. Aussi, si les données concernant cet échantillon sont relativement complètes, les informations relatives aux 7 autres participants ne proviennent que des documents officiels auxquels nous avons pu avoir accès et ne mentionnent donc pas tous les aspects qui nous intéressent ici.

[1] *Ibid*.
[2] Voir : Annexe n°3.
[3] VERGNE Antoine, article précité, p. 6-8.
[4] Notes d'entretien avec Mathieu Klein, le 18 mai 2006. Le choix de s'en tenir à un jury aléatoire imparfait, puisque complété par un appel à candidatures était motivé, rappelons-le, pour des considérations d'ordre économique principalement.
[5] Notes d'entretien avec Vinent Malnoury, le 1er juillet 2006.
[6] Pour des conclusions proches relatives à un cas de jury citoyen organisé en 2003 à Saint-Brieuc, se reporter à : BARBIER Rémi, BEDU Clémence et BUCLET Nicolas, « Portée et limites du dispositif « jury citoyen ». Réflexions à partir du cas de Saint-Brieuc », *Politix*, vol. 22, n°2, 2009, p. 86. Les auteurs notent ainsi que « la tâche [de constitution du jury] ne fut pas simple. Certaines personnes se laissèrent convaincre relativement facilement : par civisme bien-sûr ; mais aussi par intérêt professionnel ». En l'espèce, la procédure de recrutement a également posé de nombreux problèmes. Effectuée par sollicitation téléphonique après tirage au sort sur les listes électorales, cette phase est marquée par de nombreux refus poussant les organisateurs à ne retenir au final que 12 jurés sur les 15 initialement prévus. La défection rapide de 2 jurés a finalement réduit le nombre de membres à 10 jurés, ce qui nuit bien-sûr à la représentativité de l'échantillon.

	Sexe	*Age*	*Profession*	*Secteur géographique*	*Autres engagements*	*Motivations*
J1	H	42	Cadre	Urbain	associatif	Proches décédées lors d'accidents contre des arbres d'alignement
J2	H	27	Fonctionnaire territorial	Semi-rural	Associatif + syndicaliste (CGT)	Intéressé par les questions environnementales + ami décédé lors d'un accident de la route
J3	H	50	Ingénieur	Rural	associatif	Intérêt professionnel et personnel pour la démocratie participative
J4	F	42	Fonctionnaire territorial	Urbain	associatif	Intérêt professionnel et personnel pour la démocratie participative
J5	H	49	Ingénieur de recherche	Urbain	Membre d'une structure de participation	Intérêt professionnel et personnel pour la démocratie participative
J6	H	55	Employé	Urbain	aucun	Intérêt personnel pour la démarche participative
J7	H	27	Étudiant-doctorant	Urbain	Membre d'un AVQ nancéien	Intérêt personnel pour la démarche + intérêt professionnel dans le cadre de travaux de recherche (observation participante)
J8	F	52	Ingénieur	Urbain	Association + adhérent au Parti socialiste	Intérêt personnel pour la démarche participative

J9	H	70	retraité	Rural
J10	H	72	retraité	Rural
J11	H	19	étudiant	Urbain
J12	F	42	employé	Semi-rural
J13	F	27	employé	Urbain
J14	H	68	retraité	Urbain
J15	F	30	employé	Semi-urbain
Moyenne	5F / 10H	45		9 secteurs urbains

Les quatre premières entrées (âge, sexe, profession, secteur géographique), relatives aux caractéristiques sociologiques des jurés nous confirment la présence de certaines distorsions. En premier lieu, la parité homme/femme n'a pas réussi à être atteinte puisque nous comptons seulement un tiers de membres féminins sur les 15 membres du jury. Ensuite, nous obtenons une moyenne d'âge de 45 ans. Nous pouvons noter par ailleurs que seuls 4 jurés sont âgés de moins de 30 ans. Les catégories professionnelles exercées par les jurés laissent quant à elle apparaître une domination des classes moyennes ou supérieures avec une légère sur-représentation de professions intellectuelles (cadre, chercheur, ingénieur). L'attention portée par les responsables du projet à conserver un équilibre entre secteurs urbains et ruraux pour refléter la géographie départementale, ainsi que pour éviter une trop large implication personnelle de participants issus du monde rural à ce titre susceptible d'être plus fréquemment confronté à la présence des arbres d'alignement, semble respectée. Nous avons en effet 9 membres du jury issus de zones urbaines, à savoir de communes membres de la CUGN. Nous pouvons donc conclure ici à une absence de représentativité effective de ce jury citoyen.

L'enseignement principal de cette enquête vient confirmer l'hypothèse d'une sur-détermination des jurés, au regard du choix des animateurs de recourir à un appel à volontaires. Il ressort en effet de ces résultats que plusieurs jurés « ne sont pas là par hasard »

et ont au contraire souhaité participer à cette expérience pour des raisons propres qui n'ont alors plus rien à voir avec le simple jeu du sort. En premier lieu, nous pouvons constater que 7 sur les 8 jurés interrogés par questionnaire font mention d'un engagement associatif, syndical, politique ou citoyen. Ce premier critère donne une première indication du profil général d'individus plutôt intéressés par la chose publique ou par l'engagement collectif. En outre, nous pouvons noter que 2 jurés présentent déjà un engagement dans une structure de participation, ce qui conforte l'hypothèse d'agents motivés par la participation citoyenne et l'engagement sous différentes formes. Notons en outre la présence au sein de ce jury de deux acteurs proches des réseaux socialistes locaux. En effet, nous avons observé la présence d'un juré présentant le profil d'un adhérent du Parti socialiste ainsi qu'un autre membre qui affiche pour sa part une candidature en 34ème position de la liste socialiste lors des élections municipales à Nancy. En second lieu, cette première série d'observations se trouve complétée par l'étude des motivations ayant procédé à la participation au jury. Ainsi, 6 jurés interrogés déclarent s'être engagés dans ce projet en raison d' « un intérêt personnel » pour la démarche participative. La pertinence de cette tendance est d'autant plus forte lorsque l'on sait que ces motivations ont été révélées en réponse à la question ouverte : « Quelles sont les motivations qui vous ont poussé à vous porter volontaire pour participer à ce jury citoyen ? ». Cet intérêt personnel est d'ailleurs doublé pour 4 participants par « un intérêt professionnel ». Cette dernière situation s'illustre idéalement dans la situation particulière d'un des membres du jury, qui n'est autre que Laurent Dupont, le doctorant en sciences de l'ingénieur actuellement en cours de réalisation d'une thèse en lien avec la démarche participative, sous la direction de Claudine Guidat. La présence de cet acteur tout à fait particulier est révélatrice des effets engendrés par le recours à l'appel à candidatures. Durant notre entretien, ce jeune chercheur nous assure être intervenu dans le cadre de la méthodologie de « l'observation participante » mais également pour « *vivre de l'intérieur une expérience participative car je m'y intéresse d'un point de vue théorique. Ceci me permet donc de confronter la théorie à la pratique* »[1]. Enfin, la sur-détermination des membres du jury semble également attestée par les motivations exprimées par 2 jurés, déclarant avoir souhaité participer au projet en raison d'une sensibilisation tout à fait personnelle de la problématique en question, à savoir la perte d'un proche suite à un accident de la route impliquant la présence d'un arbre d'alignement. L'interprétation de ces résultats nous indique bien que nous n'avons pas affaire dans ce cadre à de véritables « profanes » ou en tout cas à de simples citoyens « ordinaires » que seul le

[1] Notes d'entretien, le 16 octobre 2008.

hasard du sort aurait conduit à impliquer. Au contraire, nous sommes face à des agents investis de motivations personnelles pouvant engendrer de lourds présupposés quant à la question posée voire sur la démarche participative elle-même.

Au final, les responsables politiques semblent partager la conception selon laquelle il n'est pas nécessaire d'être en présence d'un dispositif suffisamment inclusif pour être représentatif tant que celui-ci met les participants en condition optimale pour exprimer l'ensemble de leurs opinions sur la question. Si cet argument peut être vérifié scientifiquement, travail qui ne nous concerne pas directement, nous ne pouvons que constater que dans ces conditions, l'objectif d'inclusion se trouve alors totalement occulté. Ainsi, alors qu'il semble impossible à atteindre dans le cadre des structures permanentes, l'objectif d'inclusion est ensuite délaissé au sein des nouvelles techniques, au profit d'une méthodologie mettant l'accent uniquement sur le potentiel des situations délibératives en petit comité. Cette approche partagée de la démarche participative faisant l'économie de la recherche d'une certaine représentativité sociologique entraîne alors de lourdes conséquences tant sur le plan théorique que pratique.

SECTION 2 : LES CONSEQUENCES DE L'ÉCHEC DU CARACTERE INCLUSIF DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

Le défaut général d'inclusion constaté dans un premier temps doit à présent nous conduire à en évaluer les conséquences précises sur la structuration des intérêts au sein de l'espace public local. Pour bien comprendre les enjeux décisifs associés à cette question de la force inclusive des différentes démarches participatives, il nous faudra en démontrer les répercussions majeures. Dans un premier temps nous mènerons une évaluation des débats théoriques conduits à propos du rapport entre délibération et inclusion. Cela nous permettra alors de comparer les dispositifs locaux aux exigences des théories qui ont poussé cette réflexion (I). Dans un second temps, nous chercherons à démontrer en se référant exclusivement à l'approche défendue par les acteurs, que ce défaut d'inclusion est à l'origine de nombreuses insuffisances (II).

I. LES EFFETS PERVERS DU DÉFAUT D'INCLUSION : UNE DÉLIBÉRATION FAUSSÉE

Les théories délibératives accordent une place contrastée à l'inclusion. Celle-ci est même au cœur d'un débat théorique important que nous devons impérativement évoquer (A). C'est à ce prix que nous pourrons ensuite proposer une application de ces modèles théoriques à l'analyse des dispositifs locaux (B).

A. La condition de l'inclusion : un impératif discuté au sein des théories délibératives

La conception délibérative classique insiste sur l'importance de la réunion des conditions idéales de communication. Dans ce cadre, une phase délibérative aboutie ne peut être menée qu'en présence d'un faible nombre de participants, comme l'indique par exemple les critères mis en place par le *Jefferson Center*[1]. En effet, il apparaît qu'un échange rationnel d'arguments ne puisse intervenir qu'au travers d'échanges entre un nombre réduit de participants. D'autres auteurs notent d'ailleurs que la délibération ne saurait être« *une activité*

[1] Voir *supra*, p. 185.

pour le demos »[1]. Ce premier argument quantitatif est complété par ailleurs par un argument qualitatif tenant à la nature des registres discursifs déployés. Ainsi, comme nous avons déjà pu le noter[2], seuls des arguments fondés sur la raison et énoncés dans le cadre d'une approche réflexive d'écoute et de respect des arguments alternatifs sont recevables. Cette double contrainte délibérative nous indique que la condition d'inclusion ne se situe pas au cœur de la construction délibérative théorique. John Dryzek, un représentant éminent de cette école délibérative classique le rappelle d'ailleurs quand il note que ce critère de l'inclusion ne doit pas reposer sur les procédures délibératives, qui ont un autre objet – la production d'une décision juste et rationnelle – mais sur les rapports politiques et sociaux abordés de manière générale. Cet auteur considère en effet que c'est la démocratie générale qui doit faire l'objet d'un effort de démocratisation, par le respect de trois critères[3]. Il dégage ainsi un premier critère de franchise désignant « *la proportion de la population qui peut effectivement participer à la vie politique* »[4]. Selon lui, le défaut d'inclusion ne serait donc pas un combat à mener spécifiquement au sein des arènes délibératives mais dans les relations sociales dans leur ensemble. Ensuite, il développe le critère du champ d'application de la démocratie, c'est-à-dire « *les catégories de problèmes placés sous le contrôle démocratique* »[5]. Enfin, il évoque le critère de l'authenticité qui désigne « *le degré de participation et de contrôle substantiels et non pas seulement symboliques* »[6]. Cette préoccupation désigne ici le degré de pouvoir et de reconnaissance institutionnelle accordé aux processus délibératifs qui doit être suffisant pour permettre leur effectivité. Dans ces conditions, on constate donc que l'accent est mis uniquement sur le respect des conditions idéales de délibération qui ne semblent pas

[1] WALZER Michael, « Deliberation, and What Else ? », *in* MACEDO Stephen (dir.), *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 68-69. Selon cet auteur, « déliberation is not an activity for the demos. I don't mean that ordinary men and women don't have the capcity to reason, only that 100 millions of them, or even 1 million or 100000 can't plausibly "reason together". And it would be a great mistake to turn them away from the things they can do together. For then there would be no effective, organized opposition to the power-that-be. The political outcome of such a move is readily predictable: the citizens who turned away would lose the fights they probably wanted and may well have needed, to win ».

[2] Voir *supra*, p. 180 et s.

[3] DRYZEK John, *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*, Oxford, Oxford Univesity Press, 2000, p. 86. La présentation traduite ensuite par nous s'établit ainsi : « Franchise refers to the proportion of the population that can participate effectively in politics. Scope is the range of issues under democratic control. And authenticity is the degree to which participation and control are substantive as opposed to symbolic ».

[4] *Ibid*., p. 86. L'auteur précise ici que le critère de franchise doit être compris comme impliquant une « effective inclusion beyond formal citizenship rights. Candidates for such inclusive efforts currently include ethnic and religious minorities, indigenous people, women, the old, gays and lesbians, youth, the unemployed, the underclass, recent immigrants, people on receiving enf of environmental risks, and (if only by proxy) future generations ».

[5] *Ibid*., p. 86.

[6] *Ibid*., p. 86.

conciliables avec le respect d'une recherche de représentativité sociale[1]. Or, il ne semble pas que les dispositifs étudiés dans notre enquête présentent des critères satisfaisants au regard de ces conditions idéales de communication. Dès lors, ce premier modèle théorique ne paraît pas pouvoir trouver à s'appliquer dans le cadre de notre terrain d'études.

Toutefois, cette approche très exigeante des procédures délibératives a conduit certains auteurs à émettre une critique visant à dénoncer le caractère élitiste de ces théories. Ce courant connu sous l'appellation des *different democrats* insiste ainsi sur l'importance d'élargir les registres discursifs autorisés au-delà des seuls arguments rationnels et dépassionnés. Ils adoptent ainsi une vision plus souple des critères délibératifs censés favoriser l'inclusion dans ces différentes procédures. Ils considèrent en effet que les théories délibératives classiques provoqueraient l'exclusion de nombreuses catégories sociales en établissant des règles communicationnelles discriminantes[2]. Ainsi, si les partisans de cette approche demeurent convaincus de la capacité des processus délibératifs à créer des décisions rationnelles et justes, ils postulent en revanche que le respect de la représentativité des intérêts en cause lors de la délibération « *est une ressource nécessaire pour élaborer des décisions plus justes et plus sages, dans le cadre d'une discussion démocratique* »[3]. La participation des différentes catégories de citoyens emporterait alors des conséquences positives pour au moins trois raisons. Elle offrirait en premier lieu une garantie supplémentaire à la justice sociale des décisions en invitant les parties prenantes au débat à fonder leurs arguments non pas sur la défense de leurs intérêts personnels mais sur un appel à la justice. En second lieu, la pluralité

[1] Sur ce point, voir : GOODIN Robert, *Reflective Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 5. L'auteur rappelle en introduction de son ouvrage les termes de cette tension entre qualité de la délibération et représentativité sociale des différentes procédures : « if we want to make the deliberative ideal practical in those circumstances, we apparently face an unpalable choice. Either we have to reduce the number of people deliberating, thus involving less than the entire community ; or else we have to reduce the breadth or depth of the deliberation, thus making the deliberation less meaningful in some sens or another. Representative institutions (parliaments or citizens'juries or deliberative polls or planning cells) are flawed in the first respect. Mechanisms channelling public attention (such as mass media or referenda) are flawed in the second ».

[2] Sur ce point, se reporter à : SANDERS Lynn, « Against Deliberation », *Political Theory*, vol. 25, n°3, 1997, p. 370. Lynn Sanders qui appartient au courant féministe des *different democrats* considère ainsi que l'argument délibératif rejoint sous cet aspect les hypothèses défendues par le courant élitiste de la démocratie : « deliberation is a request for a certain kind of talk : rational, contained, and oriented to a shared problem. Where antidemocrats have used the standards of expertise, moderation and communal orientation as a way to exclude average citizens form political decision-making, modern democrats seem to adopt thses standards as guides for what democratic politics should be like. And the exclusionary connotations of these standards persist ». Voir également: MONNOYER-SMITH Laurence, « La pratique délibérative comme invention du politique », *Sciences de la société*, n°69, octobre 2006, p. 54-67.

[3] YOUNG Marion Iris, « Difference as a Resource for Democratic Communication », *in* BOHMAN James et REGH Williams (dir.), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MIT Press, 1997, p. 402. Nous retranscrivons ici l'extrait original dans son intégralité, traduit par nous: « If citizens participate in public discussion that includes all social perspectives in their partiality and gives them a hearing, they are most likely to arrive at just and wise solutions to their shared problems. Group difference is a necessary resource for making more just and wise decisions by means of democratic discussion ».

des perspectives qu'elle génère contribue à créer les conditions d'un effort réflectif des participants qui s'incarne par une relativisation de leurs propres arguments. Enfin, la diversité constituerait également un facteur d'enrichissement du savoir social, en élargissant le stock d'informations sur une question à des opinions qui ont généralement des difficultés à se faire entendre au sein de l'espace public[1]. Cette réflexion s'incarne également dans d'autres courants de pensée comme dans le cadre de théories prônant l'avènement d'une *reflective democracy,* telle que modélisée par Robert Goodin. Selon lui, la dimension inclusive occupe une place essentielle dans la conduite d'une procédure délibérative aboutie, qui doit non seulement permettre la participation de toutes les personnes dont les intérêts pourraient se trouver affectés par la décision mais doit en outre donner une voix aux muets c'est-à-dire aux groupes socialement exclus (étrangers, marginaux)[2]. Mieux, l'auteur considère également que la délibération doit être complétée par un effort d'imagination visant à « *se projeter à la place des nombreux (prototypiques) « autres » avec qui il est impossible de discuter et encore moins de délibérer en personne* »[3]. Ce travail doit notamment permettre aux participants de se représenter de manière réflective les intérêts qui pourraient être exprimés par d'autres entités que les humains comme les animaux, les écosystèmes ou les générations futures. Nous pouvons alors distinguer avec ce modèle délibératif alternatif la question de l'inclusion posée en termes de représentativité sociologique et en termes de représentativité des différents intérêts concernés par une question particulière. Les *different democrats* considèrent en effet qu'un processus délibératif abouti ne peut être conduit qu'en respectant une représentation de tous les acteurs ou groupes d'acteurs pouvant se trouver affectés par la décision finale. Dès lors, alors que nous avons constaté l'incapacité des dispositifs locaux à respecter le critère d'une inclusion sociologique, il nous faut à présent chercher à évaluer si le respect d'une représentativité des intérêts se vérifie dans ces instances.

B. Le défaut d'inclusion : une absence à l'origine de processus délibératifs faussés

Au vu de la présentation de ces décalages, il nous faut à présent chercher à comparer le modèle théorique des *different democrats,* sans nous engager dans la vérification du bien

[1] *Ibid*., p. 402-406.
[2] GOODIN Robert, *op. cit.*, p. 5-10.
[3] *Ibid.*, p. 228. Dans cet extrait traduit par nous, l'auteur considère que la *reflective democracy* offre « a way of imaginatively projecting ourselves into the place of a great many (prototypical) « others » with whom we can never speak, much less deliberate in person ».

fondé de leur hypothèse, aux pratiques délibératives locales. Or, même si les dispositifs étudiés semblent *a priori* favorables à l'inclusion, en valorisant les registres discursifs du témoignage notamment[1], ils ne parviennent pas cependant à remplir cet objectif. Au contraire, ils présentent le plus souvent l'aspect de dispositifs confidentiels fonctionnant en « vase clos »[2]. Les conséquences de cette absence de représentativité s'incarnent dans l'accès privilégié qu'obtiennent ainsi certains types d'intérêts auprès des décideurs. Ainsi, en ne favorisant pas l'expression de l'ensemble des acteurs présents au sein de la population d'un quartier, d'une ville ou d'une agglomération, ces dispositifs ne peuvent contribuer qu'à renforcer l'exclusion de catégories déjà largement éloignées des sphères décisionnelles locales. Dans ces conditions, c'est la légitimité même de ces dispositifs et notamment celle des AVQ, qui se trouve entamée. Les responsables rencontrés rétorquent que les AVQ sont des dispositifs inclusifs par nature en raison de leur caractère gratuit et ouvert à l'ensemble de la population sans autre condition que d'être âgé de plus de 16 ans et d'être domicilié ou de travailler dans le périmètre délimité d'un quartier. Force est pourtant de constater que ces conditions ne suffisent pas à rendre les AVQ représentatifs de la diversité sociale et professionnelle de chaque quartier. Ces dispositifs subissent en effet, de manière classique, les effets du le lien entre catégories sociales et implication dans la vie politique[3]. Il n'est alors pas étonnant de constater une certaine distorsion de la représentation des intérêts exprimés au sein des AVQ. Nous avons en effet pu observer la domination de certains types de revendications dont la sur-représentation est corrélée au profil social majoritaire des membres de ces structures[4]. Á l'inverse, notre étude démontre que de manière parallèle, d'autres catégories de revendications ne sont pas exprimées en raison de l'absence d'habitants susceptibles de les porter. Pour illustrer notre propos, nous pouvons à ce stade nous appuyer sur une étude approfondie des débats organisés au sein de l'AVQ « Centre-ville Charles III ». Si cet AVQ

[1] Voir *supra*, p. 196 et s.

[2] Voir : BERRY Jeffrey M., PORTNEY Kent E. et THOMSON Ken, *The Rebirth of Urban Democracy*, Washington DC, The Brookings Institution, 1993, p. 21. Comme le rappellent ces auteurs, ce constat d'un lien naturel entre offre institutionnelle de participation et engagement massif des citoyens n'a rien d'évident. Au contraire, ils considèrent ainsi que « only the naive would assume that simply creating new opportunities for participation will lead to expanded political activity, more knowledgeable and capable citizens, enhanced public confidence in government, or any of the other benefits promised by advocates of participatory democracy. Changes in opportunities need to be coupled with new efforts at political socialization and signifiant changes in the political culture ».

[3] GAXIE Daniel, *op. cit.*, p. 158-189.

[4] Nous rejoignons ici les conclusions d'Héloïse Nez lorsqu'elle note que « certains savoirs d'usage et professionnels ne sont pas entendus au sein des dispositifs participatifs, du fait de l'absence de certaines catégories de la population en leur sein, ou de leur incapacité à s'y faire entendre ». Voir : NEZ Héloïse, « La mobilisation des savoirs citoyens dans les dispositifs d'urbanisme participatif », communication lors des premières journées doctorales sur la participation du public et la démocratie participative, organisées par le GIS « Participation du public, décision, démocratie participative », 27-28 novembre 2009, consultée en ligne le 4 février 2010.

apparaît, selon nous, particulièrement symptomatique de ce phénomène de distorsion dans la représentation des intérêts, il ne constitue pas pour autant une exception mais plutôt un exemple qui tend à être généralisable. Ce quartier abrite une population mixte au profil sociologique hétérogène. Le quartier compte en effet à la fois des quartiers populaires avec une population d'immigrés autour de la rue Saint-Nicolas [1] et également un quartier commerçant autour de la gare connaissant une grande phase d'aménagement avec le projet « Nancy Grand Cœur ». Le quartier est ainsi présenté par la presse locale comme « *un quartier phare, tout en contrastes et en préoccupations diverses. Pas facile pour l'atelier de vie [...] d'afficher une identité et sa lisibilité* »[2]. Cette grande diversité sociale serait à l'origine de tensions dans le quartier. Or, les débats tenus au sein des AVQ ne parviennent à intégrer que l'un des pôles de cette controverse, à savoir celui des habitants agacés, voire parfois profondément affectés par un sentiment d'insécurité. S'il ne nous appartient pas ici de juger de l'intensité de ce sentiment d'insécurité, qui relève d'une perception largement personnelle, nous souhaitons tout de même émettre à ce stade certains éléments d'analyse. Alors qu'aucune donnée chiffrée ne démontre une explosion de la délinquance dans ce quartier, les revendications régulières des membres de cet AVQ sont exprimées à l'encontre des « *jeunes, sûrement de la rue Saint-Nicolas, qui viennent faire leur trafic dans le parc Charles III pendant qu'on promène nos poussettes* »[3] ou bien encore contre la présence « *de bandes de gamins de 8, 9 ans qui cassent tout et font des vols. D'ailleurs, on se demande où sont les parents, à ces jeunes là !* »[4]. Si la réflexion autour des thématiques liées à la sécurité ou à la propreté ne doit pas être négligée dans le cadre d'une délibération au sein de l'espace public local, il nous semble pourtant que ces questions ne sont abordées que de manière partielle en raison du défaut d'inclusion de ces structures de quartier. En effet, comment l'information ainsi communiquée à l'institution par les citoyens peut-elle aboutir à une décision « sage et juste » pour reprendre le vocabulaire des partisans de la démocratie délibérative, au vue de la sur-représentation des intérêts d'une seule catégorie de riverains ? En outre, comme la presse locale en fait écho, les revendications portées par les habitants présents dans cet AVQ concernent également « *la présence gênante, et quelque peu dérangeante des SDF de tous poils, souvent accompagnés de chiens qui effraient les passants.*

[1] Le quartier compte ainsi 20,5% de cadres, 59% d'employés, 18,7% d'ouvriers selon les chiffres du recensement INSEE de 1999. Il compte par ailleurs 12,3% d'étrangers, ce qui le place à la seconde place des 11 quartiers nancéiens. Voir : FALGA Pierre et ROEDER Pierre, « Nancy, dans quel quartier vit-on le mieux », *L'Express*, Dossier spécial, n°2998, semaine du 18 au 24 décembre 2008, p. VII.
[2] UTARD Ghislain, « Le quartier de tous les projets », *L'Est Républicain*, 13 avril 2006.
[3] Notes d'observations lors de l'assemblée générale de l'AVQ « Centre ville-Charles III », le 26 juin 2007.
[4] *Ibid*.

Nuisances visuelles et olfactives, déjections de toutes sortes, humaines et animales, ont provoqué des récriminations, car elle génèrent un sentiment profond d'insécurité »[1]. Ces préoccupations ont par exemple abouti à la mise en place d'un observatoire de l'espace public en 2005 qui se traduit concrètement par une mission de veille effectuée plusieurs fois par an dans les rues du quartier en présence de certains membres de l'AVQ et de représentants de la mairie. Si l'initiative, imaginée par l'ancien président de l'AVQ, est saluée par les responsables municipaux, ses implications laissent toutefois apparaître un choix thématique qui n'est pas neutre. Dans le journal du quartier édité par le CA de cet AVQ, nous pouvons en effet comprendre que la mission principale de cette veille citoyenne se concentre presque exclusivement sur des problèmes liés à la présence d'habitants jugés indésirables, abordés sous l'angle des nuisances occasionnées aux autres riverains. Un membre de cet AVQ écrit ainsi que « *cette année encore, nous avons poursuivi notre rôle de veille en sillonnant les rues de notre quartier afin de déceler le moindre dysfonctionnement, nous avons porté une attention toute particulière aux problèmes d'hygiène et de sécurité rencontrés avec les SDF* »[2]. Il nous semble que ce phénomène peut être interprété sur la base de la sur-détermination des adhérents aux AVQ. En effet, comme notre enquête nous le confirme, les membres de l'atelier sont des habitants extrêmement attentifs à leur cadre de vie, qu'ils arpentent de manière régulière avec le souci de l'observation de l'ensemble des nuisances rencontrées. De nombreux membres de cet atelier expriment ainsi au cours de leurs interventions publiques faire régulièrement appel à la police municipale pour des interventions sur le quartier voire même se livrer à de véritables surveillances personnelles depuis une fenêtre de leur domicile[3]. En outre, ce phénomène semble pouvoir être généralisé à d'autres AVQ. Ainsi, pour prendre l'exemple du quartier « Léopold-Vieille ville » à la sociologie plus homogène composée en majorité de classes moyennes et supérieures[4], les revendications portent également majoritairement sur la dénonciation des nuisances occasionnées par la présence de plusieurs groupes d'habitants bien identifiés. Lors d'une réunion de l'AVQ « Léopold-Vieille ville », nous avons pu noter que 4 interventions sur les 10 questions posées par les participants relevaient de cette catégorie de revendications[5]. Les habitants y dénoncent alors « *les*

[1] UTARD Ghislain, « Centre ville-Charles III : le pôle d'avenir du futur », *L'Est Républicain*, 14 avril 2006.
[2] CHÉRY Cécile, « La veille : une de nos missions », *L'Écho du quartier*, journal de l'AVQ « Centre ville-Charles III », n°2, janvier 2007, p. 1.
[3] Notes d'observations lors de l'assemblée générale de l'AVQ « Centre ville-Charles III », le 26 juin 2007.
[4] Selon les chiffres du recensement de l'INSEE de 1999, ce quartier compte 28,5% de cadres (première position), 58,6% d'employés, 11,3% d'ouvriers (dernière position) et 8,5% d'étrangers (dernière position). Voir FALGA Pierre et ROEDER Pierre, article précité, p. VII.
[5] Notes d'observation lors de l'assemblée générale constitutive de l'AVQ « Léopold-Vieille ville », le 16 octobre 2008. Les autres questions portaient sur : la mise en place de conteneurs pour enfouir les déchets, les dangers

éclairages trop faibles de la Place d'Alliance qui est très mal famée le soir avec des jeunes complètement alcoolisés », « *les bandes qui passent le soir dans les rues pour arracher les rétroviseurs et faire des tags sur nos immeuble*s ». D'autres invitent l'audience à signer leur pétition de riverains de la rue des Cordeliers « *contre la présence de groupes de jeunes de toute nature qui jouent du djembé* » ou réclament la mise en place « *d'une caméra de surveillance dans le passage d'Haldat entre la Fac de droit et la SLH [Société Lorraine d'Habitat] pour que ce passage arrête d'être un squat' pour les jeunes drogués, c'est vrai, on retrouve des seringues, et les tagueurs* ». Nous remarquons ainsi, que la majorité de ces incriminations est exprimée à l'encontre des groupes absents de ces débats : en priorité les jeunes mais aussi les classes populaires et les marginaux. Dans ces conditions, non seulement, la délibération s'avère faussée en l'absence de la représentation de l'ensemble des intérêts en question mais en outre elle a pour conséquence d'entraîner certains effets pervers. Nous pouvons en effet estimer que cette distorsion de la représentation des intérêts contribue à renforcer l'exclusion de ces groupes déjà absents des dispositifs participatifs[1]. Ces effets pervers proviennent donc d'un décalage entre les conditions théoriques posées pour la conduite d'une délibération aboutie et la matrice des acteurs qui ne semble pas faire de l'inclusion un impératif prioritaire. Nous constatons en outre que ce défaut d'inclusion entraîne certaines insuffisances au sein même de la matrice privilégiée par les élus visant à la constitution d'une expertise citoyenne.

II. LES INSUFFISANCES DU MODÈLE DÉFENDU PAR LES ACTEURS : UNE EXPERTISE INCOMPLÈTE

Le décalage constaté entre la matrice des acteurs et l'approche délibérative théorique à l'origine de séquences délibératives faussées se double de la découverte de certains paradoxes au sein même de l'approche assumée par les acteurs. Le défaut de représentativité de ces instances entraîne effectivement certaines insuffisances au regard du modèle de démocratie

relatifs à la présence d'une antenne relai sans information aux habitants, la question du double sens de circulation d'une rue étroite qui occasionne des difficultés d'une riveraine à entrer et sortir de son garage, le passage des agents de nettoyage municipaux trop tôt le matin qui réveille les riverains et enfin la mise en cause de la « curieuse » politique des autorisations de terrasse pour les restaurants de la Vieille ville.

[1] Sur ce point, se reporter à : BLONDIAUX Loïc, « Prendre au sérieux l'idéal délibératif : un programme de recherche », *Revue suisse de science politique* n°10, 2004, p. 161-162. L'auteur isole ici l'approche ultra-critique des phénomènes délibératifs qui fonde son analyse sur le constat d'effets pervers introduits par la délibération, exprimés en ces termes : « certaines formes de délibération conduiraient à un renforcement de l'exclusion dans la mesure où tout le monde n'y participe pas ». Même si nous n'estimons pas appartenir à ce courant ultra-critique, force est de constater, au regard de nos conclusions, que cette hypothèse se trouve vérifiée en l'espèce.

participative adopté par les responsables politiques. En effet, si ceux-ci mettent en avant une approche pragmatique visant le renforcement du lien social et la recherche d'une expertise citoyenne susceptible d'enrichir les décisions, nous chercherons à démontrer que ces objectifs ne peuvent être atteints en raison de ce défaut d'inclusion (A). Cette démonstration devra ensuite être approfondie afin de saisir les raisons à l'origine de ces ambivalences dans le discours des acteurs (B).

A. Le défaut d'inclusion à l'origine d'insuffisances au sein du modèle défendu par les acteurs : une expertise incomplète et une absence de renforcement du lien social

Comme nous l'avons évoqué, les responsables politiques assignent de manière explicite deux objectifs principaux à la démarche participative : le renforcement du lien social d'une part et la recherche d'une expertise d'usage utilisée dans le cadre de l'aide à la décision. Nous entendons à présent démontrer que l'absence de représentativité qui affecte les différentes structures, et notamment les AVQ, constitue un défaut dirimant qui ne peut qu'écarter la réalisation de ces prétentions.

Le renforcement du lien social entre les habitants d'un quartier est ainsi généralement présenté comme un élément décisif à l'appui des effets positifs imputés aux AVQ. Cet objectif est poursuivi par le biais de la mission d'animation que ces instances se voient confier par la municipalité. L'organisation des différentes manifestations qui en découle participe sans aucun doute à l'animation de la vie d'un quartier, particulièrement celles qui s'adressent à l'ensemble des habitants comme les brocantes ou les fêtes populaires. Toutefois, nous pouvons faire état d'une insuffisance de cet objectif en raison de la composition sociologique des AVQ. En effet, il nous semble que le renforcement du lien social ne peut être mené dans le cadre de structures dont la principale caractéristique est de réunir des individus les plus intégrés socialement. L'absence de groupes traditionnellement plus éloignés de l'espace public, comme les jeunes ou les catégories populaires introduit alors une forte nuance à la capacité de ces structures de remplir ce rôle. Autrement dit, si les AVQ permettent bien de favoriser les échanges entre leurs adhérents, ils peinent cependant à sortir de leur pré-carré pour s'adresser à l'ensemble des habitants. Ce fonctionnement isolé des AVQ au sein de l'espace public se trouve accru par ailleurs par les difficultés à entamer son rapprochement avec d'autres structures de quartier plus directement investies de la mission de créer du lien

social, comme les associations ou MJC. Les éléments sur lesquels construire certains axes de travail commun sont minces, comme nous l'indique Laurent Hénart : « *ce que l'atelier amène de plus au quartier, c'est que déjà il réunit des gens qui veulent s'occuper de leur quartier, ce qu'on retrouve pas forcément dans les autres associations. Après, je vois mal comment les faire travailler en commun. On ne va pas consulter les MJC sur des travaux de voierie, ce n'est pas leur objet. Donc après, l'atelier vous amène des gens qui disent « Moi je veux savoir comment mon quartier bouge, je veux décider, je veux participer ». Les gens dans les ateliers, ils viennent vraiment pour bosser sur les thématiques du quartier qui ne correspondent pas vraiment à celles des associations. Donc, ils peuvent pas travailler ensemble, ils sont plutôt complémentaires* »[1]. Cette question de l'articulation du travail des AVQ avec le monde associatif, qui pourrait entraîner une certaine ouverture de leurs actions en faveur du renforcement du lien social a d'ailleurs fait l'objet d'une réflexion interne à la municipalité. Comme nous le rappelle le rapport de Vincent Lebrun sur ce point, « *la fonction d'animation, créatrice de lien social, doit être conservée et soutenue. Elle ne doit pas entrer en concurrence avec certaines activités menées par d'autres acteurs du quartier (MJC, associations culturelles…). Dans ce cas, l'atelier doit se rapprocher de ces acteurs* »[2]. La proposition de création d'un conseil de développement de la vie locale[3] s'adressant particulièrement au secteur associatif peut ainsi s'analyser comme l'expression de la volonté d'un rapprochement ou tout au moins d'un travail collaboratif visant à réduire la séparation fonctionnelle entre AVQ et associations diverses[4]. Toutefois, en l'absence de réalisation concrète de ce projet jusqu'à présent, nos recherches sur ce point ne peuvent être approfondies. L'incapacité des AVQ à s'adresser aux populations les plus éloignées de l'espace public intervient alors comme un élément décisif à l'appui du constat de la faible portée, en termes de lien social, des dispositifs participatifs locaux observés[5].

Le second objectif habituellement avancé par les acteurs relève de la recherche d'une expertise citoyenne capable d'éclairer la décision politique. Cet élément central dans l'approche assumée par les acteurs souffre également de larges insuffisances produites par le défaut d'inclusion de ces structures. Ainsi, l'absence de certaines catégories de la population entraîne selon nous une expertise incomplète, qui ne rend pas compte de l'ensemble des

[1] Notes d'entretien, le 23 février 2008.
[2] LEBRUN Vincent, rapport précité, p. 3.
[3] Voir *supra*, p. 151.
[4] Sur ce point, se reporter à : VAL Nicolas, *op. cit.*, p. 207-322.
[5] Ces constats se démarquent ainsi des prétentions théoriques imputées par de nombreux auteurs à la démocratie participative qui permettrait aux groupes défavorisés ou marginaux de reprendre confiance en l'action politique susceptibles alors d'être durablement plus actifs dans la vie politique locale et nationale. Pour un exemple en ce sens, voir notamment : LEFEBVRE Rémi et NONJON Magali, article précité, p. 22-25.

savoirs d'usage développés par les habitants. Á titre d'exemple, l'aide à la décision que peut constituer l'expertise des citoyens en matière de voirie est insuffisante si elle n'est fondée que sur le savoir d'usage d'une mère de famille promenant une poussette sans être complétée par l'expertise que pourrait développer par exemple un jeune amateur de glisse urbaine. De même, la question de la rénovation d'un parc devrait être abordée, selon une optique d'expertise complète en prenant en compte les expériences vécues quotidiennes des différents usagers.

Au-delà des problèmes que le défaut d'inclusion entraîne au regard de l'égalité des chances de voir ses intérêts représentés au sein de l'espace public local, la décision ne sera alors enrichie que d'un savoir citoyen incomplet. Sur ce point, la désertion de ces instances des habitants les plus jeunes apparaît alors comme un défaut essentiel à cette recherche d'expertise que la simple activité du Conseil des jeunes ne saurait suffire à combler. L'expertise ainsi formulée pourrait alors venir biaiser la décision finale en n'exprimant qu'une partie des données du problème. En outre, ce déséquilibre initial se double de l'acquisition par les participants réguliers de qualités susceptibles de leur conférer une réelle expertise. Il apparaît en effet que le travail régulier au sein de ces instances produit un effet réel sur les habitants qui y développent des réflexes d'expertise. Notre enquête nous enseigne à ce titre que les adhérents des AVQ voient leur capacité d'expertise augmentée par ces débats. La plupart d'entre eux nourrissent d'ailleurs bien souvent un intérêt pour un aspect particulier de la vie du quartier (aspect patrimonial, voirie…) qu'ils complètent alors par la prise d'informations institutionnelles. Un membre d'un AVQ nous confie sur ce point s'être intéressé de très près à la question du stationnement dans son quartier : « *je vais vous donner un exemple de notre travail de proximité. Il n'y a pas moyen d'obtenir la compréhension de l'importance d'avoir des stationnements minutes devant une boulangerie ou les endroits pour aller faire ses courses. Mais la mairie ne le fait pas parce que ça irait contre leur volonté qui est de ralentir le flux de circulation dans le centre ville. Donc, pour eux, plus les gens se garent mal, plus ils participent à la régulation du trafic qui doit être comprimé et donc, non seulement on s'arrange pour mettre des ralentisseurs, donc on discipline les automobilistes et l'objectif est atteint. Moi, sur la rue de la Colline, j'ai beaucoup étudié la question, et il y a eu une réelle participation, mètre par mètre pour voir comment réguler le stationnement* »[1]. De nombreux membres connaissent ainsi une sorte de spécialisation fonctionnelle autour de certaines questions précises. Ce mouvement s'est d'ailleurs confirmé lors de la formation des « référents » en vertu de la nouvelle formule proposée à partir de novembre 2008. De

[1] Notes d'entretien avec Jacques Bergeret, le 22 novembre 2007.

nombreux habitants se sont alors portés volontaires pour travailler spécifiquement sur les sujets touchant une rue en particulier ou bien encore, la thématique du fleurissement, des illuminations festives, *etc*. Ce degré de spécialisation indéniable aboutit même parfois à mettre les élus présents en difficulté face à la connaissance très fine de certaines problématiques acquise par les adhérents[1]. Nous voyons donc se constituer un espace public local à étages dans lequel certains citoyens développent des capacités d'expertise et des routines de travail avec l'institution tandis que d'autres en restent largement exclus[2]. Dans ces conditions, nous sommes loin des prétentions à la prise de décisions les plus rationnelles possibles, élaborées selon des critères pragmatiques d'ouverture à l'expertise la plus riche possible. Au final, nous retrouvons ici un problème déjà évoqué qui apparaît alors sous un nouveau jour. Cette expertise incomplète trouverait alors une partie de ses fondements dans le glissement de l'approche des élus. Les habitants seraient alors moins considérés comme des usagers, qui à ce titre détiennent chacun un savoir propre à chaque usage qu'il convient de connaître afin de prendre une décision éclairée, mais comme des consommateurs qu'il conviendrait de satisfaire.

B. Les ambivalences de la matrice participative des acteurs

Le passage d'une logique d'usagers à une logique de consommateurs pourrait constituer un élément de compréhension de ce décalage entre la revendication d'une expertise d'usage des citoyens et la pratique d'une collaboration en cercle restreint, dans le cadre de circuits de collaboration éprouvés. Dès lors, l'on comprend bien que le défaut d'inclusion correspond au maintien d'une logique managériale très présente dans le discours de certains responsables municipaux[3]. L'intérêt de la collectivité est d'abord de travailler avec ses fidèles afin de leur permettre de faire part de leurs revendications, besoins ou critiques. La stratégie institutionnelle repose sur la volonté de conserver la satisfaction de ce public participatif qui correspond en termes sociologiques au public qui se déplace lors des différentes échéances

[1] Ce phénomène s'est manifesté à de nombreuses reprises lors de réunions publiques où les citoyens n'hésitent pas à interrompre l'exposé d'un élu pour apporter un correctif sur l'emplacement d'un lieu ou encore sa date d'édification.

[2] Pour des conclusions en ce sens, voir notamment : BIAREZ Sylvie, « Repenser la sphère locale selon l'espace public », *in* FRANCOIS Bastien et NEVEU Érik (dir.), *op. cit.*, p. 267. L'auteur indique notamment que « le déficit démocratique est inhérent au système multi-organiastionnel qui se développe localement et à la tendance à la « privatisation » des institutions par quelques responsables ou élites locales ». Se reporter également à : LEFEBVRE Rémi et NONJON Magali, article précité, p. 24-25.

[3] Voir *supra*, p. 218 et s.

électorales[1]. Dans ces conditions, le coût potentiel représenté par l'ouverture des dispositifs à l'ensemble de la population s'avère démesuré au regard des bénéfices éventuellement escomptés. La logique dominante attribuée aux AVQ, comme en témoigne l'étude de leur fonctionnement, se rapproche alors de celle d'un service après vente chargé d'apprécier plaintes et réclamations du public. Cette première dimension étant ensuite complétée par les travaux prospectifs, situés en amont des projets et en mesure d'en évaluer le degré d'acceptabilité et de faisabilité. Ainsi, même si les responsables institutionnels ne paraissent pas eux-mêmes à l'origine de ce défaut d'inclusion, la composition sociologique des AVQ leur est toutefois plutôt favorable. En effet, nous avons identifié une majorité de revendications que l'on peut juger plutôt favorables à l'action municipale : la demande de présence policière plus importante, la dénonciation des nuisances provoquées par des groupes identifiés comme les jeunes, les catégories défavorisées ou les marginaux. L'absence d'inclusion des AVQ se comprend alors comme un élément qui n'est pas considéré comme un problème pour l'institution. Toutefois, cette posture nous paraît problématique et susceptible d'entraîner ces structures dans une position intenable. Il nous semble en effet que seule la représentativité sociologique des AVQ pourrait en garantir l'indépendance face à l'institution municipale en limitant les risques de pratiques clientélistes ou d'instrumentalisation. Or, comme d'autres travaux l'ont démontré, une trop grande diversité du public est souvent un facteur de méfiance de la part du pouvoir qui analyse alors cette situation comme un risque politique[2]. En outre, nous pouvons postuler qu'une ouverture très large de ces instances à un public moins « sélectionné » pourrait même à terme contribuer à une perte d'adhérents, plus traditionnels et installés dans une certaine routine de fonctionnement.

Nous pouvons par ailleurs identifier clairement cette logique d'un usage stratégique de dispositifs participatifs à propos des panels citoyens nancéiens thématiques organisés à l'appui de l'offre programmatique de l'équipe municipale sortante. Ces panels ont été sélectionnés sur la base des « réseaux de réseaux » des animateurs ce qui a finalement conduit à la participation de plusieurs membres de la liste conduite par André Rossinot. Nous sommes alors bien en présence d'un public sélectionné, non pas en raison de sa représentativité de l'ensemble de la population mais de sa capacité à offrir un échantillon des attentes et

[1] Dans le même sens, voir : DEPAQUIT Serge, *Renouveler la démocratie…oui, mais comment ?*, Paris, ADELS, 2005, p. 47. L'auteur reconnaît ainsi cet usage détourné des structures de participation par des responsables politiques : « certains élus en arrivent à penser en termes de clients atomisés, pris un par un, comme ils sont dans l'isoloir, et à minimiser l'intérêt des démarches collectives de citoyens organisés ».

[2] Sur ce point, se reporter à : RANGEON François, « Les comités de quartier, instruments de démocratie locale ? », *in* BLONDIAUX Loïc, MARCOU Gérard et RANGEON François (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, p. 327-344.

perceptions partagées par les électeurs potentiels. Par ses caractéristiques, ce panel ne présente *in fine* qu'un lien ténu avec la démocratie participative et incarne plutôt une forme de démocratie intra-partisane. Il s'agit alors simplement de placer des partisans de la liste candidate en situation délibérative idéale afin d'en extraire des éléments d'information utiles à la réalisation de l'offre programmatique définitive. Les animateurs de ces panels sont toutefois conscients de l'aspect problématique associé à la présence de co-listiers et concèdent ainsi « *redouter néanmoins qu'ils aient déjà une vision politique trop figée de la ville* »[1]. Ils ne considèrent pas pour autant que cela puisse influer trop lourdement sur la délibération en raison « *du désir de la liste, à laquelle ils adhéraient, d'enrichir son projet d'idées et de propositions complémentaires* »[2] avant de conclure ainsi que « *nous pouvions légitimement supposer que leurs positions ne seraient pas dogmatiques* »[3]. Les responsables s'inscrivent alors dans un travail partisan prospectif visant en définitive à « *créer les conditions permettant d'occulter le moins possible le ou les discours les plus minoritaires, décalés car ceux-ci peuvent se révéler être les prémices des « tendances lourdes » à venir* »[4]. La logique de rapport producteur-consommateur est à nouveau très clairement présente dans cet extrait.

Cette logique institutionnelle *a priori* favorable au maintien de dispositifs peu inclusifs s'analyse donc comme l'expression de la volonté de travailler avec « *un public mobilisé et spécialisé* »[5], mais également avec « *un public sélectionné* »[6]. Cette sélection relève selon nous du premier terme d'un rapport entretenu entre élus et citoyens dans le cadre de la démarche participative que nous pouvons qualifier de « double jeu de dupes ». Ainsi, après avoir analysé dans ce premier chapitre la posture de responsables politiques entretenant l'illusion de faire participer la population dans son ensemble afin de prendre des décisions légitimes et fondées sur une expertise d'usage complète, il nous faut à présent en étudier la seconde manifestation, qui s'incarne dans la prétention de certains habitants ainsi « sélectionnés » à représenter une élite citoyenne (Chapitre 2).

[1] DUPONT Laurent, REVEL Martine et GUIDAT Claudine, précité, p. 7-8.
[2] *Ibid*., p. 8.
[3] *Ibid*., p. 8.
[4] *Ibid*., p. 8.
[5] Voir : BLONDIAUX Loïc et LEVEQUE Sandrine, « La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XXème arrondissement de Paris », *in* NEVEU Catherine (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 64.
[6] *Ibid*., p. 63.

Chapitre 2 : Prétentions et réticences à l'apparition d'une élite citoyenne

L'incapacité des dispositifs participatifs étudiés à présenter une composition représentative de l'ensemble d'une population donnée ne constitue que le premier écueil du modèle participatif au regard de l'objectif d'inclusion. La reproduction constatée dans le cadre des dispositifs participatifs, des inégalités économiques et sociales présentes dans le rapport au politique, ne constitue en effet qu'un premier degré d'exclusion. Aussi, comme nous chercherons à le démontrer, notre enquête nous conduit à identifier un second degré d'exclusion qui se situe au cœur même des pratiques à l'œuvre dans ces instances. Il s'agira donc de compléter l'analyse des obstacles à l'intégration de nouveaux membres dans la structure par l'étude des relations internes entre membres des AVQ. Celle-ci conduit à mettre en évidence des interactions inégalitaires qui révèlent d'importantes luttes de pouvoirs entre les citoyens eux-mêmes. Cette recherche sera menée exclusivement dans le cadre des AVQ qui constituent notre exemple central d'instance participative permanente. Il se trouve en effet que les phénomènes que nous cherchons à décrire se manifestent majoritairement au sein de ce type de dispositifs.

Pour mener à bien à l'analyse de ces structures de pouvoirs internes, nous nous appuierons en premier lieu sur le contexte institutionnel qui peut favoriser l'apparition de comportements stratégiques de la part de certains citoyens cherchant à favoriser leurs trajectoires individuelles (Section 1). Ainsi, nous verrons en second lieu que l'institution municipale se montre parfois réticente face à ces prétentions élitaires[1] et tente de les endiguer, notamment par la promotion de dispositifs ponctuels et *ad hoc* (Section 2).

[1] Pour des conclusions proches, relatives à la constitution progressive d'une élite citoyenne entendue au sens externe tel que dégagé dans le chapitre précédent, se reporter à : ROBBE François, « Démocratie représentative et participation », *in* ROBBE François (dir.), *La démocratie participative*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 30. L'auteur considère ici que « le développement de la démocratie participative conduit ainsi, de manière paradoxale, à une démultiplication des représentants et des institutions représentatives. Bien loin de clarifier le jeu démocratique, les nouveaux processus de participation citoyenne contribuent ainsi à le rendre plus complexe et plus opaque ». Cette expansion de la démocratie participative, si elle n'est pas accompagnée de la mise en pratique de modalités de fonctionnement adéquates pourrait en définitive conduire à une « multiplication des fractures civiques » ; DEBRE Célia, *Pour une sociologie de la démocratie locale : une notion à l'épreuve des instances de quartier amiénoises et nantaises de la génération 1990*, Thèse, Université de Tours, 2005, p. 58-60. L'auteur qualifie ici la représentation au sein des instances participatives locales de « représentation molle », à savoir que « les habitants présents dans ces instances ne sont ni représentatifs du reste de la population, ni les représentants de ces derniers, et pourtant ils représentent au sein du dispositif la « catégorie » des habitants ». La question de la représentation au sein de ces instances se pose d'autant plus que les membres actifs font l'objet d'un processus de sélection qui pourrait conduire à l'avènement d'une « nouvelle élite citoyenne plus fluide et changeante que l'élite politique élective ».

SECTION 1 : LES PRÉTENTIONS A L'ÉLITISME CITOYEN : LE PHÉNOMENE DE L'AUTO-AFFIRMATION

Le phénomène de constitution progressive d'une élite citoyenne provoqué par l'engagement dans certains dispositifs participatifs a pu être modélisé sur la base de nos recherches menées sur les AVQ de la ville de Nancy. Ces instances participatives permanentes se composent d'une minorité d'individus déjà relativement intégrés dans la sphère publique qui trouvent ici un instrument d'approfondissement de leur activisme civique. Aussi, nous verrons que la structure interne des AVQ favorise l'apparition de postures élitistes de la part de certains citoyens (I). Ce contexte institutionnel permet alors à ces acteurs de se livrer parfois à de véritables stratégies d'auto-promotion (II).

I. LES CONDITIONS PROPICES À L'ÉMERGENCE D'UNE ÉLITE CITOYENNE

Nous avons pu identifier deux causes structurelles à l'origine du développement des postures élitistes. Ces comportements semblent tout d'abord favorisés par la permanence d'une grande proximité entre élus et certains citoyens, héritée des anciennes Commissions de quartier (A). Par ailleurs, le modèle associatif choisi pour la constitution des AVQ à partir de 2001 paraît venir renforcer ce phénomène par l'introduction de nouvelles ambiguïtés dans les relations internes de ces structures (B).

A. La permanence d'une forte proximité historique

Nous avons identifié durant notre enquête plusieurs éléments démontrant la présence au sein des AVQ de certaines marques de proximité entre élus et plusieurs membres actifs de ces structures. Ces connexions s'opèrent le plus souvent entre les responsables politiques et les membres « historiques » des différents Ateliers. Ce phénomène se manifeste notamment par la grande proximité affichée entre ces individus et les élus présents lors des différentes réunions. Nous avons ainsi pu relever que cette proximité s'exprime par des gestes de familiarité comme par exemple l'usage réciproque du prénom lors des prises de parole[1]. La mise en scène de la familiarité entre élus et citoyens n'est d'ailleurs pas exclusive aux

[1] Notes d'observation lors de plusieurs réunions des AVQ.

relations entre membres historiques et élus : elle se rencontre, de manière plus générale dans le cadre des interpellations entre les présidents d'AVQ et les responsables politiques[1]. Il est important de noter que cette familiarité des élus ne concerne que certains citoyens distingués par leur position dans l'organigramme de l'AVQ (les présidents) ou de leur qualité de « membre historique ». Étant donné que cette pratique ne s'étend pas à l'ensemble des prises de parole au sein des AVQ, elle ne peut être interprétée comme le signe d'une volonté municipale d'atténuer la frontière entre représentants et représentés. Au contraire, en réservant l'exclusivité de ces signes de valorisation à quelques membres « autorisés », elle contribue à renforcer les inégalités de position entre les différents participants. En outre, cette apparence de proximité est complétée par la multiplication de gestes de gratification. Ainsi, le statut de « *membre historique* »[2], de « *personnalité incontournable du quartier* »[3] voire de « *sage* »[4] est souvent utilisé lors de l'évocation publique de ces membres. Parfois même, ces distinctions verbales se doublent de signes de reconnaissance symbolique formels comme la remise de distinctions honorifiques par la municipalité. Citons à titre d'illustration, la remise de la médaille d'or de la Ville par André Rossinot, à un membre historique des conseils de quartier, M. Claude Henry, qui « *depuis 17 ans* » est « *membre de la commission de quartier puis de l'atelier de vie (qu'il préside aujourd'hui)* »[5].

L'origine de cette proximité est à rechercher dans les pratiques qui se sont développées au sein des anciennes Commissions de quartier créées à Nancy dès 1977. Ces structures pionnières fonctionnaient en effet sur le modèle des commissions extra-municipales. Ces instances étaient conçues explicitement comme des satellites de la municipalité et placées sous la tutelle d'un adjoint dans le cas d'une commission thématique ou du maire lui-même.[6] Le fonctionnement de ces structures était marqué par une faible indépendance organique vis-

[1] *Ibid*.
[2] Intervention de Claudine Guidat lors de l'AG de l'AVQ « Boudonville-Scarpone-Libération », le 2 octobre 2008.
[3] Intervention de Thierry Coulom, adjoint de territoire « Centre Ville » lors d'une réunion de l'AVQ « Léopold-Vieille Ville », le 10 octobre 2007.
[4] Intervention de Claudine Guidat lors de la réunion de l'AVQ « Stanislas-Meurthe », le 7 mars 2006. Pour des conclusions proches sur la référence aux « sages », dans le cadre de l'étude de la prolifération des comités de sages, se reporter à : BACHIR Myriam, « La consultation publique, nouvel outil de gouvernabilité et transformations des registres et répertoires d'action politique », *in* FRANCOIS Bastien et NEVEU Érik (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes, PUR, 1999, p. 173-176. La multiplication des comités consultatifs se référant à la sagesse de leurs membres conduit selon l'auteur à « la mise en équivalence de deux types de représentativité, et par-là même une concurrence de légitimités : celle qui émane du suffrage universel et celle qui provient de la « sagesse », sous-tendue par l'indépendance, le savoir et l'appartenance à la société civile ».
[5] « En bref : Beauregard-Boufflers-Buthegnémont. Médaille d'or », *Nancy Mag'*, juillet-août 2007, p.13.
[6] Sur ce point, il est à noter que les Commissions de quartier nancéiennes se distinguaient des autres structures extra-municipales puisqu'à partir de 1983, les membres de ces commissions pouvaient élire eux-mêmes leurs présidents qui n'étaient plus nécessairement un élu municipal.

à-vis du pouvoir municipal ainsi que par une forte collaboration sur la plupart des dossiers, en raison de la présence constante des élus aux débats s'y déroulant. Comme nous l'indiquait un ancien membre de ces commissions, présent entre 1996 et 2001, « *le fonctionnement précédent des Commissions de quartier était marqué par un espèce de ronronnement répétitif, année après année. Á cause des modes d'organisation choisis, placés sous le contrôle des grands élus* »[1]. Or, alors même que ces commissions ont été remplacées à partir de 2001 par les AVQ constitués sur le modèle associatif, il apparaît que la « culture de participation » qui s'y était développée soit toujours très présente chez les membres « historiques ». Il ressort en effet de plusieurs entretiens que le fonctionnement des anciennes Commissions de quartier soit à l'origine « *d'une culture particulière de la participation, fondée sur le respect des élus et puis aussi avec un côté plus passif, où les citoyens ne proposaient pas beaucoup mais participaient plus à la réalisation de projets de quartier, comme les kermesses ou autres* »[2]. La persistance de vieux réflexes de collaboration hérités de cette période est d'autant plus forte que les AVQ peinent à se renouveler. Nous pouvons ainsi constater qu'une grande partie des membres des actuels Ateliers, et particulièrement parmi les postes les plus élevés de l'organigramme, sont en réalité des habitants déjà engagés par le passé au sein des Commissions de quartier. En outre, la stabilité de la majorité municipale depuis 1977 favorise également le développement de tels comportements. Les conséquences de la persistance de ces pratiques sur le fonctionnement concret de ces dispositifs doit nous interroger. Plusieurs acteurs nous ont par exemple fait état des difficultés à modifier les pratiques en raison de la persistance de ces routines fortement ancrées. Claudine Guidat considère ainsi que le fonctionnement des AVQ est marqué par un « *grand paradoxe* »[3], à savoir le fait « *que les personnes qui avaient l'habitude de fonctionner dans les Commissions de quartier se sont elles-mêmes contraintes. Et ça c'est une des grandes observations, une des grandes leçons. Elles se sont elles-mêmes contraintes parce que paradoxalement on a trop ouvert, trop étendu le champ des compétences, trop modifié les modes d'organisation* »[4]. Dès lors, la première adjointe souligne l'importance du rôle de la municipalité qui doit « *mettre en place un accompagnement qui doit permettre qu'elles osent plus de choses* »[5]. De même, dans son rapport, Vincent Lebrun constate que « *l'état d'esprit des Commissions de quartier a*

[1] Notes d'entretien avec Jacques Bergeret, le 22 novembre 2007.
[2] Notes d'entretien avec un membre historique de l'AVQ « Léopold Vieille ville », le 13 octobre 2007.
[3] Notes d'entretien, le 15 janvier 2008.
[4] *Ibid*.
[5] *Ibid*.

demeuré »[1]. Dans ce cadre, il apparaît que l'absence d'inclusion évoquée précédemment qui se traduit par un faible renouvellement des membres de ces structures entraîne certaines difficultés à modifier en profondeur les pratiques participatives. La présence majoritaire de membres historiques issus des anciennes Commissions de quartier, marqués par une culture de participation fondée sur la dépendance aux élus contribue donc à renforcer ces pratiques et favorise l'apparition d'une élite auto-proclamée. En effet, les habitudes de travail ainsi développées peuvent conduire certains membres à nourrir le sentiment d'être des représentants « officiels » ou en tout cas à se présenter comme des personnalités incontournables que l'on se doit de consulter avant tout projet intéressant le quartier[2]. Ces membres historiques qui témoignent d'un engagement ancien et régulier dans ces instances revendiquent alors parfois une position institutionnelle reconnue au sein des processus décisionnels. Ce phénomène se traduit par la multiplication de micro-légitimités individuelles fondées sur la perception d'une certaine proximité avec les hautes sphères décisionnelles. En outre, il est intéressant de constater que cette situation tend à dépasser la seule catégorie des membres historiques pour se diffuser également parmi les « novices ». Il nous a ainsi été rapporté une illustration de cette prétention à constituer une élite incontournable lors du CA de l'AVQ « Léopold Vieille-Ville ». Un membre du CA nous indiquait que plusieurs administrateurs avaient exprimé une vive émotion suite à une absence de consultation sur un dossier et trouvaient « *scandaleux qu'on ne nous ait pas consulté, ou au moins le bureau, avant de procéder à cette autorisation de terrasse. Après, il faut pas s'étonner si les gens râlent dans le quartier !* »[3]. La présence de ces routines de fonctionnement pose *in fine* la question du rôle de l'AVQ dans le processus décisionnel. Alors que celui-ci est présenté par les élus comme une « *instance favorisant le frottement entre municipalité et citoyens* »[4] et comme un organe « *indépendant* »[5] en vertu de son mode de fonctionnement associatif, les membres les plus anciens présentent une toute autre culture, héritée des modèles historiques de Commissions de quartier conçues comme des commissions extra-municipales placées sous le contrôle des élus. Si ces éléments historiques nous fournissent une première explication du phénomène de prétentions élitistes rencontrées chez certains membres des AVQ, ils ne doivent pas pour autant nous conduire à occulter la présence de nouvelles ambiguïtés

[1] LEBRUN Vincent, rapport précité, p. 5.
[2] Pour le détail des stratégies individuelles permises par ce contexte institutionnel spécifique, voir *infra*, p. 300 et s.
[3] Notes d'entretien avec Alban Cayon, le 22 août 2009.
[4] Notes d'entretien avec Claudine Guidat, le 15 janvier 2008.
[5] *Ibid*.

engendrées par l'adoption du modèle associatif comme mode d'organisation des AVQ à partir de 2001.

B. Le renforcement des ambiguïtés par le choix du modèle associatif

La transformation des Commissions de quartier en Ateliers de vie de quartiers intervenue suite aux élections municipales de 2001 était à l'époque présentée comme une volonté de l'équipe municipale sortante d'approfondir le travail participatif effectué dans ces instances. Dès octobre 2001, c'est-à-dire avant même l'obligation légale de création de conseils de quartiers prévue par la loi Vaillant de 2002, la ville s'est donc dotée de 12 AVQ organisés sur le modèle associatif. Il ressort clairement des documents officiels que l'objectif assigné aux nouveaux Ateliers de vie de quartier est de dépasser le modèle de fonctionnement des anciennes Commissions de quartier en constituant un véritable « *espace de dialogue et de débat permettant d'enrichir les réflexions par la consultation, la concertation, par l'implication des acteurs locaux et par l'expérimentation d'une démarche de projet* »[1]. Cet esprit de rupture est encore rappelé par la première adjointe lorsqu'elle évoque le refus « *de faire présider les associations d'habitants par des élus municipaux* »[2], comme la loi Vaillant le permet pourtant, au motif que cela constituerait « *une régression par rapport à l'esprit d'autonomie que nous avons toujours souhaité mettre en avant* »[3]. Toutefois, si la rupture est bien intervenue sur le plan du cadre de fonctionnement de ces structures, elle n'a pas conduit pour autant au renouvellement de leurs membres et de la culture participative ancienne comme en témoigne le scepticisme exprimé sur ce point par plusieurs acteurs que nous avons rencontrés. Ainsi, l'un d'entre eux nous indique que, selon lui, « *le passage des commissions aux ateliers s'est accompagné de certains trucs intéressants mais aussi de nuisances* »[4]. La critique portée par ce membre historique relève en réalité du sentiment que la transformation opérée en 2001 n'a pas réellement permis de rompre avec les anciennes pratiques et serait même à l'origine d'une confusion nouvelle : « *les ambiguïtés ne sont pas que le fait de Rossinot et des élus sous sa responsabilité, elles viennent aussi des citoyens qui acceptent de jouer ce jeu-là. Dans tout jeu, il y a des intérêts en présence donc par hypothèse, chacun y*

[1] GUIDAT Claudine, « Ateliers de vie de quartiers : bilans et perspectives, attribution de subventions », intervention lors de la délibération municipale du 26 novembre 2001.
[2] GUIDAT Claudine, « Les ateliers de vie : le dialogue et la solidarité au cœur de la vie de quartier », *Nancy Mag'*, mars-avril 2006, p. 17.
[3] *Ibid*.
[4] Notes d'entretien avec Jacques Bergeret, précité.

trouve son compte. Et la transformation qui s'est faite en 2002 au moment des élections municipales avec la modification du nom est une transformation qui s'avère avec le recul essentiellement sémantique. Les modification de fond n'ayant pas tenu leurs promesses bien que, dans des rapports de bonne foi, il devait y en avoir »[1]. La critique, portée par un autre membre présentant également le profil d'un adhérent « historique » peut même parfois relever d'une forme de nostalgie par rapport à l'ancien mode d'organisation. Ce dernier nous indiquait ainsi qu'il regrettait le fonctionnement des Commissions de quartier au motif qu' « *au moins à l'époque, tout le monde avait la parole, et puis c'était clair, on savait qui avait le pouvoir. Je veux dire que maintenant, avec le bureau, sans parler du Président, on dirait que l'AVQ leur appartient. Mais bon, de toute manière, au final, ça fonctionne comme avant, c'est la mairie qui décide !* »[2]. En définitive, il paraît utile de s'interroger sur la pertinence du modèle associatif comme cadre institutionnel d'une structure participative permanente. La structure associative adoptée pour les AVQ implique en effet la mise en place d'un organigramme hiérarchique qui introduit une distinction entre le bureau, le CA et les simples adhérents. Ce mode d'organisation entraîne dès lors, dans le cadre de son application à une instance ouverte de participation, des ambiguïtés et des confusions dans les postures de représentation et de légitimité, qui contribuent à l'émergence d'une élite citoyenne. En ce sens, il apparaît que l'application de ce modèle soit à l'origine d'effets pervers se traduisant par un fonctionnement en cercles concentriques. Plusieurs témoignages révèlent ainsi l'existence d'une fracture entre les membres actifs sur la base de l'occupation des postes les plus élevés dans l'organigramme des AVQ. Autrement dit, ce sont les membres présents au sein des bureaux et dans une moindre mesure des CA qui entretiennent les rapports les plus étroits et les plus réguliers avec les élus et qui parviennent en conséquence à entretenir une proximité à l'origine du sentiment de former une élite. Nous pouvons identifier un second cercle, déjà plus éloigné des sphères décisionnelles, constitué par les citoyens invités à participer occasionnellement « l*e temps d'une idée, le temps d'un projet* »[3]. Enfin, le troisième cercle peut se définir comme celui réunissant les non-initiés, qui se contentent d'assister aux AG et de prendre la parole, de manière irrégulière, dans le cadre des phases d'expression des doléances. L'expérience vécue par un jeune membre du CA de l'AVQ « Boudonville-Scarpone-Libération » fournit ici une illustration de ce phénomène de fracture interne. Il nous révèle en effet ses difficultés à faire émerger des projets citoyens issus « de la base » de

[1] *Ibid*.
[2] Propos recueillis auprès d'un membre historique du quartier « Stanislas-Meurthe » lors de notre observation de la réunion de cet AVQ, le 7 mars 2006.
[3] Cette formule est régulièrement utilisée dans les documents officiels de présentation des AVQ.

l'association : « *en 2002, il y avait pourtant une belle démarche qui était initiée, une démarche de projet. Et ça n'a jamais marché parce qu'il n'y a jamais de projets qui ont pu émerger pour plein de raisons […] Et puis, il y a le CA qui ne veut pas partager le pouvoir, qui pense être le seul compétent parce qu'ils sont élus, il y a l'AG qui est sous-utilisée. On le fait une fois parce qu'on est obligé de le faire alors que ça devrait être beaucoup plus régulier et puis le Bureau qui considère que toutes ses décisions doivent être entérinées par le CA sans discussion et toute critique ou réserve est automatiquement interprétée comme une défiance donc au final, les AVQ ce sont les 24, 15 maintenant, membres du CA, bénévoles et c'est tout. Et pour finir, il y a aussi une forme d'auto-censure de la part de certains membres de l'Atelier qui veulent pas voir émerger des projets dont ils pensent qu'ils pourraient déplaire au pouvoir* »[1]. En outre, ce phénomène semble renforcé par le sentiment nourri chez certains membres qui considèrent que les AVQ occupent le monopole de la représentation des citoyens. En effet, malgré le développement de nombreuses autres structures consultatives composées de membres de la société civile, certains citoyens continuent d'attribuer aux AVQ le rôle d'interlocuteur « labellisé citoyen » unique de la municipalité. Dans son rapport, Vincent Lebrun relève d'ailleurs ces ambigüités en indiquant que « *les nouvelles missions instituent implicitement les ateliers de vie de quartier comme le pivot unique sur chaque territoire de la politique municipale de démocratie de proximité, et non comme un acteur parmi d'autres* »[2]. Dès lors, « *les ateliers se présentent comme l'interlocuteur unique de la mairie de quartier, et deviennent de fait un conseil municipal de quartier* »[3]. Par leur forte institutionnalisation, les AVQ se distinguent des autres instances de participation et confèrent à leurs membres un positionnement particulier qui leur confère le sentiment d'occuper une position statutaire fixe dans la vie de la cité. Nous sommes alors en mesure de mieux comprendre les ambiguïtés qu'entraîne l'adoption du modèle associatif comme cadre organisationnel d'un organe participatif permanent. Ce modèle comporte en effet le risque d'introduire dans ces dispositifs des conduites relevant de stratégies de luttes de pouvoir pour contrôler l'association. La persistance de pratiques éprouvées de collaboration/proximité complétée par l'introduction de luttes de pouvoir internes contribuent alors de manière décisive à la constitution d'une élite citoyenne cherchant à obtenir les bonnes grâces de l'administration municipale et à conserver une position hiérarchique élevée au sein des AVQ.

[1] Notes d'entretien avec Vincent Lebrun, le 26 août 2008.
[2] LEBRUN Vincent, précité, p. 2.
[3] *Ibid*.

Pour conclure cet exposé, il nous semble utile d'aborder la question qui se pose en creux de cette analyse, à savoir le choix des modalités de fonctionnement les plus adaptées à ces instances participatives permanentes. Le débat théorique engagé sur ce point est d'ailleurs relativement fourni. De manière générale, les recherches menées ici s'articulent autour de l'expérimentation de deux grands modèles organisationnels[1]. Le premier modèle correspond à la structure des commissions extra-municipales. Cette forme, nous l'avons vu, est fondée sur le contrôle du dispositif par les élus. Cette modalité de fonctionnement pose évidemment la question de l'indépendance de ces structures mais présente l'avantage de clarifier la distribution des rôles et ainsi de favoriser l'égalité entre les citoyens participants dont aucun n'est en mesure de jouir d'une position institutionnelle plus élevée. Le second modèle reprend pour sa part les éléments d'une structure associative, comme pour les AVQ de la ville de Nancy. Cette seconde modalité présente de nombreuses ambiguïtés mais repose fondamentalement sur la prétention d'offrir le cadre le plus favorable pour garantir l'indépendance de la structure. Si, comme nous le verrons par la suite, cette affirmation nous paraît discutable[2], il n'en est pas de même des effets pervers que la forme associative semble entraîner. La pertinence de ce modèle pose en effet la question de la réintroduction des principes électif et hiérarchique au sein d'une structure de participation citoyenne censée garantir une égalité entre les membres. Certains auteurs considèrent d'ailleurs que ce modèle entre également en contradiction avec les théories de la délibération qui excluent explicitement le principe électif des conditions idéales de délibération[3]. Nous retrouvons ici les arguments développés à l'appui de la situation idéale de délibération qui insistent largement sur la nécessaire égalité entre l'ensemble des participants pour ne pas réintroduire des rapports de force qui pourraient nuire à l'expression d'arguments rationnels[4]. Enfin, de nombreux auteurs [5] évoquent également la possibilité de compléter ces modèles par l'introduction de la technique du tirage au sort comme modalité de constitution des dispositifs participatifs. Si cette modalité semble séduisante eu égard aux exigences du respect d'une égalité substantielle entre les membres, par sa capacité à permettre une plus grande

[1] Pour une idée comparable : ROBBE François, « Démocratie représentative et participation », *in* ROBBE François (dir.), *op. cit.*, p. 29-32.
[2] Voir *infra*, p. 357 et s.
[3] *Ibid.*, p. 29.
[4] Voir *supra*, p. 272.
[5] Voir : ROBBE François, « Démocratie représentative et participation », *in* ROBBE François (dir.), *op. cit.*, p. 29. ; BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves, « Introduction : La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », *in* BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 20-36.

représentativité d'une population concernée, elle ne résout en rien la question de l'égalité formelle. Il nous semble en effet difficile de soutenir que le simple recours au tirage au sort serait en mesure de garantir la disparition de luttes de pouvoir internes et de comportements stratégiques visant à l'obtention de positions avantageuses dans le cadre d'une structure permanente. Ce constat ne doit pas étonner car la technique du tirage au sort ne présente pas de lien direct avec le fonctionnement interne des dispositifs participatifs. Au final, les problèmes épineux soulevés par la question des modalités d'organisation des dispositifs participatifs permanents ne semblent pas résolus jusqu'à présent. Chacun des modèles envisagés présente en effet des avantages et des inconvénients sans qu'aucun ne parvienne totalement à résoudre la tension entre les exigences d'efficacité, de légitimité, d'indépendance et d'égalité. Toutefois, notre évaluation du modèle associatif dans un contexte local particulier ne nous permet pas de conclure à sa plus-value par rapport aux autres modalités envisagées. Á l'inverse, il nous semble que la réintroduction d'une hiérarchie institutionnelle au sein d'une instance de participation citoyenne engendre des effets pervers dirimants dont l'émergence d'une élite de membres actifs constitue l'expression la plus saisissante. Aussi, alors que l'élitisme citoyen peut trouver un premier fondement structurel comme nous venons de le démontrer, il nous faut à présent évoquer la présence d'actions stratégiques personnelles de certains membres qui contribuent à renforcer ce phénomène de prétentions élitistes.

II. Les manifestations stratégiques de l'auto-affirmation à l'appartenance à une élite citoyenne

Le mode d'organisation adopté comme cadre de fonctionnement des AVQ semble favoriser l'apparition de comportements stratégiques de la part de certains citoyens. D'une part, une forte intégration dans ces structures permet le développement de qualités d'expertise et de spécialisations qui entraînent une forme d'exclusion des habitants jugés profanes (A). D'autre part, les individus bénéficiant d'une position élevée dans l'organigramme des AVQ paraissent parfois dépasser le cadre de leurs attributions et endossent des postures de véritables représentants, venant concurrencer les circuits classiques de la légitimité issue du suffrage universel (B).

A. Le lien entre expertise et élitisme

Le développement d'une expertise citoyenne est régulièrement présenté comme un des bénéfices à mettre au crédit de la démarche participative[1]. De nombreux travaux insistent ainsi sur la capacité de cette dernière démarche à réduire la fracture, en termes de compétences et de savoirs, entre la sphère politico-administrative et la société civile. Les vertus pédagogiques prêtées aux différentes instances de participation permettraient d'estomper progressivement l'image bipolaire des rapports entre experts (élus et techniciens) et profanes (citoyens et habitants) au profit de l'avènement progressif d'une action publique collaborative dépouillée de ses caractéristiques hiérarchique et verticale[2]. Comme nous avons pu l'établir précédemment[3], la démocratie participative octroyée par les élus étudiés, repose sur la recherche de savoirs d'usage, intégrés par la suite dans le diagnostic de l'institution dans le cadre d'un retraitement analytique de la multitude des témoignages individuels exprimés au sein des AVQ. Cette offre participative conduit alors certains membres actifs à se spécialiser progressivement dans certains domaines précis de l'action publique locale (la voirie, la sécurité, les ambiances lumineuses, le fleurissement…).

L'expertise ne se cantonne pas à l'acquisition de compétences techniques. Les membres les plus actifs développent également un savoir social des conduites et postures à adopter dans leurs relations avec les responsables techniques et politiques. Cette idée se rapproche de la posture du « bon citoyen » dégagé par Julien Talpin à partir de son étude du fonctionnement de plusieurs budgets participatifs[4]. Le bon citoyen serait celui qui maîtrise la « *grammaire publique délibérative* »[5]. Dans ces conditions, une intégration aboutie au sein des AVQ ne s'effectue que par le biais de l'adoption par les citoyens des comportements attendus par les élus. Or, ce calibrage des postures citoyennes à l'offre institutionnelle de participation

[1] Pour des exemples, voir notamment : BLONDIAUX Loïc et MICHEL Laura, « L'expertise en débat : jeux d'acteurs et conflits de savoirs autour d'un débat public local dans le Lot », *in* CANTELLI Fabrizio, JACOB Steve, GENARD Jean-Louis et DE VISSCHER Christian (dir.), *Les constructions de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 181-185 ; BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves, « Introduction : La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », *in* BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves (dir.), *op. cit.*, p. 37-38.

[2] Sur ce point, se reporter à : FROMENTIN Thomas et WOJCIK Stéphanie, « Préambule : Sacré et profane, figures intangibles de la représentation politique ? », *in* FROMENTIN Thomas et WOJCIK Stéphanie (dir.), *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 20-35.

[3] Voir *supra*, p. 165.

[4] Cette figure du « bon citoyen » intégré à un dispositif participatif a été formalisée par : TALPIN Julien, « Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs », *Politix*, vol. 19, n°75, 2006, p. 21-30. Voir également : TALPIN Julien, « Ces moments qui façonnent les hommes. Éléments pour une approche pragmatiste de la compétence civique », *RFSP*, vol. 60, n°1, 2010, p. 95.

[5] TALPIN Julien, « Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs », *Politix*, vol. 19, n°75, 2006, p. 21.

contribue selon nous à introduire des effets discriminants entre les membres présents dans ces instances[1]. Ainsi, comme nous avons pu l'observer, les éventuelles erreurs grammaticales commises par les habitants présents lors des réunions font l'objet de disqualifications de la part des élus mais également des membres les plus intégrés. Ainsi, si les élus insistent sur la recherche d'une expertise d'usage, les témoignages des citoyens en ce sens ne sont toutefois recevables que dans la mesure de leur capacité de montée en généralité[2]. De même, si les registres de la doléance personnelle voire de l'émotion sont valorisés[3], leur expression ne doit pas se faire pour autant de manière trop violente ou particulariste ni ne présenter trop explicitement de dimension politique ou partisane. Ces différentes erreurs grammaticales systématiquement sanctionnées permettent alors de rapidement distinguer les citoyens « avertis », ayant acquis les codes discursifs autorisés, des profanes à l'expression plus libre et spontanée. L'observation de différentes séquences de dialogue pendant ces réunions offre l'image d'une assemblée constituée de deux entités distinctes. D'une part, les élus et les membres avertis des AVQ qui mènent les débats de manière conjointe et opèrent ensemble les rappels à l'ordre. D'autre part, la masse des simples adhérents, les non-initiés identifiables à leurs faux-pas rhétoriques. Cette fracture et la confusion qui s'en dégage est d'ailleurs renforcée par l'agencement socio-technique des lieux des réunions. En effet, l'impression de présence d'un groupe cohérent formé des membres intégrés et des responsables politico-administratifs est accentuée par leur placement aux premiers rangs des différentes salles où se tiennent les réunions. Ainsi, disposés, côte-à-côte ou de manière conjointe sur l'estrade, il est alors aisé pour le citoyen non-averti d'opérer une confusion quant au statut des différents membres de ce groupe[4]. En outre, il apparaît que la forme associative adoptée participe encore à l'amplification de ce phénomène. En effet, l'acquisition des qualités nécessaires pour endosser la posture du « bon citoyen » est fonction du degré d'intégration des membres au sein de l'association. Autrement dit, plus l'engagement au sein de l'AVQ est important

[1] Pour des conclusions similaires, voir : JOUVE Bernard, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *RFSP*, vol. 55, 2005, p. 326. L'auteur considère ainsi que « la démocratie participative dans les métropoles permet certes à de nouvelles élites issues de la société civile de se constituer en tant que telles en leur permettant d'enclencher un processus d'apprentissage de nouveaux registres d'action. Elle est cependant très loin de permettre aux citoyens « ordinaires » de peser sur les choix collectifs ».

[2] TALPIN Julien, article précité, p. 21-23. Julien Talpin identifie pour sa part deux types d'erreurs grammaticales majeures : « les discussions dans le vent » ainsi que la capacité à « adopter une posture compatible avec ce qui est collectivement défini comme « l'intérêt général ». Un bon citoyen ne peut pas ainsi exprimer de trouble personnel ».

[3] Voir *supra*, p. 196 et s.

[4] Ces éléments proviennent de nos observations répétées des réunions ordinaires et des assemblées générales de plusieurs AVQ.

(assiduité, élection au CA et/ou au bureau), plus les habitants se trouvent en capacité d'adapter leurs comportements aux attentes des responsables politiques.

Dès lors, il apparaît que le développement non-homogène de l'expertise citoyenne au sein de ces instances contribue à la formation progressive d'une fracture civique entre une élite de citoyens possédant les « bons » réflexes participatifs attendus par l'institution et la masse des habitants invités à exprimer ses doléances dans un cadre strictement défini. Cette distinction aboutit selon nous à réintroduire dans le champ participatif la fracture entre experts et profanes déjà présente dans le système représentatif et précisément dénoncée par les théories participationnistes. Il nous semble en effet que l'engagement des citoyens au sein de tels dispositifs ne conduise finalement qu'au déplacement de la ligne de séparation. Cette dernière n'intervient plus alors comme une frontière invisible entre représentants et représentés mais agit comme une séparation nette entre des « bons citoyens » experts et de simples habitants profanes. Ainsi, cette émergence progressive d'une élite citoyenne fondée sur l'acquisition d'une expertise d'usage ainsi qu'un ajustement aux comportements des représentants élus et techniciens semble à l'origine d'un phénomène de « technocratisation » citoyenne. En raison des modalités de l'offre de participation exigée par l'institution, les individus souhaitant s'investir dans ces instances se trouvent face une injonction à adopter les codes discursifs et argumentatifs des élus. En outre, cette nouvelle technocratie citoyenne cherche à affirmer la légitimité de son action dans la prétention à agir au nom de l'intérêt général. Cette perspective permet dès lors de mieux comprendre la référence constante à l'image du « bénévolat citoyen »[1] : cette élite participative ferait acte de don, de manière totalement désintéressée, au nom de et pour le bien de la masse des habitants qui bénéficie alors des avancées permises grâce à l'engagement de quelques-uns. Cette évolution de la démarche participative nourrit alors le risque d'accentuer les fractures qu'elle entend pourtant combattre[2]. En effet, la confusion engendrée par l'apparition d'une élite dans la société civile proche des sphères décisionnelles vient selon nous amplifier le phénomène de relégation des autres habitants « passifs »[3]. Ces derniers encourent le risque d'être définitivement qualifiés de « passagers

[1] Voir *supra*, p. 250 et s.

[2] En ce sens, se reporter à : VAL Nicolas, *La démocratie locale et la participation associative à la politique municipale : l'exemple de la ville de Rouen*, Thèse, Université de Rouen, 2006, p. 111. L'auteur développe ici des arguments à l'appui du caractère discriminant de la participation politique, entendue au sens large : « dans toutes les démocraties modernes, la tendance est similaire : plus on est pauvre, moins on s'exprime. Cette logique implacable ne fait qu'accentuer le sentiment d'un déficit démocratique. L'existence d'une participation discriminante semble se vérifier au niveau de la demande, donc de la participation demandée, et au niveau de l'offre, donc de la participation octroyée ».

[3] Sur ce point, voir : JOUVE Bernard, article précité, p. 326. L'auteur considère ainsi que les conditions actuelles d'organisation de la démocratie participative accentuent la désaffiliation des groupes sociaux les plus

clandestins » de la démocratie participative, situés en périphérie de la sphère publique et finalement totalement détachés du lien de citoyenneté[1]. Nous remarquons enfin que cette nouvelle élite citoyenne se démarque des prétentions similaires connues lors de la première génération de dispositifs participatifs des années 70. Alors que la démarche de l'époque consistait à favoriser l'émergence de nouvelles catégories d'acteurs dans la sphère publique, aux profils différents de ceux des « notables » du monde politique, la nouvelle génération semble au contraire devoir entamer un processus de mise en conformité avec les acteurs politiques pour prétendre à ce statut[2]. Cette présentation de la capacité de certains individus à intégrer les codes et postures attendus par les responsables politiques trouve son expression la plus avancée dans l'apparition de comportements stratégiques chez certains membres de cette élite visant à renforcer leur position de pouvoir.

B. Les stratégies de renforcement d'une position élitiste : le cas des présidents des AVQ

L'appartenance à l'élite citoyenne au sein des AVQ se gagne donc par le biais de la spécialisation et de l'acquisition des codes et répertoires d'action jugés les plus adaptés dans le cadre des relations avec les responsables politiques. Ce phénomène peut conduire certains membres de cette élite à adopter des comportements visant à conforter une position élevée au sein de cette interaction, voire à étendre leur sphère d'influence au-delà de la seule structure. Dans le premier cas, nous avons pu identifier une série de postures pouvant être considérées comme une volonté d'augmenter leur crédit auprès des sphères de pouvoir municipal afin d'asseoir leur réputation et par là-même de renforcer leur statut. Ces comportements sont le plus souvent le fruit d'initiatives individuelles de la part des présidents des AVQ. Autrement

---

désavantagés mais qu'elles contribuent également à créer « les conditions d'une cooptation par la sphère publique de représentants légitimes issus de la société civile et l'apparition de professionnels de la participation ».

[1] Ce phénomène de relégation est renforcé par la composition sociologiquement homogène des membres de cette élite citoyenne qui appartiennent en majorité aux classes moyennes et supérieures. En ce sens, se reporter à : GONTCHAROFF Georges, *La reprise en main de la politique par les citoyens ou la démocratie locale participative*, Paris, Adels, 2001, p. 73-74. L'auteur considère ici que « les associations [de participation citoyenne] sont un moyen, pour ces nouvelles couches, de faire connaître leurs aspirations et, à travers la concertation avec les pouvoirs et les administrations, de se faire légitimer comme nouvel interlocuteur de l'ensemble de la population, en matière de cadre de vie, de culture, de loisirs, de consommation ».

[2] Sur ce point, se reporter à : PAOLETTI Marion, *La démocratie locale et le référendum*, Paris, l'Harmattan, 1997, p. 55. L'auteur présente ici les bases de la constitution de l'élite citoyenne à travers les dispositifs participatifs de première génération : « le discours participatif est un produit politique simplifié, dichotomique, qui autorise à opposer les grandes figures du passé et du présent, des notables en places, dans les municipalités, dans les partis, à l'intérieur de l'appareil d'État avec une nouvelle élite, jeune, diplômée, active, issue de la société civile ».

dit, aucun élément ne nous permet d'établir une stratégie d'encouragement de ce type de comportements de la part de la municipalité. Cependant, même si les responsables municipaux ne semblent pas se livrer à une instrumentalisation de ces instances en favorisant des comportements disciplinés de la part des présidents, ils semblent s'en accommoder comme en témoigne leur absence de volonté à en infléchir les conduites constatées. Au contraire, la proximité avec les présidents des AVQ est entretenue par le biais de certaines rencontres mises en place spécifiquement pour eux, ce qui contribue sans nul doute à renforcer l'image d'une catégorie de membres plus intégrés aux sphères décisionnelles. Citons par exemple l'organisation de manifestations entre les présidents d'AVQ et certains élus municipaux, voire le maire, sous forme de petits-déjeuners à la mairie. De même, la municipalité n'hésite pas à organiser des visites et des réunions de réflexion uniquement avec les présidents dans le cadre de certaines procédures de concertation. Nous pouvons ici nous référer à la visite de la « Lanterne » par les présidents des AVQ dans le cadre du projet d'aménagement « Nancy Grand Cœur ». Cette invitation s'ajoute à la visite effectuée avec l'ensemble des membres des AVQ (quartier par quartier) et s'apparente à une sorte de reconnaissance de leur statut particulier. Ces visites ne sont en effet intervenues qu'à l'égard de certains groupes spécialement affectés par les effets du projet urbain. En l'occurrence, mis à part les présidents des AVQ, ces visites particulières ont ainsi concerné les agents de la ville, des associations de commerçants, les salariés de différents commerces situés au cœur du périmètre de rénovation ou bien encore la « *communauté israélite* »[1]. Le témoignage d'un membre de l'AVQ « Saurupt-Clémenceau » renforce cette image de liens privilégiés entre municipalité et présidents des AVQ dans le cadre de cette procédure de concertation particulière : « *sur le quartier gare, j'avais appris qu'il allait y avoir une concertation lancée par Rossinot vis-à-vis des ateliers de vie de quartier. Donc moi, j'ai contacté mon président d'atelier en disant que ce serait pas mal qu'on y réfléchisse parce que notre quartier pouvait être concerné indirectement par le quartier gare parce que le collège du secteur est un collège sur ce quartier. Bref, le problème avec cette concertation, et c'est pour ça que moi je pense que c'était un simulacre de concertation, c'est que seul le Président a été invité à l'inauguration de la Lanterne et pas l'ensemble de l'AVQ, et ça, c'est qu'un exemple* »[2]. Enfin, les comportements de soumission peuvent également intervenir suite à des signes symboliques de reconnaissance de la part du maire qui prend bien soin de se référer à ces

[1] Notons ici que cette consultation de la communauté israélite de Nancy se justifiait par la présence d'une synagogue dans le périmètre de la rénovation.
[2] Notes d'entretien avec Jean-Marc Clément, le 17 janvier 2008.

membres, lorsqu'il les évoque publiquement ou les rencontre personnellement, en tant que « Monsieur le Président ». Le témoignage d'Alan Yvon, ancien président d'un AVQ est sur ce point révélateur : « *il y a un an, en décembre 2006, le 21 décembre, une invitation de Claudine Guidat, pour tous les Présidents des AVQ pour prendre un verre dans son bureau. Moi je n'y suis pas allé. J'ai toujours évité soigneusement les petits déjeuners avec le Maire, toutes ces choses là qui faisaient que finalement, on était copains-copains et qui pouvaient signifier qu'on n'allait pas les embêter. Parce que de ce point de vue là, il est très fort le Maire. Quand il veut, il est charmeur, il est affable. Quand il est venu dans mon quartier, il était comme ça quoi, il était très gentil et il plaisantait même avec mes valeurs de gauche et puis il n'oubliait pas de flatter les Présidents. Et ça marche, alors il les appelle « Monsieur le Président »* »[1]. En outre, ces comportements se manifestent selon différentes modalités. Tout d'abord, il apparaît que ce phénomène encourage une forme d'auto-censure de la part de ces présidents qui sont alors parfois enclins à cadenasser les propositions des membres de l'Atelier qu'ils pensent contraires à la volonté municipale. Cette attitude nous a d'ailleurs été confirmée par plusieurs témoignages de membres de différents AVQ. Ainsi, un membre de l'AVQ « Saurupt-Clémenceau » nous indiquait par exemple son sentiment sur les différents blocages constatés dans le travail des membres de cet AVQ : « *je pense que cela vient de l'attitude des présidents. Parce que quand tu regardes ce qu'il se passe avec les présidents des ateliers, qui sont des gens extrêmement dévoués, qui donnent de leur temps, mais ils sont assez proches voire très proches de la Mairie et dans tous les cas, il y a une forme de révérence, de respect par rapport à ce que le Maire veut, même si c'est pas explicite, même si c'est pas conscient, il y a la question : « Est-ce que ça va plaire ? ». Il y a une forme d'auto-censure comme ça, donc ils restent dans leurs vieilles habitudes qui sont les kermesses et tout ça* »[2]. Dans le même sens, un membre du CA de l'AVQ « Boudonville-Scarpone-Libération » nous exprimait pour sa part un sentiment relativement proche en désignant une forme d'auto-censure de la part du président de son AVQ devant certains de ses projets qu'il ne souhaitait pas voir portés sur le devant de la scène : « *ça a créé une dissension au sein de l'AVQ parce que j'ai commencé à prendre des contacts avec des ingénieurs, des services de la ville, j'étais soutenu par la Vie des Territoires mais par derrière le président de l'AVQ ne supportait pas de perdre son pouvoir. Parce que, un président d'AVQ, la plupart du temps, n'est élu que pour se faire bien voir dans une perspective d'au moins 6 ans, la durée d'un mandat. Et du coup, il est tenté de faire une sélection et de retenir que les projets qu'il pense qui vont plaire*

[1] Notes d'entretien, le 18 janvier 2008.
[2] Notes d'entretien, le 24 janvier 2008.

à la mairie »[1]. Une autre manifestation de ce registre de comportements disciplinés se manifeste par la volonté de certains présidents de profiter de leur position pour se faire le relais implicite de la politique municipale auprès des citoyens. Ces comportements sont visibles lors des réunions où les présidents peuvent parfois prendre expressément la défense d'un projet municipal. Ainsi, le président de l'AVQ « Léopold Vieille ville » se laisse parfois aller à saluer le travail municipal au détour de l'évocation de l'apport de son AVQ à un projet : « *la Grand rue, c'est le plus grand chantier de concertation en ce moment. Et là, il faut bien avouer que la mairie a sur ce point effectué un travail admirable, notamment parce qu'elle a pris le soin d'écouter notre AVQ* »[2]. Dans le même ordre d'idée, ce président insiste par la suite sur les effets favorables du réaménagement de la Place Stanislas pour les habitants du quartier : « *la rénovation de la Place Stanislas a eu impact très favorable pour les habitants du quartier, et notamment pour l'immobilier* »[3]. Les journaux édités par les différents AVQ peuvent également servir de support à cette communication implicite. Ainsi, en janvier 2007, alors que le débat autour de l'avenir du Centre de tri postal domine la scène politique nancéienne[4], le Président de l'AVQ « Centre Ville-Charles III » n'hésite pas à se positionner directement en faveur de l'idée défendue par le maire, dans un style qui n'aurait rien à envier aux articles d'un journal d'information municipale : « *pour notre territoire, 2007 est un millésime important, fait d'évènements majeurs comme l'arrivée du TGV, au mois de juin. La construction du bâtiment République et le réaménagement de la Place Thiers vont être le point de départ du remodelage du quartier qui s'achèvera avec la destruction de la prison et l'édification d'un nouveau palais des congrès. Á propos de ce dernier sujet, objet d'un intense débat, la question du maintien de l'actuel centre de tri postal pouvait se justifier si Nancy avait voulu accueillir un espace d'art contemporain, comme le Centre Georges Pompidou. Nous pouvons aussi comprendre que la destruction de ce bâtiment industriel puisse rendre triste d'anciens salariés de La Poste. Á part cela il n'y a pas beaucoup d'argument pour le conserver* »[5]. L'édito du journal de l'AVQ permet alors de conforter la municipalité par la confusion pouvant résulter de l'expression d'une position individuelle, dans le cadre d'un journal édité par l'ensemble des membres de l'AVQ. Le président n'hésite d'ailleurs pas à entretenir la confusion en indiquant au début de son édito qu'il s'exprime au nom de « *tous les membres de l'Atelier de Vie de Quartier, regroupant des habitants du territoire Centre ville et*

[1] Notes d'entretien, le 26 août 2008.
[2] Notes d'observation lors de l'AVQ « Léopold Vieille ville », le 30 mars 2006.
[3] *Ibid*.
[4] Voir *supra*, p. 48 et s.
[5] DURAT Olivier, « Édito : Bonne année 2007 », *L'Écho du quartier*, AVQ « Centre Ville-Charles III », n°2, janvier 2007, p. 1.

Charles III »[1]. Dès lors, la prise de position dans le cadre du débat mentionné peut apparaître comme celle de l'ensemble de l'AVQ[2] et ainsi constituer un argument supplémentaire de diffusion du message que veut tenter de faire passer l'institution. Au-delà d'une possible adhésion idéologique à l'action de l'équipe municipale en place, ces différentes postures adoptées par certains présidents d'AVQ partagent selon nous, le même objectif interne aux AVQ. Il s'agit pour ces membres de l'élite citoyenne de conforter leurs positions au sein même de l'association en cherchant à obtenir le soutien implicite des responsables politiques, de manière à affirmer leur autorité dans les relations de pouvoirs qui peuvent naître avec les autres membres. La proximité, réelle ou postulée, avec les sphères décisionnelles peut effectivement se révéler un instrument efficace de dissuasion à l'égard d'éventuelles prétentions concurrentes d'autres membres de l'élite.

Ces stratégies répondent également à leur volonté d'étendre leur sphère d'influence en s'adressant à un public plus large que les simples membres des AVQ afin d'asseoir leur statut social et leur reconnaissance à l'échelle d'un quartier ou bien encore dans le cadre d'une ambition politique personnelle. Pour ce faire, certains présidents cherchent par exemple à mettre en scène leur proximité avec les autorités locales. Ici encore, les journaux des AVQ constituent un média intéressant en raison de leur diffusion à l'ensemble de la population du quartier. Ainsi, une rencontre autour des problèmes d'insécurité du quartier « Centre Ville-Charles III » donne l'occasion au président de l'AVQ d'afficher sa capacité à mobiliser les autorités locales au service de l'intérêt du quartier tout entier. Le journal de l'AVQ qui se fait écho de cette rencontre évoque par exemple en introduction « *une réunion qui s'est tenue à l'Hôtel de Ville* »[3], pour bien situer la prise en compte institutionnelle de cette problématique dans ce qui est perçu comme le cœur même du pouvoir. Ensuite, il est précisé que cette rencontre s'est tenue en présence « *des responsables du cabinet du Maire, des membres des services sociaux spécialisés de la Mairie et d'un cadre supérieur de la Police Nationale au plus haut niveau du département, bien connu sur la place pour son esprit d'ouverture et son expérience du terrain* »[4]. Les termes employés pour présenter les acteurs mobilisés pour le quartier soulignent ainsi les qualités d'expertise, d'autorité sur la question ou bien encore de proximité avec les plus hautes instances de pouvoir. Mieux, l'article cherche également à apporter la preuve de l'efficacité de cette rencontre, seule à même d'accréditer le pouvoir de mobilisation du président à l'initiative de ce sommet. En ce sens, il est indiqué par la suite que

[1] *Ibid*.
[2] Notre enquête nous conduit pourtant à affirmer la présence d'avis contraires au sein de l'AVQ.
[3] *Ibid*., p. 2.
[4] *Ibid*., p. 2.

« *dans le prolongement de cette réunion, le 13 septembre une visite a eu lieu sur les sites visés, afin de procéder à un état des lieux et établir des « constats partagés », afin que soient repoussées les limites du non-droit dans ce quartier* »[1]. Il ne s'agit alors plus tant de renforcer leur position interne que de chercher à se présenter comme un acteur décisionnel incontournable, capable de mobiliser des ressources importantes pour l'intérêt de l'ensemble de la population du quartier[2]. Dans une perspective légèrement distincte, nous pouvons également nous référer ici à l'initiative lancée par le président de l'AVQ « Léopold-Vieille Ville ». Ce dernier affiche en effet les caractéristiques d'un membre de l'élite citoyenne présentant également une réelle proximité avec les responsables municipaux en raison de son engagement politique et professionnel[3]. Ce président exprimait ainsi lors d'une réunion de l'AVQ sa volonté de voir modifier les modalités de répartition du budget entre les différents AVQ. Alors que la municipalité procède à une distribution égalitaire des fonds entre l'ensemble des Ateliers, le jeune président voudrait pour sa part que cette répartition intervienne suite à une négociation entre chaque président et la municipalité afin de pouvoir « *ajuster les ressources en fonction des besoins de chaque quartier* »[4]. Si aucune suite n'a pour l'instant été donnée à cette proposition, l'on comprend bien les effets qu'une telle mesure pourrait engendrer sur le système des AVQ. Cela pourrait conduire à introduire une concurrence entre les présidents qui chercheraient alors à défendre leurs intérêts particularistes. Dans ces conditions, une telle réforme ne ferait que renforcer les comportements de soumission dans l'objectif de maintenir une enveloppe budgétaire conséquente, ce qui entraînerait alors un affaiblissement de l'indépendance des structures. Au-delà de ses conséquences potentielles, cette proposition nous intéresse particulièrement au regard des caractéristiques de son instigateur. En raison de sa forte proximité avec les sphères décisionnelles, ce projet pourrait en effet renforcer sa popularité auprès d'habitants flattés d'être représentés par un citoyen capable de mobiliser des ressources financières plus importantes que d'autres représentants pour leur quartier.

[1] *Ibid*., p. 2.
[2] Dans un sens proche, Bruno Raoul note également qu'un journal de quartier peut user d'un style « simpliste et démagogique » pour interpeller ses lecteurs. Il précise sur ce point que « de tels appels aux lecteurs et, au-delà aux habitants du quartier sont légitimés par la posture que revendique le comité de quartier : celle d'être non seulement le porte-parole de ces derniers, mais aussi le garant de leurs intérêts ». Voir : RAOUL Bruno, « Un espace public local au miroir d'un journal de quartier », *Mots. Les langages du politique*, n°90, 2009, p. 122.
[3] Ce président est effectivement l'ancien président de l'organisation des Jeunes UMP 54 et est également salarié de l'Aduan. Sur ce point, voir : BIRCK Jean-Nicolas, *Étude comparative du Mouvement des jeunes socialistes et des Jeunes populaires en Meurthe-et-Moselle*, Mémoire de DEA, Université Nancy II, 2005, p. 43-47.
[4] Notes d'observation, réunion de l'AVQ « Léopold Vieille-Ville », le 30 mars 2006.

Quoi qu'il en soit, ces différentes initiatives personnelles témoignent selon nous d'un phénomène directement lié à l'émergence progressive de cette technocratie citoyenne, cherchant à renforcer sa position, tant vis-à-vis des autres citoyens que des élites politico-administratives. Ces postures endossées notamment par certains présidents d'AVQ révèlent en effet une confusion naissante sur les fondements de la légitimité de ces « représentants ». Ainsi, comme nous le livrait le membre d'un AVQ, « *certains président en arrivent à confondre le titre de Président d'un Atelier de vie de quartier avec celui de Président du quartier !* »[1]. Ce déplacement progressif des fondements de la légitimité à représenter constitue l'expression ultime de ce phénomène de constitution progressive d'une élite citoyenne. Il témoigne également d'un nouveau paradoxe introduit par l'usage actuel de la démarche participative locale, à savoir une capacité à opacifier et à brouiller un peu plus les règles du jeu démocratique et le fonctionnement des différents processus décisionnels. Toutefois, l'apparition de ces comportements, si elle intervient comme une conséquence de l'offre de participation définie par l'institution, semble en constituer un effet non-désiré. En conséquence, les responsables politiques, face à la montée d'une concurrence de légitimité de la part de cette nouvelle élite citoyenne, cherchent à réagir par l'introduction de certains correctifs.

[1] Notes d'entretien, le 14 septembre 2007.

SECTION 2 : LES RÉTICENCES A L'ELITISME CITOYEN : LES REACTIONS INSTITUTIONNELLES

L'émergence de ces postures élitistes apparaît comme un phénomène incontournable pour les acteurs. Il s'agit à présent d'étudier les réactions institutionnelles face à la montée de ces comportements. Même si la municipalité semble en partie tributaire de ce phénomène par l'instauration d'un modèle organisationnel plutôt favorable à l'apparition de tels comportements, nous pouvons nous interroger quant à leur intégration au sein de la conception de la participation défendue par les acteurs. En effet, l'apparition d'une élite citoyenne place potentiellement la municipalité en situation de concurrence avec ces nouveaux acteurs (I). L'évaluation de ce phénomène par les responsables municipaux a ainsi donné lieu à l'introduction de correctifs et d'ajustements au cadre participatif proposé afin de limiter l'ampleur des possibles nuisances engendrées par ces postures élitistes (II).

I. L'AVÈNEMENT D'UNE NOUVELLE CATÉGORIE CONCURRENTE DE REPRÉSENTANTS ?

Nous verrons dans un premier temps en quoi l'émergence de l'élite citoyenne peut être considérée comme un effet non-désiré par les responsables municipaux (A), avant d'apporter une nuance à cette observation fondée sur la présence d'interdépendances entre les différents acteurs de ce nouveau groupe à la frontière de la sphère politico-administrative et de l'élite de la société civile (B).

A. La constitution d'une élite citoyenne : un effet inattendu pour les responsables politiques ?

L'émergence d'une élite citoyenne ne semble pas correspondre à la matrice participative des acteurs, qui défendent une approche de la participation citoyenne principalement fondée sur la recherche de l'expertise d'usage la plus vaste possible[1]. Autrement dit, si les élus semblent en appeler à une expertise, il s'agit d'une expertise d'usage développée sur la base de l'arpentage quotidien de l'environnement proximal des habitants. Cette vision n'apparaît donc pas comme

[1] Voir *supra*, p. 161 et s.

une volonté de transformer les citoyens en de véritables experts techniques et politiques, capables d'élaborer des diagnostics alternatifs ou concurrents à ceux définis, *in fine* par les responsables politiques. Toutefois, cette approche de la participation vise en grande partie la nécessité de récolter l'éventail le plus étendu possible de témoignages et de perceptions citoyennes afin de n'occulter aucun aspect au moment de la prise de décision finale. Or, les différents comportements constatés dans le cadre de l'émergence de cette élite citoyenne, tels que les phénomènes de court-circuit des projets citoyens, d'auto-censure ou encore de soumission, apparaissent comme autant de nuisances à cet objectif de recherche d'une expertise d'usage complète. Ces comportements aboutissent parfois à entraver la remontée d'informations ou de projets citoyens, ce qui remet largement en cause la recherche d'expertise citoyenne mise en avant par les responsables politiques. Ces diverses manifestations de rapports de force engendrés par ce contexte participatif favorable aux luttes de pouvoir correspondent ainsi non seulement à des effets non-prévus de la politique participative municipale mais également à des effets néfastes qui nuisent à la réalisation de la volonté mise en œuvre par l'institution[1]. Ainsi, ces comportements limitent par exemple la réussite d'une démarche de « projets citoyens » pourtant largement développée à l'appui de la création des AVQ en 2001. Cette nouvelle approche de la participation citoyenne, qui devait rompre avec la simple consultation dominante au sein des anciennes Commissions de quartier, reposait en effet sur la capacité des AVQ à constituer des structures efficaces à l'apparition de projets de quartier portés par les citoyens eux-mêmes. Cette dimension constituait même l'innovation principale de ce dispositif, censée enrichir le triptyque participatif classique de l'information-consultation-concertation. L'apparition de postures stratégiques liées aux prétentions élitistes de certains membres a ainsi provoqué l'échec relatif de cette politique de projets citoyens. Le fonctionnement hiérarchique imposé par la forme associative et la présence d'une élite au sein de ces structures paraissent mal vécus par certains membres des AVQ qui nourrissent le sentiment d'être entravés dans leurs initiatives, comme l'illustre ce témoignage : « *je prends un projet qui me tient à cœur, à savoir la réfection d'un parc, d'un parc de boules du quartier. Et je prends des initiatives sur ce projet, je contacte des ingénieurs et tout. Mais le projet échoue pour des raisons stratégiques de présentation du projet, pour des raisons de susceptibilité de personnes qui ont pris des responsabilités dans le bureau de l'AVQ et pour des raisons aussi…euh…politiques […] Le projet consistait à*

[1] Pour plus de détails sur les notions d'effets pervers, indirects et non-désirés dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques, voir : JACOB Steve, « Évaluation », *in* BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2004, p. 202-205.

refaire une aire de jeux et un terrain de boules, qui ne sont toujours pas refaits d'ailleurs. Ces aspects là, il faut pouvoir là les traiter avec l'AVQ, pour moi, ça devait être le dénominateur commun avec l'ensemble des acteurs pour au moins initier quelque chose et avec au final, pourquoi pas, une consultation très locale pour savoir sur quel projet les gens vont se prononcer. Je contacte les services « Parcs et jardins » et « Jeunesse et Sport » parce que c'était la double compétence. Tout se passe bien, jusqu'à ce que j'informe la vice-présidente du CA et que je propose mon idée de travailler avec le Conseil Municipal des Jeunes. Ensuite, je vais présenter ça au CA. Et là, scandale de la part du Président qui se sent dépossédé. Il voulait m'exclure du CA ! »[1]. Dans ces conditions, il est possible d'analyser la récente proposition visant à mettre en place des budgets participatifs pour chaque AVQ comme un remède possible à l'échec de la démarche de projets initiée en 2001. Dès lors, l'apparition de l'élite citoyenne nous apparaît bien comme un obstacle à la pleine réalisation de la politique participative imaginée par les responsables dans le cadre du travail des AVQ. Ce phénomène remet alors en cause l'effectivité de la politique publique participative de la municipalité en raison de la survenance d'une multitude d'effets pervers non-anticipés par l'institution.

En outre, les élus semblent sensibles aux effets produits par l'obtention, pour une minorité de citoyens, de positions avantageuses par le biais des AVQ. Nous l'avons vu, l'intégration au sein des cercles décisionnels engendre chez certains une confusion de la perception de son rôle dans les processus d'action publique. Ainsi, certains présidents d'AVQ en viennent parfois à concurrencer les élus en revendiquant une légitimité alternative. Cette nouvelle catégorie de « représentants » citoyens paraît posséder les qualités aujourd'hui valorisées pour définir l'élu local « idéal ». En premier lieu, ces citoyens appartiennent, par principe, à la société civile, figure incontournable des stratégies partisanes au moment de la constitution des listes électorales[2]. Ensuite, ces citoyens sont des femmes et des hommes « de terrain » témoignant d'un fort enracinement local, voire micro-local à l'échelle d'un quartier. Ils tendent également de plus en plus à détenir des savoirs techniques et experts grâce à la spécialisation offerte au sein des AVQ. Enfin, leur statut au sein de ces structures associatives citoyennes leur assure l'image de bénévoles désintéressés totalement dévoués à la cause des habitants d'un quartier. Dans ces conditions, une trop forte reconnaissance, voire une institutionnalisation de ces nouveaux agents pourrait à terme devenir un risque pour l'institution. Alors que les membres des AVQ ont été considérés initialement comme des relais entre les citoyens et les élus, leur mutation progressive tend à couper ces liens. D'une

[1] Notes d'entretien avec Vincent Lebrun, le 26 août 2008.
[2] Voir *supra*, p. 91 et s.

part, l'élite citoyenne ne cherche plus à obtenir l'avis de l'ensemble des membres (auto-censure, lutte de pouvoirs interne) et d'autre part, ils peuvent même parfois chercher à dépasser les représentants élus en proposant des alternatives et en adoptant des postures proches de celles endossées par les membres de la municipalité. Les membres de cette élite disposent en effet des ressources nécessaires pour reproduire les routines et répertoires d'action des élus locaux par la multiplication des liens d'interdépendances et des réseaux d'interconnaissances permettant d'asseoir leur réputation. Comme les élus, ils disposent également d'un territoire d'élection, le quartier, qu'il convient de défendre et de préserver. La notabilisation de cette nouvelle élite citoyenne reproduit ainsi les mêmes voies déjà décrites à l'appui de l'hypothèse désormais classique de définition du système politique local comme une république des fiefs[1]. Les membres les plus intégrés de ces instances, en adoptant une posture de représentant d'un quartier se placent dans une logique similaire à celle du leader politique « *qui parvient à la fois à circonscrire l'espace de pertinence des problèmes* »[2], à l'échelle micro-locale ainsi qu'à « *l'incarner sur le terrain et à l'extérieur* »[3]. Ainsi, la réalisation d'une seconde ligne de tramway ne sera par exemple envisagée que dans son impact sur le quartier[4]. De même, les présidents adoptent parfois des postures de « représentant du quartier » tant à l'intérieur des frontières territoriales qu'à l'extérieur en assurant la défense de son fief face à la mairie mais également face aux autres quartiers[5]. Ces comportements s'incarnent par l'usage de termes relevant de postures de « *veille* », de « *vigilance* »[6] par rapport aux effets des actions municipales, voire de « *défense du patrimoine du quartier* »[7]. Dans le même ordre d'idées, nous avons pu constater que certains présidents, à l'image du président de l'AVQ « Boudonville-Scarpone-Libération », définissent explicitement les missions attachées à leur « mandat » comme leur confiant la tâche

[1] MÉNY Yves, « La République des fiefs », *Pouvoirs*, n°60, 1992, p. 18-20.
[2] NÉGRIER Emmanuel, « Municipales 2001 : les nouveaux fiefs », *Pôle Sud*, vol. 15, n°15, 2001, p. 113.
[3] *Ibid*.
[4] Notes d'observation lors de différentes réunions de présentation du projet de la CUGN de mise en place d'une seconde ligne de tramway aux AVQ.
[5] Cette dernière modalité peut se trouver incarnée notamment dans la proposition du Président de l'AVQ « Léopold-Vieille ville » visant à obtenir une répartition négociée « quartier par quartier » des enveloppes budgétaires.
[6] Le journal de l'AVQ « Haussonville-Blandan-Donop » rappelle ainsi, suite à l'évocation de plusieurs projets municipaux affectant directement ou indirectement le quartier, que les responsables de l'AVQ « suivront avec vigilance » ces projets et seront « attentifs à l'environnement et aux aménagements dans les secteurs en cours de restructuration ». Voir : LAPOSTOLET André, « Le Mot du Président », *La gazette du Quartier*, AVQ « Haussonville-Blandan-Donop », n°4, février 2009, p. 1.
[7] Voir : « Le Val de Boudonville. Les échos du quartier Boudonville-Scarpone-Libération », journal de l'AVQ « Boudonville-Scarpone-Libération », n°1, mai 2009, p. 2.

« *d'assurer la défense des intérêts de notre quartier au niveau municipal* »[1]. Dans ces conditions, on comprend que les présidents d'AVQ possèdent une partie des outils nécessaires à la constitution d'un leadership territorial capable, à terme, de venir concurrencer les circuits traditionnels de la notabilisation[2]. Aussi, si la démocratie participative contribue bien dans ces instances à une forme de capacitation de certains citoyens, ce phénomène semble devoir s'opérer par la reproduction des pratiques et cadres cognitifs dominants de la démocratie représentative. La démocratie participative ne constitue dès lors non plus une alternative au modèle représentatif mais sa simple reconduite au cœur de la société civile et à l'échelle micro-locale. En outre, si nous voyons à travers ces développements que les citoyens peuvent progressivement venir concurrencer les élus, cette observation doit être fortement nuancée au regard de la persistance de pratiques d'interdépendances qui affaiblissent largement ce potentiel contestataire.

B. Le tempérament de la concurrence : proximités axiologiques et dépendances fonctionnelles

Il est nécessaire à ce stade de nuancer le potentiel concurrentiel des membres de cette nouvelle élite. Si le contexte institutionnel et le cadre général de l'offre participative semble *a priori* favorable au développement de ce type de phénomènes, nous pouvons également noter la persistance de plusieurs éléments contraires. Notre enquête nous a ainsi permis d'identifier deux facteurs décisifs au maintien des équilibres entre élus et membres des AVQ. Tout d'abord, il convient d'aborder le « contrôle diffus » de la structure associative citoyenne exercé par les responsables politiques. En effet, la conception de ces structures par les équipes municipales est marquée par une ambiguïté originelle : leur mise en place, sur le modèle associatif, dans un but affiché de garantir leur indépendance, s'est accompagnée de mesures contraignantes. Le contrôle assuré par la mairie sur ces structures s'opère par le biais de deux modalités précises qui écartent largement les AVQ du modèle associatif classique. En premier lieu, ces instances sont placées dans une situation de forte dépendance financière. L'essentiel de leur budget de fonctionnement est assuré par le biais d'un financement public fixé unilatéralement et voté directement au conseil municipal. L'article 7 des statuts des AVQ

[1] Notes d'observation : intervention du président Philippe Caillez lors de la réunion de l'AVQ « Boudonville-Scarpone-Libération », le 27 novembre 2007.
[2] Sur ce point, se reporter à : LE BART Christian, *Les maires. Sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Asq, Presses Universitaires du Septentrion, 2003, p. 33-80.

précise ainsi que *« les ressources de l'association comprennent : - les subventions de la Ville de Nancy, - les souscriptions volontaires des membres, - les recettes des manifestations organisées par l'association* ». Alors que de nombreuses associations sont habituées à interagir avec des partenaires multiples, cette spécificité des AVQ mérite d'être relevée. De plus, la dépendance financière presque totale des AVQ semble difficilement compatible avec les missions de consultation et de proposition qu'ils sont censés mener de manière indépendante. Cette dépendance est d'autant plus marquante que l'enveloppe est unilatéralement et uniformément fixée par la mairie sans aucune négociation. Mais surtout, ce budget de fonctionnement ne concerne pas le financement des projets citoyens qui font pour leur part l'objet d'un financement direct par la municipalité, si celle-ci en accepte le principe et les modalités. Cette dépendance totale pour le financement des projets citoyens explique alors en partie les difficultés internes aux AVQ à faire émerger de telles initiatives. En second lieu, le contrôle diffus exercé par les responsables politiques est lié aux obligations tenant au renouvellement des AVQ. En effet, comme l'indique l'article 2 des statuts, « *sa durée est limitée à celle du mandat de la municipalité* ». En conséquence, « la *dissolution se fera de plein droit et sans formalité particulière à l'expiration du mandat du Conseil Municipal en place* », comme en dispose l'article 12. Cette dernière disposition constitue sans doute la plus importante des libertés prises par la municipalité par rapport au mode de fonctionnement associatif annoncé. Elle contribue en outre selon nous à canaliser de manière décisive l'activité des ces Ateliers en établissant une interdépendance fonctionnelle très poussée. Le fonctionnement des ces structures n'est donc pas entièrement autonome mais au contraire établi sur le rythme de la vie politique locale. Cette dépendance est d'ailleurs différemment appréciée par les membres des AVQ, comme l'exprime ce témoignage d'un membre de l'AVQ « Boudonville-Scarpone-Libération » : « *mais, au titre des nuisances ou des ambigüités pour le moins, c'est que tout est piloté par la Mairie. Ce n'est donc pas l'assemblée libre des citoyens qui décide ensemble de faire association et d'avoir leur CA et un bureau pour faire fonctionner l'affaire, dans la liberté le jour où ils le décident de se saborder. Non, puisque tout est lié au rythme de la municipalité et des mandats municipaux. Donc, on est dans une liberté affirmée et dans quelque chose d'à la fois extrêmement faux-cul ! Mais tout ceci est entretenu, de part et d'autres, dans la simagrée qu'on y serait vraiment dans cette liberté* »[1]. Cette série d'interdépendances fonctionnelles réduit alors

[1] Notes d'entretien avec Jacques Bergeret, le 22 novembre 2007.

fortement les marges de manœuvre des membres de l'élite citoyenne souhaitant éventuellement développer des stratégies concurrentielles vis-à-vis de l'institution.

Cette position de dépendance structurelle à l'institution municipale se trouve par ailleurs renforcée par le constat de certaines proximités axiologiques entre membres de l'élite citoyenne et responsables politiques. Il apparaît en effet que si certains présidents d'AVQ semblent déborder du cadre strict de leurs attributions, cette attitude ne revêt pas pour autant de caractère subversif. Bien au contraire, le but de ces comportements n'est pas tant de concurrencer l'institution que de s'en faire connaître et reconnaître. Cette attitude peut trouver ses fondements dans une proximité idéologique avec l'action de la mairie. L'on comprend aisément que la dimension collaborative du travail promu dans ces instances séduirait difficilement un opposant résolu. Elle favorise plutôt la prise de pouvoir de membres regardant avec bienveillance l'action municipale et souhaitant l'enrichir par un engagement personnel au service des projets municipaux. L'essentiel des activités des AVQ étant constitué de l'apport de diagnostics citoyens aux projets soumis par la mairie, il devient alors difficile d'adopter une posture d'opposition trop radicale. L'échec relatif de la dimension « propositionnelle » des AVQ corrobore cette analyse. Le potentiel le plus concurrentiel de ces instances pourrait en effet s'exprimer à travers ce travail de projets citoyens. Toutefois, le contrôle diffus opéré par les responsables politiques, les formes d'auto-censure pratiquées par certains présidents ainsi que l'incapacité à produire des projets dépassant l'échelle du quartier et les domaines en lien avec le cadre de vie sont autant de barrières à l'émergence de comportements contestataires. Le contexte demeure donc celui de membres de l'élite cherchant à conforter leur position par la reconnaissance de l'institution[1]. Il ne s'agit pas, comme dans le cas de la première génération des citoyens promoteurs de la démocratie participative, d'individus cherchant à promouvoir un modèle alternatif de démocratie, voire même d'acteurs déployant des stratégies incluses dans des trajectoires politiques personnelles ou dans une perspective de changement de la matrice d'un parti ou d'une organisation. Au final, ces différents éléments nous invitent à tempérer les modifications dans les rapports entres élus et citoyens, engendrées par le modèle de participation véhiculé par les AVQ. Il paraît ainsi essentiel de ne pas sur-interpréter les prétentions affichées à travers la vulgate moderniste des responsables politiques qui en appellent à une nouvelle gouvernance fondée

[1] Pour une approche des rapports de force dans le cadre d'une structure participative de quartier comparable en termes de transaction sociale, voir : VAL Nicolas, précité, p. 153. L'auteur indique ici que « dans le contexte mouvant de la démocratie locale, participants et représentants produisent une transaction sociale qui repose sur une logique de coopération conflictuelle caractérisée par « une opposition structurante », sous forme d'injonctions paradoxales et de recherche de compromis afin de maintenir un équilibre dans un environnement instable ».

sur l'ouverture, la transparence et la collaboration[1]. Dès lors, la configuration des politiques publiques locales contemporaines, marquée par « *la diversification des acteurs qui sont partie prenante dans la négociation des politiques et projets* »[2] ne doit pas occulter « *les liens de dépendances stratégiques et politiques qui existent entre de tels acteurs* »[3]. Les tensions éventuelles que l'apparition de cette élite citoyenne pourrait contribuer à créer sont ainsi contenues par un enchevêtrement de dépendances stratégiques et structurelles. Malgré ces atténuations notables du potentiel concurrentiel du phénomène élitiste, il n'en reste pas moins que l'institution municipale semble chercher à corriger ce qu'elle tend à considérer comme des effets pervers et des dysfonctionnements de sa politique participative. En effet, ces prétentions constituent pour la municipalité un double problème. D'une part, elles comportent un risque, certes relatif, de remise en cause de la légitimité des élus. D'autre part, ces comportements sont analysés comme des freins au bon fonctionnement du processus de recherche d'expertise complète défendu par les acteurs. Aussi nous faut-il à présent étudier les réponses apportées par les responsables politiques face à la montée de ces externalités jugées négatives.

II. LES RÉACTIONS INSTITUTIONNELLES AUX PRÉTENTIONS CITOYENNES ÉLITISTES

Les effets contrastés de la forte institutionnalisation des AVQ sur les pratiques participatives locales appellent une réponse institutionnelle. Nous verrons dans un premier temps quelles solutions ont été retenues par la municipalité pour tenter d'apporter une modification à ce cadre participatif général (A) avant d'évaluer dans un second temps l'effectivité de cette action (B).

A. La réponse institutionnelle : ouverture et recadrage des dispositifs

La mise en sommeil des AVQ lors de l'ouverture de la campagne électorale des municipales de 2008[4], ainsi que la réélection de l'équipe sortante à l'issue de ce scrutin a ouvert à

[1] Voir *supra*, p. 77 et s.
[2] THOMAS Olivier, « Démocratie participative et gouvernance urbaine : la permanence d'un mythe », Toulouse, *Cahiers de recherche du Laboratoire d'étude et de recherche sur l'économie, les politiques et les systèmes sociaux*, 2002, p. 16.
[3] *Ibid*.
[4] Voir : Annexe n°10.

l'institution une fenêtre d'opportunité propice à la réalisation d'un bilan du fonctionnement de ces structures. Cette évaluation a semble t-il permis aux responsables municipaux d'effectuer une identification des dysfonctionnements apparus à l'issue de ces sept années d'exercice. La dissolution des AVQ consécutive à ces échéances électorales a également offert aux élus un contexte favorable à la préparation d'une nouvelle version des AVQ, dont « *le cadre de fonctionnement* » devait être « *amendé* » pour rendre leur « *travail encore plus efficace* »[1]. Ainsi, le phénomène de prétentions élitistes de la part de certains membres apparaît comme un élément central dans la réflexion entamée par la municipalité. Claudine Guidat nous indiquait par exemple qu' « *il est apparu certains effets inattendus avec certains acteurs, certains présidents qui sont peut-être parfois un peu sortis de leur rôle. Et ça, ça va faire partie des correctifs qu'on a à faire au niveau des ateliers de vie. C'est revoir effectivement le rôle de chacun et peut-être aussi remettre plus de clarté sur les missions, et sur la manière de faire le lien avec le politique, avec les décideurs, ça c'est clair. Et puis, c'est aussi un processus, donc il y a forcément un travail d'accompagnement, un apprentissage réciproque qui ne s'invente pas* »[2]. Alors que le programme municipal de l'équipe sortante ne faisait pas mention de modifications profondes de ces structures[3], la constitution des nouveaux AVQ intervenue en octobre et novembre 2008 a toutefois été l'occasion de plusieurs aménagements. Or, il apparaît justement que l'ensemble des mesures prises à cette occasion doit être interprété comme des correctifs apportés à l'importante institutionnalisation des AVQ et aux effets pervers que cette situation a engendrés. Dès lors, nous pouvons établir une présentation de ces modifications en trois séries de mesures d'ajustement visant ce même objectif. Tout d'abord, la municipalité entend orienter sa politique participative vers une multiplication des dispositifs ponctuels, temporaires et dédiés à une seule problématique afin de limiter les effets néfastes sur la recherche d'expertise engendrés par la forte institutionnalisation des AVQ. Ainsi, le conseil municipal du 23 juin 2008 a donné l'occasion à Claudine Guidat de fixer les grandes lignes de l'action participative municipale pour ce nouveau mandat. La première adjointe affirme à cette occasion sa volonté « *d'aller vers un assouplissement et une diversification des modes de participation pour aller vers les habitants* »[4]. Dans ce cadre, il sera nécessaire de « *créer et faire vivre des lieux adaptés et adaptables, que l'on pourrait réunir une à deux fois*

[1] Notes d'entretien avec Claudine Guidat, le 15 janvier 2008.
[2] *Ibid*.
[3] Voir *supra*, p. 98 et s. Le projet de l'équipe sortante évoquait simplement la mise en place à venir de budgets participatifs et une évolution numérique des AVQ. Il est intéressant de noter qu'aucune de ces propositions présentes dans le programme n'a connu de concrétisation à ce stade. Á l'inverse, les modifications intervenues, que nous allons présenter, ne faisaient pas partie du projet municipal.
[4] Notes d'observation lors du conseil municipal de la ville de Nancy, le 23 juin 2008.

par an, sur le modèle des structures ad hoc, sur des grands projets de quartier, avec le maire, les habitants »[1]. Cette évolution serait d'ailleurs déjà à l'œuvre comme en témoigne les expérimentations récentes de panels citoyens nancéiens dédiés à la politique d'aménagement de la Place Thiers ou à la politique participative elle-même[2]. La promotion de ces dispositifs *ad hoc*, régulièrement présentée dans le monde académique comme une des solutions possibles aux risques engendrés par une trop forte institutionnalisation de la participation citoyenne[3], serait porteuse de nombreuses vertus. Ces dispositifs peuvent alors être utilisés dans la perspective d'une lutte de la municipalité contre les prétentions élitistes apparues au sein des AVQ. Plusieurs éléments viennent conforter cette hypothèse. En premier lieu, l'annonce de la rénovation de la politique municipale de participation citoyenne, montre clairement que le fait « *d'assouplir et de diversifier les modes de participation* »[4] permettrait de réaliser une ouverture des dispositifs « *à davantage de publics, des jeunes aux personnes en difficulté sociale* »[5]. Les techniques participatives *ad hoc*, comme les panels ou jurys citoyens, se présentent en effet comme des instruments favorisant un cadre d'engagement plus fluide, plus souple, moins contraignant[6] et parfois même rémunérateur[7]. Dans ces conditions, les élus semblent s'accorder sur le plus grand potentiel mobilisateur de ces structures permettant de dépasser les limites de représentativité des AVQ[8]. Le caractère temporaire de ces dispositifs constitue leur second avantage, selon les élus, par rapport aux structures permanentes. Il s'avère en effet que leur durée de vie limitée permettrait de restreindre l'émergence de ces prétentions élitistes et l'apparition d'habitants experts de la concertation. Claudine Guidat considère ainsi que « *s'enrichir de l'expertise, de l'intelligence collective,*

[1] *Ibid*.
[2] Voir *supra*, p. 166.
[3] En ce sens, voir : BLONDIAUX Loïc, « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », *Mouvements*, n°18, 2001, p. 49. L'auteur avance ici que « la solution réside peut-être dans un refus d'institutionnaliser la consultation sur la longue durée, dans la mise en place de structures *ad hoc*, à l'image des jurys citoyens ou des conférences de consensus » ; ROBBE François, « Démocratie représentative et participation », *in* ROBBE François (dir.), *op. cit*., p. 30-32 ; SORENSEN Eva et TORFING Jacob, « Theoretical Approaches to Democratic Network Governance », *in* SORENSEN Eva et TORFING Jacob (dir.), *Theories of Democratic Network Governance*, New York, Palgrave Macmillan, 2007, p. 239-240. Pour un exemple des risques d'une trop forte institutionnalisation des dispositifs participatifs, se reporter à : JOUVE Bernard, article précité, p. 326. L'auteur considère que « l'institutionnalisation de la démocratie participative, sous couvert de renouveau du rapport à la politique et de recherche de nouvelles formes de gouvernance, conduit finalement à repositionner les élus au centre de la régulation politique et, surtout, à limiter considérablement toute remise en question de l'ordre politique local et des valeurs qui s'y rattachent ».
[4] Voir : « Le renouvellement de la démocratie de proximité », *Nancy Mag'*, juillet 2008, p. 8.
[5] *Ibid*.
[6] Il est intéressant de noter ici que ces considérations rejoignent les constats établis sur l'évolution générale de l'action collective et sur les nouvelles formes de militantisme. Sur ce point, voir : ION Jacques, FRANGUIADAKIS Spyros et VIOT Pascal, *Militer aujourd'hui*, Paris, Autrement, 2005, p. 11-80.
[7] Nous pensons ici au cas du jury citoyen comme celui organisé par le Conseil général, qui prévoyait une indemnité forfaitaire aux jurés. Voir : Annexe n°3.
[8] Voir *supra*, p. 248 et s.

c'est quelque chose qui, pour moi, devrait être naturel parce que cela contribue à la qualité. Et donc, pour ce faire, il faut que ce travail d'ouverture puisse se faire. Il faut réussir à travailler en lien avec toutes les associations, avec l'ensemble des acteurs sur le territoire. Et donc, à partir de là, il y a effectivement à mettre en place la bonne manière de conduire et d'ouvrir aux différents publics. Et donc, pour ouvrir à tous les acteurs, il faut multiplier les dispositifs ad hoc, selon les cas, si c'est un diagnostic, si c'est une résolution de problème, si c'est la construction d'une solution, comme par exemple on l'a fait avec le panel citoyen de la Place Thiers »[1]. Il convient toutefois de nuancer l'apport de ces solutions dans le cadre de notre terrain d'études car la mise en œuvre de ces innovations démocratiques apparaît limitée à cette échelle. Les seules expérimentations en ce sens se sont développées dans le cadre de la politique d'aménagement du quartier gare, autour du « panel citoyen nancéien ». Les autres panels citoyens mis en place concernent précisément les AVQ eux-mêmes ou bien, dans un cadre très différent, ont été intégrées aux stratégies partisanes de l'équipe municipale sortante[2]. Aussi, ce premier axe des ajustements apportés aux dysfonctionnements des AVQ présente pour le moment une portée assez limitée. Ensuite, la seconde série de correctifs institutionnels correspond à une volonté récente de renforcer les dispositifs de concertation existants. L'articulation entre le développement d'innovations démocratiques et le renforcement des dispositifs déjà présents apparaît d'ailleurs clairement dans la délibération du conseil municipal du 23 juin 2008 : « *notre ambition est de dynamiser l'existant, de renforcer l'écoute et de pouvoir associer tous les habitants par des formes participatives diversifiées et innovantes (conseils de développement de la vie locale, dialogues de villes, conseils des jeunes, panels citoyens, atelier numérique…) qui seront mis en place progressivement* »[3]. La dynamisation de structures de participation permanentes autres que les AVQ peut également s'analyser comme l'expression de la volonté de limiter les effets engendrés par le sentiment de certains membres de constituer un pivot unique et finalement l'interlocuteur exclusif de la collectivité dans le cadre de la participation des habitants. La rénovation du Conseil de développement[4] de la Communauté urbaine, même s'il s'agit d'une mesure de plus faible ampleur au regard de la limitation des postures élitistes apparues dans les AVQ, s'inscrit néanmoins dans cette optique. L'évolution de cette structure consiste principalement à introduire dans sa composition « *un délégué de chaque commune tiré au sort sur les listes*

[1] Notes d'entretien, le 15 janvier 2008.
[2] Voir *supra*, p. 259 et s.
[3] Intervention de Claudine Guidat lors de la délibération du conseil municipal de la ville de Nancy, le 23 juin 2008.
[4] Voir *supra*, p. 62.

électorales »[1]. En ouvrant cette structure à une certaine représentation citoyenne, par le biais de la méthode du tirage au sort notamment, l'institution cherche également à élargir le champ de son expertise citoyenne qui pourrait se trouver limité dans le cadre strict des AVQ. Enfin, le troisième axe de la réforme initiée par les acteurs politiques consiste à une certaine restructuration du fonctionnement des AVQ eux-mêmes. Les points déterminants de cette évolution démontrent une fois encore un lien avec les dysfonctionnements présentés précédemment des AVQ. Ici, nous pouvons résumer l'esprit de cette évolution par deux mots d'ordre : « ouverture » et « recadrage ». Ces objectifs apparaissent régulièrement dans les propos de Claudine Guidat : « *nous avons dépassé le cadre fixé par la loi Vaillant en mettant en place des associations « loi de 1901 » qui ne sont pas présidées par des élus. Je pense que là, il y a une intention, mais après, on entame un processus et comme tout processus, on en fait un bilan et il y a des choses à améliorer. Il faut clarifier les rôles et les missions, clarifier la manière d'échanger avec la collectivité c'est-à-dire que la collectivité, elle doit en tirer parti et puis voir comment elle écoute, comment elle prend en compte. Aussi, je pense qu'il y a un recalage ou recadrage des missions à faire, et puis aussi un travail de maillage et d'ouverture* »[2]. Ainsi, ces deux modalités se sont vues décliner concrètement à travers quelques nouveautés dans le fonctionnement des AVQ. Tout d'abord, la volonté d'ouverture s'est concrétisée par l'introduction de nouveaux acteurs au sein des AVQ, à savoir « les référents de quartier ». Même si cette fonction n'apparaît pas dans les nouveaux statuts, les missions de ces agents sont précisées par la première adjointe : « *les référents, ce sont des personnes qui, contrairement aux administrateurs, ne gèrent pas l'atelier mais s'impliquent dans ses groupes de travail thématiques pour faire avancer un projet qui les intéresse ou sur lequel elles ont une compétence particulière […] Cela leur permet aussi de servir de relais à l'expression des habitants puisque les groupes de travail seront amenés à entretenir des contacts réguliers avec les représentants de la Ville, de la Communauté urbaine ou de l'ADUAN, l'Agence de développement et d'urbanisme. Il s'agit donc d'une forme d'investissement souple, mais largement ouverte dans ses perspectives* »[3]. Comme nous pouvons le constater avec cette présentation officielle, les missions de ces nouveaux acteurs, bien que relativement floues, s'inscrivent en négatif de celles des administrateurs. Il ne s'agit alors pas pour eux de gérer l'association mais d'y apporter une contribution en fonction de leurs centres d'intérêts ou de leurs compétences. Cette opposition est d'ailleurs explicitement

[1] « Conseil de développement durable », consulté en ligne sur le site de la CUGN, le 8 juin 2009.
[2] Notes d'entretien, le 15 janvier 2008.
[3] GUIDAT Claudine, « Démocratie locale et référents de terrain », *Nancy Mag'*, décembre 2008, p. 7.

rappelée par Claudine Guidat à l'occasion des assemblées générales constitutives des nouveaux AVQ d'octobre et novembre 2008. Ces renouvellements ont permis à l'institution de rappeler le même message, lors de toutes les réunions auxquelles nous avons assisté : « *la relance des AVQ va se faire sous le signe de l'ouverture. Á ce titre, nous avons créé une nouvelle fonction, celle de référents. C'est une mission très importante, notamment parce qu'avant, c'était les seuls membres du CA qui faisaient tout !* »[1]. Cette nouvelle fonction appelle cependant deux types de réflexions. En premier lieu, il est symptomatique des limites du modèle des AVQ éprouvé à Nancy, de devoir recourir à ce vocabulaire de « l'ouverture », habituellement réservé à la rhétorique électoraliste lors de la constitution d'une liste électorale ou d'un gouvernement. Nous assistons à travers ce glissement sémantique à une mutation profonde de la démarche participative locale, engendrée par sa forte institutionnalisation. En effet, alors que la démocratie participative est présentée par les acteurs comme un outil de l'ouverture des processus décisionnels et de l'action publique locale[2], il serait désormais nécessaire de réaliser l'ouverture de la démocratie participative elle-même. En second lieu, nous retrouvons cette ambiguïté dans le flou qui entoure le rôle précis des référents. La présentation officielle rapportée plus haut semble en effet décrire *in fine*, le rôle des membres des AVQ n'occupant pas de fonctions d'administrateurs. Dans ces conditions, le fait d'établir un statut du membre « non-administrateur » révèle bien le malaise de ces structures participatives qui ne permettent pas la participation de l'ensemble de leurs rares adhérents. Ensuite, la volonté de « recadrage des rôles et des missions » a également été largement relayée auprès des habitants lors du renouvellement des AVQ. Claudine Guidat a ainsi présenté aux membres « *les nouvelles règles du jeu* »[3] qu'elle a défini de la sorte : « *le rôle de l'élu, c'est de décider, mais le rôle des ateliers, c'est d'éclairer, de contribuer à l'intérêt général, à la décision* »[4]. Comme nous pouvons le constater, le recadrage concerne tout d'abord les missions octroyées aux citoyens. Ici, la première adjointe a régulièrement insisté sur la nécessité de « *préciser les missions des AVQ autour de l'enrichissement des décisions pour le cadre de vie ainsi que le renforcement de l'animation de la vie du quartier* »[5]. Ce recadrage consiste donc en un recentrage du rôle des AVQ autour de leurs missions traditionnelles d'animation et de préservation du cadre de vie. Cette redéfinition restrictive de leurs rôles doit s'interpréter comme un rappel à l'ordre à l'encontre des prétentions de certains

[1] Notes d'observation lors de 6 AG constitutives entre octobre et novembre 2008.
[2] Voir *supra*, p. 77 et s.
[3] Notes d'observation lors de 6 AG constitutives entre octobre et novembre 2008.
[4] *Ibid*.
[5] Notes d'observation lors de la délibération du conseil municipal de la ville de Nancy, le 23 juin 2008.

citoyens cherchant à étendre le champ des compétences de ces structures. En outre, ce recadrage vise également le rôle de chaque acteur dans l'exercice décisionnel. Comme l'exprimait de manière légèrement directe Claudine Guidat en rappelant aux membres des AVQ que le rôle de l'élu était de décider, l'institution a souhaité clairement redéfinir la frontière entre élus et citoyens. Si cette volonté renvoie immédiatement aux phénomènes de prétentions élitistes évoqués précédemment, il nous semble qu'il présente ici d'autres implications. En effet, un des constats réalisés par la municipalité tient à l'incompréhension de certains membres devant le refus ou la réponse favorable partielle que l'institution peut apporter à leurs requêtes ou projets. Certains citoyens présentent une tendance à croire que les décisions prises au sein des AVQ détiennent une force obligatoire et lient la municipalité. Il s'agit alors pour la mairie de rappeler le cadre de la participation envisagée dans ces structures, à savoir la mise en place d'une simple consultation visant à éclairer la décision politique, prise par les seuls élus. Il nous semble que cette question est essentielle pour bien comprendre les enjeux associés à la démocratie participative locale en ce sens que nous sommes en présence ici d'un conflit entre deux types d'objectifs. La difficulté pour les élus réside dans l'articulation entre la réalisation de leur ligne politique et celle des projets ou propositions émanant des structures participatives qu'ils ont mises en place. La marge de manœuvre rhétorique laissée par cette confrontation est alors bien étroite : afficher de manière trop affirmée que l'action municipale est uniquement liée à l'exercice du mandat électif reviendrait à une déclaration d'impuissance et d'innocuité pour ces structures. Á l'inverse, accorder une force décisionnelle aux propositions des AVQ reviendrait alors à nier l'utilité des élections. Dans ces conditions, les élus cherchent donc à ménager les deux parties et se livrent bien souvent à un périlleux exercice d'équilibriste. Toutefois, nous pouvons noter que les élus ont fait le choix d'affirmer leur ligne politique au détriment de l'autorité des AVQ. Ces éléments permettent finalement de mieux comprendre la tendance à canaliser le travail des AVQ sur des enjeux très faiblement idéologiques, ce qui permet alors d'éviter la survenance de conflits directs. Il nous reste à présent à apprécier l'effectivité de ces mesures, c'est-à-dire l'ensemble de leurs effets sur le fonctionnement des nouveaux AVQ.

B. La réussite partielle de la réponse institutionnelle : ouverture réelle ou postulée ?

L'effectivité des réformes entreprises en 2008 peut se mesurer sur la base d'un indicateur chiffré précis, à savoir le taux de renouvellement des membres des AVQ, qui correspond à l'objectif affiché d'ouverture de ces dispositifs. Toutefois, une analyse approfondie de ce critère se doit d'être établie sur la base d'une échelle graduée en fonction des postes occupés au sein de l'association. Nous pouvons tout d'abord écarter une étude du renouvellement de l'ensemble des habitants engagés dans ces structures. En effet, nous l'avons vu, ce chiffre est extrêmement fluctuant d'un quartier à un autre, d'une réunion à une autre[1] et, qui plus est, il ne correspond pas à l'objectif d'ouverture assumé par la municipalité qui ne concerne que les fonctions de membres des CA. Il nous reste à présent à distinguer le renouvellement des différents postes afin d'être en mesure de réaliser une évaluation précise. Ainsi, les différentes assemblées générales constitutives tenues en octobre et novembre 2008 ont entraîné un renouvellement de 63,3 % des présidents des AVQ. En effet, sur les 11 quartiers redécoupés à l'occasion de ce nouvel exercice, 7 nouveaux présidents sont entrés en fonction. Si ce chiffre paraît assez important, une analyse affinée contribue cependant à en nuancer la portée au regard de l'objectif d'ouverture. Ces nouveaux présidents présentent en effet un profil général de membres déjà intégrés au sein de ces dispositifs et peuvent être inclus à ce titre dans la catégorie de l'élite citoyenne au sein des AVQ. Sur ce point, nous pouvons noter que seulement 14% de ces nouveaux présidents n'occupaient aucune fonction d'administrateur avant leur élection, soit seulement 1 président sur les 7 nouvellement élus. De façon plus détaillée, ces nouveaux présidents occupaient ces différentes fonctions :

- Annie Moulin-Franquet, nouvelle présidente de l'AVQ « Rives de Meurthe » était précédemment vice-présidente ;
- André Lapostolet, président de l'AVQ « Haussonville-Blandan-Donop » était trésorier ;
- Jean-Hervé Cecchi, président de l'AVQ « Beauregard-Boufflers-Buthégnémont » était vice-président ;
- Gino Tognolli, président de l'AVQ « Saint Pierre-René II-Bonsecours-Marcel Brot » était membre du CA de l'AVQ « Centre ville-Charles III » ;

[1] Voir *supra*, p. 249.

- Josiane Kohan, présidente de l'AVQ « Boudonville-Scarpone-Libération » était vice-présidente ;
- Cécile Chéry, présidente de l'AVQ « Centre Ville-Charles III » était secrétaire ;
- Jean-Pierre Laumond, président de l'AVQ « Trois Maisons-Saint Fiacre Crosne-Vayringe » n'occupait aucune fonction avant son élection.

L'on peut penser qu'il s'agit d'une des caractéristiques encouragées par l'adoption de la forme associative qui favorise une promotion progressive à l'intérieur du bureau. Ensuite, ce renouvellement des présidents ne correspond pas pour autant à un renouvellement des générations de citoyens amenés à occuper les plus hautes fonctions des AVQ. La moyenne d'âge de 60 ans des 7 nouveaux présidents correspond parfaitement au constat général de la sur-représentation des classes d'âge les plus avancées dans ces structures[1]. Nous pouvons ainsi conclure que si le taux de renouvellement des présidents des AVQ semble important à première vue, cette impression paraît en définitive plus quantitative que « qualitative ». Autrement dit, nous n'avons pas affaire ici à des novices présentant des caractéristiques sociologiques atypiques mais bien à des individus appartenant à cette catégorie de l'élite citoyenne.

Parallèlement au renouvellement partiel de ses présidents, la réforme de 2008 visait également à ouvrir l'ensemble des CA de ces structures. Il nous faut donc étudier l'effectivité des mesures d' « ouverture » sur le renouvellement de l'ensemble des membres des différents CA. Selon nos calculs, effectués sur la base de la comparaison entre l'ancienne et la nouvelle composition des CA des 11 AVQ, le taux de renouvellement des CA s'élève à 49,5%. Ce chiffre de renouvellement est très significatif. Toutefois, il est possible d'introduire quelques nuances dans son interprétation. En effet, nous avons tout d'abord constaté quelques disparités de ce taux de renouvellement selon les différents quartiers. Notre évaluation globale se présente ainsi, quartier par quartier :

- AVQ « Poincaré-Foch-Anatole France » : 65%
- AVQ « Plateau de Haye » : 30%
- AVQ « Centre ville-Charles III » : 65%
- AVQ « Beauregard-Boufflers-Buthégnémont » : 50%
- AVQ « Saint Pierre-René II-Bonsecours-Marcel Brot » : 50%

[1] Voir *supra*, p. 252.

- AVQ « Mon Désert-Jeanne d'Arc-Saurupt » : 50%
- AVQ « Stanislas-Meurthe » : 50%
- AVQ « Vieille ville-Léopold » : 30%
- AVQ « Trois Maisons-Saint Fiacre Crosne-Vayringe » : 70%
- AVQ « Boudonville-Scarpone-Libération » : 40%
- AVQ « Haussonville-Blandan-Donop » : 45%

L'analyse de ces écarts appelle à la combinaison de plusieurs facteurs. Nous pouvons en effet déceler différents facteurs explicatifs. Ainsi, le renouvellement conséquent établi dans certains AVQ comme celui de « Mon Désert-Jeanne d'Arc-Saurupt » ou de « Stanislas-Meurthe » a pu être augmenté par des procédures de fusion de deux quartiers[1]. Nous pouvons également évoquer rapidement à ce stade, avant d'y revenir plus longuement par la suite[2], le fait que la politique de présence développée chez certains responsables socialistes a pu favoriser le renouvellement de certains AVQ. La réussite de cette stratégie se trouve par exemple démontrée dans l'impressionnant taux de renouvellement du CA de l'AVQ « Centre ville-Charles III ». La délicate interprétation de ces chiffres a d'ailleurs fait l'objet d'une polémique entre élus de la majorité et membres du groupe socialiste d'opposition. Ces derniers ont en effet effectué un comptage de ce taux de renouvellement, à l'appui duquel ils ont publié une tribune critique considérant que *« le taux de renouvellement général à l'issue de l'élection des différents AVQ est décevant. Il connaît en tout cas de grandes disparités selon les quartiers et s'avère même particulièrement bas dans certains cas, à peine 30% pour le quartier « Léopold-Ville Vieille »*[3]. Cette interprétation a bien sûr fait l'objet d'une réponse de la majorité, par l'intermédiaire de Jérôme Marchand-Arvier : « *je voudrais ici dire un mot de la tribune libre de l'opposition, consacrée à la démocratie participative à Nancy. Rien de très original, si ce n'est la reprise des critiques théoriques développées lors du Conseil municipal de novembre. Et un chiffre qui lui tient à cœur : « les Ateliers de vie de quartier ne sont pas assez renouvelés, la preuve il y a seulement 30 % de nouveaux à Léopold Ville Vieille ». Le problème c'est que ce chiffre se fonde (je suppose…) sur les seuls membres du conseil d'administration, comme si on mesurait la vitalité d'une association au seul renouvellement de son conseil d'administration ! Et en plus ce chiffre est faux : si on tient*

[1] Le taux de renouvellement de 50% de ces deux quartiers correspond en réalité au respect de l'équilibre des représentants de chaque ancien AVQ au sein du nouveau CA.
[2] Voir *infra*, p. 400 et s.
[3] Groupe des Élus de Gauche, « Tribunes libres : Osons la démocratie participative pour notre ville », *Nancy Mag'*, décembre 2008, p. 13.

compte des référents qui se sont d'ores et déjà manifestés, le renouvellement atteint presque 50 % ! Bref, ce chiffre traduit une vision bien statique de la participation, au-delà du fait que c'est plutôt encourageant que les membres du précédent Atelier de vie de quartier aient souhaité poursuivre leur investissement »[1].

En outre, nous pouvons évoquer un autre facteur de renouvellement incarné par l'introduction de la fonction de « référents ». Il nous semble en effet que l'apparition des référents a pu contribuer sensiblement au renouvellement des CA. Nos observations nous conduisent en effet à analyser cette innovation comme un instrument efficace au service de ce renouvellement. Plusieurs assemblées générales constitutives ont ainsi été l'occasion de voir les responsables municipaux (l'adjointe à la participation ou adjoints de territoires) et les présidents des AVQ rediriger plusieurs candidatures au CA vers la fonction de référents. Sans nous prononcer sur le fait de savoir si cela correspond à une stratégie générale mise en place par la mairie pour favoriser le renouvellement des membres, de nombreux éléments nous indiquent bien cet usage de la fonction de « référents ». Ainsi, lors de l'AG constitutive de l'AVQ « Boudonville-Scarpone-Libération » par exemple, un membre historique du CA qui avait présenté sa candidature s'est vu, de manière diplomatique, invité à y renoncer pour occuper à la place la nouvelle fonction de référent du quartier[2]. Le rôle de référent apparaît alors comme un outil permettant de « recaser » d'anciens membres des CA tout en leur conservant une fonction officielle et reconnue au sein de l'association et donc la possibilité de préserver leur stature de membre de l'élite citoyenne. Cette technique a ainsi pu contribuer à favoriser le renouvellement de plusieurs CA tout en préservant une cohésion globale.

Enfin l'effectivité de la réponse institutionnelle doit également être évaluée au regard de l'objectif de « recadrage des rôles et des missions » des AVQ. Ce critère apparaît plus problématique à mesurer que celui de l'ouverture en raison de l'absence d'indicateurs chiffrés sur ce point. Toutefois, et malgré un probable manque de recul temporel nécessaire à une analyse affinée, nous pouvons formuler certaines remarques. Il apparaît ainsi que ce recadrage vise à faire évoluer ces structures vers un retour aux missions historiques d'animation et de contribution à la préservation du cadre de vie. Il s'agit bien ici d'un rappel des limites des domaines de compétences de ces structures qui ne paraissent pas, dans ces conditions, devoir connaître une extension future. De même, le recadrage des rôles a consisté pour les responsables municipaux à un rappel à l'ordre représentatif qui ne paraît pas favorable à une

[1] MARCHAND-ARVIER Jérôme, « Des échos de Nancy Mag' », 17 décembre 2008, article consulté en ligne sur le blog personnel de Jérôme Marchand-Arvier, le 20 décembre 2008.
[2] Notes d'observation, le 2 octobre 2008.

augmentation de l'intensité de la participation proposée. En insistant sur la détention du pouvoir décisionnel par les élus, ces derniers semblent écarter par là-même l'hypothèse d'une évolution vers un pouvoir décisionnel de ces instances. En outre, l'intérêt nourri par certains responsables, au premier titre desquels se trouve la première adjointe à la participation, Claudine Guidat, pour des formes participatives plus innovantes et expérimentales, nous entraîne à formuler un constat prospectif relativement pessimiste quant à l'évolution des AVQ. En effet, le recours à des dispositifs *ad hoc* comme les panels citoyens nancéiens pourrait indiquer que la municipalité se tourne désormais vers d'autres techniques et se détourne des AVQ, dans le cadre de la recherche d'une expertise citoyenne complète. En effet la mobilisation de tels dispositifs, comme dans le cadre du projet d'aménagement de la place Thiers, afin de récolter une expertise d'usage pourrait être un signe de la perception que les AVQ ne remplissent pas ou de manière insatisfaisante, selon les responsables, cette mission. Dans ces conditions, la municipalité semble agir comme si les AVQ étaient destinés à poursuivre de manière perpétuelle les mêmes routines de collaboration avec l'ensemble des effets que cela engendre. Le sens du recadrage proposé confirme la volonté municipale de limiter l'émergence d'une élite citoyenne au sein des ces AVQ, par la restriction de leur champ de compétences à des questions dénuées de toute dimension politique. Nous avons ainsi constaté que les effets pervers engendrés par l'adoption de postures élitistes de certains membres des AVQ contribue à renforcer les fractures civiques entre citoyens mais constitue également de sérieuses nuisances à l'approche participative développée par les élus, visant à la recherche d'une expertise d'usage la plus complète possible. Face à la montée des incertitudes provoquée par ce phénomène, l'institution s'est donc employée à introduire des mesures de correction dans le but d'assurer une modification progressive de ces structures vers des formes collaboratives plus flexibles et capables, selon eux, de réaliser les objectifs assignés à la démarche participative.

TITRE 2 : LA POLITISATION DES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS : CONTRIBUTION À LA STATIQUE ET À LA DYNAMIQUE DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

Il nous semble essentiel d'aborder à présent, ce qui constitue selon nous, la grille de lecture la plus fertile pour l'étude de la dynamique locale des démarches participatives. Il apparaît en effet que, tant le succès consensuel de la norme, que ses modalités d'application concrètes, résultent dans une large mesure du contexte politique local. Autrement dit, le succès de la norme participative paraît à l'origine d'un investissement stratégique de la part des acteurs politiques. Les effets produits par sa mobilisation gagnent dès lors à être interprétés dans le cadre du déploiement de stratégies individuelles ou partisanes intégrées à des luttes de pouvoir politique. Notre terrain d'études est en effet traversé par une opposition politique, territorialement structurée, dont l'enjeu majeur réside dans la volonté de s'assurer un leadership territorial[1]. Dans ce contexte, la norme participative devient bien souvent un instrument utilisé par les équipes partisanes dans le cadre de confrontations politiques. Toutefois, l'association d'enjeux politiques à la démarche participative ne doit pas conduire à réduire notre approche à la présentation de son instrumentalisation au profit exclusif des responsables politiques[2]. Cette perspective nous entraînerait alors à présenter les différents dispositifs étudiés comme des « coquilles vides », ce qui ne rendrait pas compte de l'état local de la démocratie participative tel que nous l'avons observé. Au contraire, l'apparition d'enjeux politiques au sein de la sphère participative témoigne selon nous du potentiel réformateur et déstabilisateur de la norme participative pour l'ordre politique local. Aussi, nous chercherons à démontrer que les risques et les dangers introduits par la démarche

[1] Pour une analyse critique de l'apport de la notion de « leadership politique » à l'étude des évolutions du pouvoir politique local, se référer notamment à : SAWICKI Frédéric, « Le leadership politique, un concept à remettre sur le métier ? », *in* SMITH Andy et SORBETS Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire : les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2003, p. 72-85 et STEYVERS Kristof, REYNAERT Herwig, DELWITH Pascal et PILET Jean-Benoit, « Comparing Local Political Leadership in Transformation », *in* REYNAERT Herwig, STEYVERS Kristof, DELWIT Pascal et PILET Jean-Benoit (dir.), *Local Political Leadership in Europe. Town Chief, City Boss or Loco President ?*, Brugge, Vanden Broele, 2009, p. 9-28.

[2] Notons toutefois que cette dimension ne doit pas être pour autant sous-interprétée et connaît quelques manifestations comme nous chercherons à le démontrer. Sur ce point, voir la présentation de Loïc Blondiaux de « la tentation de l'instrumentalisation » comme une limite aux apports de la démocratie participative : BLONDIAUX Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008, p. 74-75.

participative expliquent l'origine et les modalités de l'investissement de la norme participative par les élus.

Afin de rendre compte le plus fidèlement possible des différentes manifestations de la politisation de la démocratie participative locale, nous procéderons à une présentation en deux temps. En premier lieu, il nous faudra explorer les stratégies développées par les promoteurs des démarches participatives pour encadrer les risques qu'elles introduisent dans le champ politique. Cet exposé de la « statique » de la politisation de la démocratie participative locale nous permettra ainsi d'envisager sous un nouveau jour la genèse du design institutionnel des dispositifs, c'est-à-dire d'adopter la grille de lecture nécessaire à la compréhension des modalités de fonctionnement qui apparaissent fortement verrouillées (Chapitre 3). En second lieu, nous chercherons à rendre compte de la « dynamique » de la politisation de la démocratie participative locale. Notre terrain d'études, traversé par d'intenses luttes de pouvoir, nous offrira sur ce point un cadre particulièrement pertinent pour mener à bien la démonstration de l'intégration de la participation citoyenne au sein de stratégies de conquête politique (Chapitre 4).

Chapitre 3 : La statique de la politisation de la démocratie participative : le verrouillage des dispositifs

L'investissement des responsables politiques locaux dans la démarche participative se manifeste dans le cadre de pratiques et de conceptions marquées par de nombreux paradoxes. Cette mobilisation s'articule en effet autour d'un rapport ambigu entre l'appréciation de l'apport de ces techniques aux processus d'action publique (approche managériale, expertise d'usage…) et celle des risques que ces mêmes techniques seraient susceptibles d'introduire au sein de l'ordre politique local. L'approche dominante de la classe politique paraît donc imposer l'articulation d'injonctions contradictoires : appliquer une action publique qui témoigne de l'intégration de la norme participative d'une part et limiter les effets engendrés par cette application d'autre part afin de maintenir un contrôle suffisant sur la conduite des politiques publiques[1]. La menace de déstabilisation constituée par l'intrusion des citoyens au cœur de certaines procédures décisionnelles semble à l'origine de la première série de manifestations de la politisation de ces instances par les responsables politiques. Notre enquête nous a en effet permis d'identifier certaines pratiques correspondant à des stratégies de résistance au changement de la part des élus. Ces comportements s'incarnent par le recours à différentes formes de « verrouillage » des dispositifs participatifs afin d'en limiter les risques de déstabilisation. Nous qualifierons ces comportements de « verrouillage » parce qu'ils visent à s'assurer un contrôle strict sur le déroulement des dispositifs. La politisation de « verrouillage » ainsi pratiquée par les responsables politiques prend deux directions principales qu'il conviendra d'étudier successivement. En premier lieu, des stratégies sont déployées par les acteurs afin de limiter l'influence de la démarche participative sur les politiques publiques (Section 1). En second lieu, d'autres efforts sont menés pour tenter d'encadrer les publics présents au sein des différents dispositifs (Section 2).

[1] Pour une idée comparable, voir : PAOLETTI Marion, « La démocratie locale française. Spécificité et alignement », *in* BLONDIAUX Loïc, MARCOU Gérard et RANGEON François (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, p. 52. L'auteur relève également l'existence de ces injonctions contradictoires lorsqu'elle considère que « la production de la participation comme norme, processus, lié aux activités de représentation locale, suppose un travail continu de maintien de la participation dans des limites acceptables, un travail de contrôle et de délimitation de la participation locale. Quel que soit l'angle d'attaque sous lequel on se place, celui des pratiques effectives ou celui de la définition juridique officielle, la participation est maintenue dans des limites très encadrées ».

SECTION 1 : LE VERROUILLAGE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Nous chercherons à étudier les réponses apportées par les responsables politiques aux menaces d'altération des politiques publiques que fait peser l'introduction des citoyens au cœur des procédures décisionnelles. Pour bien comprendre les stratégies de résistances déployées, nous pouvons isoler deux séries de risques faisant l'objet d'une réaction institutionnelle. D'une part, la démarche participative nécessite le respect d'un principe de transparence qui peut s'avérer délicat à gérer pour les acteurs politiques habitués à un fonctionnement routinier plus opaque (I). D'autre part, la promotion de la norme participative place les collectivités devant une injonction de prise en compte des projets et propositions citoyennes, qui ne s'articule pas toujours aisément avec les objectifs des élus (II).

I. LE RESPECT DE L'EXIGENCE DE TRANSPARENCE DE L'ACTION PUBLIQUE : LE VERROUILLAGE DE L'INFORMATION

Nous étudierons dans un premier temps les caractéristiques principales des effets de l'application du principe de transparence, perçus comme des risques par les élus (A). Puis, nous exposerons dans un second temps les stratégies déployées pour limiter ces risques (B).

A. Les risques introduits par le principe de transparence

Le principe de transparence se présente comme une notion centrale dans la littérature académique contemporaine, située à la rencontre de plusieurs champs théoriques menant une réflexion sur le sens de l'action publique. Il apparaît ainsi à l'appui des théories de la nouvelle gouvernance dont l'une des vertus serait justement de « *favoriser une transparence permettant de lutter contre la corruption et les formes de gestion clientéliste* »[1]. On le trouve également fortement présent au sein des théories délibératives où il s'incarne alors comme un principe procédural impératif permettant la conduite d'un processus délibératif équitable

[1] Voir : BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves, « Introduction : La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », *in* BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 26.

assurant l'égalité entre les participants[1]. Enfin, il constitue un élément central des théories participatives[2]. Le principe de transparence y est alors abordé comme un présupposé nécessaire à la démarche participative que l'on peut exprimer en ces termes : pour que les citoyens puissent se prononcer ou collaborer d'égal à égal avec les autres acteurs, ils doivent avoir accès aux mêmes informations et ressources que les autres intervenants, qu'ils soient élus, fonctionnaires ou membres de la société civile. En outre, il intervient comme un objectif assigné à la démarche participative elle-même. Dans cette acception, les initiatives participatives sont conçues comme des instruments favorisant la transparence des systèmes décisionnels et de l'action publique de manière générale. Concrètement, certains dispositifs participatifs mis en place, à l'image des conseils de quartier seraient censés viser cet objectif de transparence[3]. Sur le terrain, les élus se font les relais de cette association « naturelle » entre démarche participative et principe de transparence de l'action publique, comme en témoignent les nombreuses références observées en ce sens. Ainsi, le rapport en session de mai 2006 de la direction générale du Conseil général sur le « *développement des démarches participatives* »[4] présente le principe de transparence comme un objectif du « *renouvellement des formes démocratiques* »[5] proposé à cette occasion. Le rapport note ainsi, qu'à travers la démarche participative, l'institution recherche « *une totale transparence des décisions, de leurs tenants et aboutissants* »[6]. Cet objectif serait en réalité un impératif commandé à la collectivité en raison de l'« *impact fort sur les équilibres environnementaux, urbains, de santé* »[7] des décisions prises ainsi que par l'impossibilité « *d'agir avec certitude sur ce type de question, les expertises techniques et scientifiques ne pouvant écarter tous les risques* »[8]. Dans ces conditions, il serait donc nécessaire « *d'associer largement la population à des*

[1] Se reporter notamment à : GUTMAN Amy et THOMPSON Dennis, *Democracy and Disagreement*, Cambridge, Harvard University Press, 1996, p. 95-101; DUHAMEL André et WEINSTOCK Daniel, « Introduction : Pourquoi la démocratie délibérative », *in* DUHAMEL André, TREMBLAY Luc et WEINSTOCK Daniel (dir.), *La démocratie délibérative en philosophie et en droit : enjeux et perspectives*, Montréal, Canada Thémis, 2001, p. 17-19.

[2] Certains auteurs notent d'ailleurs que le principe de transparence constitue l'un des principes communs, avec le principe d'inclusion et le principe d'argumentation, des théories délibérative et participative. Sur ce point, voir : GROSSMAN Emiliano et SAURUGGER Sabine, « Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ? », *RFSP*, vol. 56, n°2, 2006, p. 308-309.

[3] Sur ce point, se reporter à : RANGEON François, « Les comites de quartier, instruments de démocratie locale ? », *in* BLONDIAUX Loïc, MARCOU Gérard et RANGEON François (dir.), *op. cit*., p. 330. L'auteur note ainsi que les comités de quartier, avant même la loi Vaillant de 2002 se donnaient « explicitement pour mission de contribuer au développement de la démocratie locale, entendue aussi bien au sens d'espace public de débat que de partage et de transparence de la décision ».

[4] Direction générale du CG 54, « Développement des démarches participatives », *rapport en session*, le 15 mai 2006.

[5] *Ibid*., p. 2.

[6] *Ibid*., p. 3.

[7] *Ibid*., p. 3.

[8] *Ibid*., p. 3.

choix lourds de conséquences et marqués par l'incertitude »[1]. Enfin, le rapport note, afin de souligner l'apport de la notion de transparence, que cette approche se « *retrouve dans le domaine du développement durable* »[2]. Le cadre de l'action publique départementale esquissé dans ce rapport puise d'ailleurs son origine dans une réflexion menée en interne puisque l'on retrouve les traces de l'évocation de l'impératif de transparence dans l'intervention de Loïc Blondiaux lors du séminaire des cadres organisé en 2004[3]. Le principe de transparence est ensuite régulièrement mis en avant et décliné à l'appui de la plupart des dispositifs participatifs initiés par la collectivité, à l'image du jury citoyen de 2006[4]. De même, la majorité municipale et intercommunale semble établir un rapprochement similaire entre le principe de transparence et la participation citoyenne. Le principe de transparence apparaît ainsi régulièrement invoqué comme l'application d'une volonté publique dans le cadre de différents dispositifs comme les AVQ[5], le Conseil de développement durable[6] ou bien encore dans l'édiction de documents généraux comme le projet d'agglomération[7] ou le plan de déplacements urbains[8]. Comme nous pouvons le constater, l'injonction de transparence est largement assumée par les acteurs qui mettent en avant les différents dispositifs participatifs comme les instruments principaux de son application sincère et totale. Ces discours de valorisation des vertus de la transparence viennent alors en rupture avec les anciennes pratiques politiques marquées par des routines de collaboration, présentant le plus souvent un caractère opaque et peu enclines à la publicisation.

Pour s'en assurer, il convient, préalablement à l'étude de la réalité de l'application de ce principe, d'en évaluer la portée sur l'ordre politique local. Ce dernier est en effet

[1] *Ibid*., p. 3.
[2] *Ibid*., p. 3.
[3] Voir *supra*, p. 117 et s.
[4] « Gros plan. Qu'est-ce qu'une politique de participation ? », *Dossier de presse* « Le jury citoyen sur l'arbre et la route », CG 54, 16 février 2006. Nous pouvons d'ailleurs remarquer que la formulation utilisée dans le rapport en session de mai 2006 est identique au mot près, à celle utilisée à l'appui de la présentation du dispositif de jury citoyen.
[5] Le principe de transparence apparaît ainsi par exemple sous le terme d'une « exigence de clarté de la décision » rendue possible grâce au travail des AVQ selon André Rossinot. Notes d'observation lors du conseil municipal du 10 novembre 2008 ; ou encore par l'évocation de « cette exigence de transparence dans la conduite des politiques publiques que nous entendons réaliser grâce une évaluation systématique de notre action par le biais des AVQ mais également grâce aux chartes de la proximité ou encore au bilan annuel de nos réalisations que nous allons mener dans chaque quartier ». Notes d'observation : intervention de Claudine Guidat lors du conseil municipal du 23 juin 2008.
[6] Sur ce point, voir : GUIDAT Claudine, « Approbation du règlement intérieur du conseil de développement durable », conseil intercommunal de la CUGN, le 14 novembre 2008.
[7] Voir : « Projet d'agglomération », CUGN, 2007, p. 117. Le projet indique ainsi la volonté de mettre en œuvre une démarche « participative et partenariale » qui « s'appuiera sur une série d'indicateurs destinés à enrichir, dans un souci de transparence et d'efficacité, les débats et les bilans d'étapes, notamment en direction des instances de dialogue déjà existantes : Conseil de développement, Comité développement durable, Comités consultatifs d'usagers, Comité centre ville… ».
[8] Voir : « Plan de Déplacements Urbains du Grand Nancy », CUGN, 2006, p. 107.

historiquement marqué par une collaboration entre élus et fonctionnaires, voire certains groupes d'intérêts, dans le cadre de négociations fermées et soustraites au contrôle régulier des citoyens [1]. Ce qui peut apparaître comme une lacune au regard des exigences démocratiques, a été progressivement corrigé par l'apparition d'un droit d'accès aux documents administratifs[2]. Dans ces conditions, la transparence des processus décisionnels locaux par le biais du recours à la participation citoyenne pourrait contribuer à une déstabilisation de l'institution. En premier lieu, l'intrusion des citoyens au cœur des circuits décisionnels peut perturber les routines et interactions développées auparavant. Le risque est alors de voir le jeu perturbé ou de voir coexister deux circuits décisionnels parallèles qu'il conviendrait de toujours séparer afin d'éviter la mise en jour de modes de fonctionnement opaques, de négociations fondées sur des réseaux d'interconnaissances, qui sont constitutifs de l'action publique. En second lieu, une transparence totale des processus décisionnels engendre également le risque d'une décrédibilisation de la collectivité qui ne pourrait plus dissimuler ses insuffisances, lacunes techniques ou encore ses dépendances financières. La montée des incertitudes incite les responsables politiques à développer des stratégies de résistance ou des réflexes d'auto-défense qui se manifestent principalement par le biais d'un verrouillage de l'information fournie aux citoyens.

B. Les stratégies de verrouillage de l'information

Les constats formulés précédemment sont en réalité le résultat d'un processus de reconstruction opéré afin de comprendre les origines de comportements que nous avons pu observer sans réussir à en saisir la signification dans un premier temps. Autrement dit, la recherche des origines des stratégies que nous nous proposons de décrire à présent nous a permis d'identifier une ambiguïté relative au rapport à la notion de transparence dans la mise en œuvre de la démarche participative au sein de la classe politique étudiée. De plus, ces stratégies se développent dans un environnement déjà structurellement marqué par la maîtrise des informations par les collectivités. Nous pouvons par exemple relever qu'aucune

[1] En ce sens, se reporter notamment à : MABILEAU Albert, « De la monarchie municipale à la française », *Pouvoirs*, n°73, 1995, p. 10-15 ; MABILEAU Albert, « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », *RFSP*, vol. 7, n°3, 1997, p. 353-372 ; FAURE Alain, « Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation. De nouveaux chantiers pour la médiation politique locale », *RFSP*, n°3, 1994, p. 463-469 ; KOEBEL Michel, *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, 2005, p. 10-75.

[2] Sur ce point, c'est l'article 1er de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 qui introduit pour la première fois en France un « droit des administrés à l'information ».

disposition législative ni statutaire n'impose au maire de fournir tous les documents liés à un projet soumis à la participation citoyenne, ni même d'organiser une consultation dans le cas précis des AVQ. Le contrôle de l'information préexiste donc le déploiement de stratégies puisqu'il provient de la nature même de ces dispositifs, à savoir l'organisation de la consultation et de la concertation des citoyens dans le cadre d'une transmission descendante d'information. Dans ce cadre, nous avons constaté certaines stratégies adoptées par les responsables politiques visant à limiter les risques liés au respect du principe de transparence appliqué à la démarche participative. De manière générale, nos observations nous conduisent ainsi à évoquer la volonté de mettre en place un « *contexte organisationnel asymétrique* »[1] afin de permettre aux élus de garder la maîtrise sur la conduite des débats. Autrement dit, il s'agit pour les élus de créer les conditions de la persistance d'inégalités entre les responsables des dispositifs (élus et techniciens) et les citoyens présents dans les débats organisés. Ces inégalités se manifestent principalement au regard de la possession de ressources et de savoir-faire (technique, documentaire, temps disponible). Aussi, nous avons pu observer des stratégies de cette nature, mises en œuvre concrètement dans le cadre des différents dispositifs participatifs étudiés.

Tout d'abord, il apparaît que la divulgation des informations *a priori* nécessaires à la formation de l'opinion des habitants conviés lors de ces phases de concertation, ne s'opère pas toujours de façon totalement transparente et complète. Pour bien comprendre ce qui se joue ici, il nous faut revenir au cadre des débats fixé par leur agencement socio-technique. Les réunions des AVQ auxquelles nous avons assisté ont toutes débuté par la présentation de différents projets d'origine municipale ou communautaire. Ces présentations, effectuées par les élus eux-mêmes ou par les membres des différents services techniques concernés, sont la plupart du temps mises en œuvre à grand renfort de moyens techniques renforçant l'impression d'une mise en scène soignée. Ainsi, la présentation par les services techniques de la CUGN du projet d'aménagement du quartier « Nancy Grand Cœur » à l'AVQ « Centre ville-Charles III » s'effectue, après avoir plongé l'assistance dans le noir, sur un écran géant sur lequel sont projetées différentes représentations modélisées du futur quartier rénové[2]. Le responsable en charge de la présentation décrit alors les plans du quartier redessinés en

[1] Pour plus de détails sur cette notion, se reporter à : FUTRELL Robert, « La gouvernance performative. Maîtrise des impressions, travail d'équipe et contrôle du conflit dans les débats d'une City Commission », *Politix*, vol. 15, n°57, 2002, p. 150. L'auteur décrit cette notion comme des stratégies visant à limiter « les ressources d'interaction et les ressources discursives dont disposent les acteurs pour formuler leurs demandes et prendre part à la controverse ». Ainsi, « certaines équipes peuvent posséder des avantages en termes de ressources, ainsi que les savoir-faire d'interaction qui leur permettent de tirer parti de ces avantages et de façonner les décisions prises ».

[2] Notes d'observation, le 26 juin 2007.

recourant à de nombreux termes techniques issus des domaines de l'architecture ou de l'urbanisme. Le contexte ainsi créé par la scénarisation de la présentation ainsi que par l'emploi surabondant de termes techniques contribue à renforcer la position d'infériorité du public présent qui ne peut dès lors adopter qu'une conduite passive de réception des arguments développés à l'appui de la réalisation de la collectivité. En outre, le caractère exclusivement descendant de cette transmission d'informations de haut-niveau technique, est complété par l'absence de documents distribués aux habitants, empêchant de ce fait toute acquisition progressive des connaissances sur le sujet. Cette pratique n'apparaît pas comme spécifique à cet exemple de concertation. L'incapacité pour les AVQ de collaborer à la création de l'information est en effet régulièrement évoquée par de nombreux membres des AVQ qui déplorent leur incapacité à fournir des diagnostics précis sur des projets soumis à leur consultation, en raison d'une insuffisance de moyens techniques et d'expertise sur la plupart des questions. Dans son rapport, Vincent Lebrun note ainsi que « *les propositions et avis, pour être pertinents, doivent être en adéquation avec la situation et l'évolution du quartier* »[1]. Dès lors, il serait « *indispensable qu'ils [les AVQ] puissent disposer de ressources statistiques, de données et d'analyses* »[2] ou bien encore de pouvoir mener « *des études accompagnés par des experts, des techniciens des services concernés* »[3] afin d'offrir aux AVQ « *la possibilité d'aller au-delà des simples constatations du terrain et d'essayer d'intégrer des intérêts collectifs* »[4]. Si les requêtes exprimées par ce membre peuvent paraître démesurées, l'on aperçoit toutefois ici le lien entre maîtrise de l'information et stratégies de verrouillage : le fait de maintenir les AVQ sous la dépendance exclusive de circuits d'informations descendants permet d'en limiter l'autonomie et donc les risques de voir émerger des diagnostics concurrents ou des contre-projets. En définitive, si de nombreuses informations sont effectivement fournies lors de ces évènements, les formes utilisées pour ce faire, ne nous paraissent pas correspondre aux exigences posées par le principe de transparence. En effet, pour que le public puisse être en mesure de se forger une opinion sur les tenants et les aboutissants d'une politique publique, encore faut-il que les conditions d'appropriation des différentes informations nécessaires soient réunies.

Ensuite, une seconde série de stratégies de verrouillage de l'information transmise au public peut être caractérisée par le recours à des formes de rétention d'informations. Il ne s'agit plus ici de pratiquer une spectacularisation de l'information mais de manière plus directe de

[1] LEBRUN Vincent, rapport précité, p. 4.
[2] *Ibid*.
[3] *Ibid*.
[4] *Ibid*.

refuser de répondre à certaines questions jugées déplacées. La forme que revêt le plus souvent cette pratique consiste à opérer un renvoi de la question vers une autre instance au motif d'une erreur de compétence. Si, comme nous le verrons, la répartition des compétences donne la plupart du temps raison aux acteurs, il nous semble en revanche que le refus de réponse ne peut être uniquement justifié sur cette base et révèle alors d'autres motifs, comme la volonté d'évacuer certaines questions potentiellement polémiques. En effet, l'exemple le plus courant de cette pratique s'incarne dans le renvoi par les responsables municipaux à une compétence intercommunale. Or, il se trouve que ces élus partagent bien souvent leur mandat municipal avec un poste de délégué communautaire. Il s'agit alors de « faux-renvois » en ce sens, qu'en dépit d'une attribution de compétence erronée, les élus possèdent les informations demandées par les citoyens mais utilisent l'enchevêtrement des rôles et fonctions comme un moyen pour ne pas fournir l'ensemble des informations relatives au projet en question. La manœuvre nous paraît d'autant plus caractérisée que la majorité des projets soumis aux AVQ sont d'origine intercommunale. Dans ces conditions, l'usage de l'erreur de compétence semble asymétrique et sa mobilisation contribue à opacifier un peu plus les circuits décisionnels locaux. Ainsi, ces pratiques sont régulièrement utilisées lors de l'expression des doléances des habitants au cours des réunions des AVQ. Ces phases sont généralement celles où règne la plus forte tension en raison de la capacité de déstabilisation consécutive à l'interpellation des élus par le public présent. Dès lors, lorsque des dossiers épineux ou susceptibles de remettre en cause la crédibilité des responsables municipaux sont évoqués, ils font systématiquement l'objet de tentative de contournement. Un exemple de ces stratégies nous est fourni à travers la question de la présence de stands de restauration-rapide orientale situés sur la place Thiers. Ces commerces font l'objet de nombreuses récriminations de la part des habitants contre leur « *nature inesthétique* »[1] et « *la mauvaise image* »[2] que ces stands et la population qu'ils attirent donnent de la ville, particulièrement pour les voyageurs qui sortent de la gare. Si la majorité municipale semble en accord avec les habitants sur la nécessité de déplacer ces commerces[3], elle avance qu'elle n'en possède pas pour autant le pouvoir, pour différents

[1] Notes d'observation lors de la réunion de l'AVQ « Centre ville-Charles III », le 26 juin 2007.
[2] *Ibid*.
[3] En effet, les responsables municipaux ont affirmé à plusieurs reprises la volonté de voir disparaître ces commerces qui défigurent selon eux cette place et n'ont pas vocation à être intégrés dans le futur projet de réaménagement. Le caractère oriental de ces commerces est également parfois avancé comme un critère négatif comme nous avons pu l'observer lors de l'intervention de François Pélissier, ancien adjoint au maire de Nancy chargé des grands projets urbains et du développement économique entre 2001 et 2007, en réponse aux critiques virulentes adressées par un habitant : « Bon, sur ce point, je tiens tout d'abord à vous remarquer qu'il y a eu des avancées importantes. Déjà, on a le TGV ! En plus, on est tous d'accord pour dire que le Hall Thiers, c'est une belle réussite. Maintenant, je suis d'accord avec vous, le problème, c'est que quand on sort du Hall, on se croirait

motifs juridiques[1]. Dès lors, les demandes répétées des habitants en ce sens, et l'apparente incapacité de la municipalité à intervenir sur ce dossier constituent un risque de susciter une tension. Dans ces conditions, ces requêtes font l'objet de disqualification de la part des élus qui insistent pour ce faire sur « *la grande complexité de l'affaire* »[2] en raison des « *lourdeurs de l'appareil judiciaire* »[3] et finissent par éluder la question au motif qu'elle ne relève pas de la compétence municipale mais intercommunale. La stratégie de renvoi à une autre instance compétente sur une question de façon à ne pas fournir l'ensemble des informations nécessaires nous est également fournie à propos de la demande d'installation de services publics dans un quartier en pleine restructuration. Plusieurs habitants témoignent alors de leur lassitude devant le refus de la mairie d'accéder à leur requête : « *on voit bien que notre quartier se construit et que de nombreux commerces s'installent mais c'est surtout des banques et des assurances. Notre quartier mérite son bureau de poste ! Ca fait dix ans qu'on le demande !* »[4]. La massive approbation du public manifestée par de larges applaudissements suite à cette interpellation directe de la politique municipale place évidemment les élus dans une situation délicate. Dès lors, la réponse formulée par le responsable municipal présent va consister en une double stratégie de valorisation de la restructuration du quartier impulsée par la municipalité ainsi que, de manière paradoxale, le renvoi de la question à d'autres instances : « *je vous remercie pour cette question. Je vous remercie, parce que déjà, comme vous l'avez dis vous-même, votre quartier bouge ! Et c'est vrai, regardez comme votre quartier bouge, mais aussi comme votre ville bouge avec des projets comme la gare, ARTEM. Après, vous avez raison, votre quartier mérite sans doute un bureau de poste mais cela ne relève pas de ma compétence ! Par contre, je vous donne rendez-vous le 20 avril, pour l'inauguration de votre toute nouvelle mairie de quartier* »[5]. De manière plus générale, il semble également que la municipalité ne répond pas toujours aux attentes d'informations exprimées par les membres des AVQ. Il ressort en effet de nombreux entretiens que les responsables ne pratiquent pas une publicisation continue des différents projets engagés sur le territoire des quartiers. Sans être en mesure de distinguer formellement ce qui, dans ces comportements, relève de la simple négligence ou d'un oubli volontaire, les frustrations des habitants sur ce point sont suffisamment significatives pour être évoquées. Ainsi, Vincent Lebrun constate dans son

---

à Istanbul ou presque ! Y'a pas encore les mosquées, pas encore ! ». Notes d'observation, réunion de l'AVQ « Centre ville-Charles III », le 26 juin 2007.

[1] Voir : MERCIER Philippe, « Place Thiers : dernier combat », *L'Est Républicain*, 15 mars 2007.

[2] Notes d'observation lors de la réunion de l'AVQ « Centre ville-Charles III », le 26 juin 2007.

[3] *Ibid*.

[4] Notes d'observation lors de la réunion de l'AVQ « Stanislas-Meurthe », le 7 mars 2006.

[5] *Ibid*.

rapport que « *l'atelier n'est pas systématiquement informé des réalisations dans le quartier* »[1] et que certaines « *demandes ne font pas l'objet de réponses systématiques, qu'elles soient positives ou négatives* »[2]. De même, un membre interrogé nous livrait son interprétation des libertés prises par la mairie sur ce point : « *de toute manière, ils nous consultent seulement quand ils veulent, quand ils y voient un intérêt, c'est pas du tout systématique. Alors après, les habitants sont étonnés de voir pousser des bancs, des ralentisseurs ou des immeubles sans être au courant de ce qu'il se passe. Et cette attitude, ça nous met en porte-à-faux vis-à-vis des habitants, parce que normalement, c'est le rôle de l'AVQ de répercuter l'information* »[3]. Nous retrouvons au travers de ces exemples une manifestation claire des risques de la « *démocratie de face-à-face* » [4] rendue possible dans le cadre de ces instances. La confrontation directe entre les responsables politiques et leurs administrés, même si elle intervient dans des arènes contrôlées, peut toujours entraîner l'apparition d'interventions que les représentants institutionnels perçoivent comme des remises en cause de leurs compétences ou de leur action.

Enfin, nous souhaitons conclure cet exposé par l'évocation d'une dernière ressource disponible pour l'institution grâce à la maîtrise de l'information. La forte asymétrie de ces interactions habitants/élus semble permettre aux responsables de retourner les risques engendrés par la publicisation de leur action, en avantage, par le recours à des stratégies d'auto-imputation[5]. Comme nous l'avons déjà évoqué, l'essentiel des projets présentés aux AVQ sont en réalité d'origine intercommunale. Or, à la grande opacité des processus décisionnels associés à ce type de structure[6], semble répondre « une mise en scène de le mise en transparence ». Alors que ces projets intercommunaux apparaissent le plus souvent comme

[1] LEBRUN Vincent, rapport précité, p. 4.
[2] *Ibid*.
[3] Notes d'entretien avec Françoise Simonin, membre de l'AVQ « Boudonville-Scarpone-Libération », le 22 novembre 2007.
[4] Pour des détails sur cette notion, se reporter à : BLONDIAUX Loïc, « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », *Mouvements*, n°18, 2001, p. 45-46. L'auteur note d'ailleurs le paradoxe « à l'heure des nouvelles technologies d'information et de communication […] à revenir à cette dimension archaïque de la démocratie de face-à-face » avant de considérer néanmoins que « les conseils de quartier, tout en contribuant à redonner une voix aux citoyens, peuvent permettre aux politiques d'être entendus, de justifier et de rendre compte de leur action dès lors qu'ils acceptent de jouer le jeu d'une telle confrontation. La citoyenneté passe ici par la prise de parole et la démocratie par la mise en transparence de l'action publique ».
[5] Sur cette notion d'auto-imputation, se reporter à : LE BART Christian, *La rhétorique du maire entrepreneur*, Paris, Pédone, 1992, p. 11. L'auteur définit cette stratégie comme signifiant « tout discours visant à ce qu'un public attribue à un homme (ou à un petit nombre d'individus), occupant une place privilégiée dans la structuration formelle du pouvoir politique, un fait social, considéré par ce public comme souhaitable ou non, que cet homme est censé avoir « produit », et dont il doit être tenu pour responsable, en vertu de son pouvoir ».
[6] Voir : BUÉ Nicolas, DESAGE Fabien et MATEJKO Laurent, « L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique », *in* LE SAOUT Rémy et MADORE François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004, p. 40-42.

le fruit de négociations soustraites à la vigilance citoyenne entre des représentants élus au second degré[1], les instances participatives municipales agissent comme des chambres de « labellisation démocratique » de ces décisions tout en offrant aux élus présents une scène idéale pour s'en attribuer les mérites et la paternité. Ainsi, l'exigence de transparence qui nous apparaissait initialement comme un risque de déstabilisation pour l'institution devient au contraire un instrument de communication au service des élus, grâce à leur contrôle des informations et des subtilités administratives de l'élaboration des projets intercommunaux[2]. L'ignorance des habitants quant aux activités de la CUGN favorise la réussite de ces conduites stratégiques. De même, le Conseil général paraît également se livrer à ces stratégies d'auto-imputation comme en témoigne la multiplication de l'organisation de « forums », « rencontres », « rendez-vous » sur des dossiers ne relevant pas de sa compétence directe[3]. Lors de ces manifestations, le ton général est axé sur le rappel de grands principes, sur l'énoncé de valeurs constitutives de l'identité du département, de façon à occulter ses faibles marges de manœuvre politique et financière. Au final, si la démocratie participative favorise bien une plus grande publicisation de l'action publique, ce phénomène se heurte encore bien souvent aux réticences des acteurs qui cherchent à conserver leur avantage en usant de différentes stratégies de sauvegarde. Ces réactions institutionnelles à la nouvelle exigence de transparence ne constituent cependant qu'une dimension de la politisation des dispositifs participatifs. Il nous faut à présent étudier les stratégies de verrouillage des contenus des débats eux-mêmes qui interviennent en réponse au risque de déstabilisation politique engendré par la démarche participative.

[1] Voir : CAILLOSSE Jacques, « Quelle(s) démocratie(s) d'agglomération ? », Boulogne, *Les cahiers de l'Institut de décentralisation*, 2002, p. 11.

[2] Pour une idée comparable, voir notamment : PAOLETTI Marion, « Les maires. Communication et démocratie locale », *in* MABILEAU Albert, BALME Richard et FAURE Alain (dir.), *Les nouvelles politiques locales : dynamiques de l'action publique*, Presses de Sciences Po, 1999, p. 434-438. Après avoir noté que « les logiques de complexification, de fragmentation et de superposition des territoires, de sectorialisation de l'action publique locale, n'apparaissent pas *a priori* favorables à une participation des habitants », l'auteur considère que « la participation se rapproche désormais de la communication personnelle du maire, sur la base de méthodes issues du marketing : non seulement la valorisation de la participation fait partie de la communication politique, mais les instruments descendants de communication sont présentés comme des instruments ascendants de participation » ; GONTCHAROFF Georges, « Le renouveau des comités de quartier », *in* BLONDIAUX Loïc, MARCOU Gérard et RANGEON François (dir.), *op. cit.*, p. 312. L'auteur abonde également dans ce sens lorsqu'il rappelle l'importance de ne pas « appeler « participation » ce qui n'est que de l' « information », descendante (le pouvoir informe les citoyens), ascendante (les citoyens se font entendre du pouvoir ; le pouvoir écoute les citoyens et tient compte d'une parole qu'il encourage), ou, mieux, interactive. L'information n'est pas la participation, mais elle en constitue un préalable indispensable ».

[3] Voir *supra*, p. 68 et s.

II. Le respect de l'exigence de prise en compte : le verrouillage du contenu des débats

Après avoir exposé dans un premier temps les ressorts et les risques associés au respect de l'exigence de prise en compte des propositions et avis des citoyens (A), nous serons alors en mesure d'exposer les différentes stratégies de contrôle déployées afin de limiter les risques de remise en cause de la ligne politique défendue par l'institution (B).

A. Les risques introduits par le principe de prise en compte

L'influence des dispositifs participatifs sur la décision constitue un enjeu central pour l'évaluation de l'efficience de la démarche participative. Le caractère décisionnel des assemblées citoyennes est en ce sens régulièrement évoqué comme le degré ultime de l'échelle de la participation[1], même s'il ne connaît que de très rares applications concrètes[2]. Sans aller aussi loin, le principe de prise en compte est plus généralement invoqué comme un critère essentiel qui, s'il fait défaut, peut entraîner le risque de vider la démarche de toute pertinence[3]. On le rencontre également parfois sous la forme d'un critère de légitimité des différents dispositifs à l'image des conseils de quartier : la capacité de ces instances à offrir aux habitants la possibilité de « *peser sur les décisions* »[4] serait la meilleure preuve de la justification de leur action. Si ce critère de la prise en compte de la parole citoyenne dans le processus décisionnel est bien présent au sein des théories participatives, c'est dans le cadre de l'idée de gouvernance territoriale qu'il trouve ses développements les plus importants. Ainsi, il y apparaît sous des termes rénovés se faisant l'écho de l'avènement d'un impératif de « co-production » de l'action publique[5]. Les politiques publiques seraient de plus en plus

[1] L'échelle classique des degrés de la participation a été établie par : GONTCHAROFF Georges, *La reprise en main de la politique par les citoyens ou la démocratie locale participative*, Paris, Adels, 2001, p. 35-45.
[2] Voir *supra*, p. 48 et s.
[3] En ce sens, voir : BLONDIAUX Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008, p. 78. L'auteur considère ici que « l'absence d'influence sur la décision » des différentes initiatives participatives pourrait constituer une limite importante au développement de la démarche.
[4] RANGEON François, « Les comites de quartier, instruments de démocratie locale ? », *in* BLONDIAUX Loïc, MARCOU Gérard et RANGEON François (dir.), *op. cit.*, p. 337. L'auteur considère ici que le principe de prise en compte constitue le critère essentiel de légitimité des conseils de quartier, au-delà du critère de représentativité par exemple : « la légitimité des comités de quartier n'est pas fondée sur leur représentativité ni sur leur capacité d'expertise technique, mais plutôt sur leur faculté de mobiliser les habitants, de leur permettre de s'exprimer librement et de peser sur les décisions ».
[5] En ce sens, voir : SEGAS Sébastien, « L'élu animateur : savoirs de la « bonne gouvernance » territoriale et légitimation d'un nouvel ordre politique local », *in* PASQUIER Romain, SIMOULIN Vincent et WEISBEIN Julien (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 2007, p. 193. L'auteur

négociées entre des partenaires[1] dans le cadre de lieux de passages et de transactions où se formeraient des compromis d'action entre différents acteurs[2]. Cette idée de l'émergence d'un « gouvernement du compromis » suppose la possibilité d'influence de plusieurs séries d'acteurs dont les citoyens eux-mêmes et donc la possibilité de voir infléchir la ligne politique éventuellement définie en amont de la procédure participative.

Les responsables politiques locaux semblent avoir investi cette imagerie de la co-production comme en témoigne la récurrence des références à cette nouvelle exigence au sein de leurs différents discours. Ce principe est ainsi mobilisé dans l'élaboration des instruments de planification urbaine comme le projet d'agglomération qui met en avant l'idée d'« *une mise en œuvre participative et pérenne* »[3] visant notamment la réalisation « *des études et des diagnostics tant quantitatifs que qualitatifs, co-produits avec les acteurs concernés* »[4] ou encore le plan de déplacement urbain[5]. Plus directement en lien avec la participation citoyenne proprement dite, le principe de l'influence de la parole citoyenne sur les décisions, est largement évoqué au sujet des AVQ. Ainsi, Claudine Guidat précise lors de la présentation du renouvellement des AVQ intervenu en 2008 que ces derniers « *sont créés pour permettre aux habitants de s'exprimer, de s'impliquer dans les décisions concernant la vie au quotidien* »[6]. En outre, au-delà de cette présentation institutionnelle et officielle, la première adjointe met en avant un principe qui doit gouverner l'esprit de ce renouvellement, à savoir le « *partage des clés* »[7] de la ville entre municipalité et citoyens. L'usage de ce type d'image suggérant un fort de degré d'influence accordé aux habitants se réfère alors directement à

---

avance que « l'action publique locale se présente donc de plus en plus comme une co-production associant les institutions de gouvernement et les représentants des groupes d'intérêts locaux ».

[1] *Ibid*., p. 194. L'auteur définit ici ce qui constitue selon lui, les caractéristiques principales de la nouvelle gouvernance locale, marquée par le principe de prise en compte et de collaboration partenariale : « les modes de relation politique légitime dans la grammaire de la gouvernance est en effet le partenariat à travers lequel des êtres différents mais non concurrents, autonomes mais solidaires, se concertent, négocient leur avenir commun et se coordonnent pour réaliser un projet. Ce mode de relation est fondé sur le débat, la confrontation entre partenaires dans des groupes, des équipes ou des commissions de travail, de réflexion ou de suivi, ou lors de réunions, d'assemblées où les êtres se rencontrent, entrent en contact ».

[2] Sur ce point, voir : NAY Olivier et SMITH Andy, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions », *in* NAY Olivier et SMITH Andy (dir.), *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002, p. 2-3. Les auteurs évoquent ainsi ces « lieux de passage » comme des rencontres pouvant « conduire à des formes inédites, résultant de l'agrégation partielle des volontés, de l'asymétrie des ressources mobilisées par chaque acteur, du « style » propre de certains responsables mais aussi – et cela est important – du contexte d'action particulier dans lequel ces rencontres ont lieu ».

[3] Voir : « Projet d'agglomération », CUGN, 2007, p. 116.

[4] *Ibid*.

[5] Voir : « Plan de déplacement urbain », CUGN, 2006, p. 106. Le PDU préconise ainsi notamment la constitution d' « ateliers panels citoyens » ainsi que des « chantiers citoyens » afin de réaliser une « gestion dynamique des chantiers importants avec les riverains et les usagers ».

[6] GUIDAT Claudine, « Démocratie participative et vie des territoires : les ateliers de vie de quartier », rapport présenté lors du conseil municipal de la ville de Nancy, le 23 juin 2008.

[7] Notes d'observation lors de la délibération du conseil municipal de la ville de Nancy, le 23 juin 2008 ainsi que lors de nombreuses interventions de la première adjointe devant les membres des différents AVQ.

l'idée d'une co-production de l'action publique. L'institution départementale semble également reconnaître l'impact des habitants comme un élément essentiel de son action. Le rapport en session présentant le développement des démarches participatives du département annonce ainsi la volonté de donner « *les moyens aux citoyens de participer à la construction des projets de la collectivité, en fonction de certaines règles du jeu. Dans cette démarche, les citoyens peuvent aller jusqu'à s'auto-saisir de certains sujets, la collectivité est alors sollicitée pour apporter son appui financier ou technique* »[1]. Le principe de prise en compte, s'il est bien présent dans les discours, paraît toutefois devoir être invoqué avec certaines précautions[2]. Si les acteurs affichent une volonté d' « *associer de plus en plus les citoyens à la prise de décision* »[3], les contours de cette association ne font pas l'objet d'une définition très précise. Il nous semble d'ailleurs que les difficultés des élus à délimiter clairement le champ d'application du principe indiquent l'existence d'un malaise sur ce point. En effet, alors qu'une large unanimité s'est formée dans la classe politique autour du rejet d'une force décisionnelle accordée aux différentes instances décisionnelles, le degré de prise en compte semble faire l'objet d'une appréciation variable selon les élus, voire selon la catégorie de dispositifs concernée. Mathieu Klein nous indiquait par exemple que s' « *il n'est plus possible de faire de la politique comme avant* »[4], il serait néanmoins nécessaire de « *trouver les formes pour ne pas faire de populisme, c'est-à-dire qu'il ne faut pas non plus qu'on fasse croire aux gens que tout va se décider dans de grandes agoras, c'est pas vrai ! Donc, tu peux accepter à un moment de déléguer une partie de ta responsabilité aux citoyens, sur la gestion par exemple. Alors on le tente un peu avec les FIC même si ça reste petit au niveau du volume mais en terme de méthodologie, tu délègues une partie des crédits publics sans affectation précise à des citoyens qui ensuite animent des projets et choisissent eux-mêmes l'affectation des fonds. C'est une façon de répondre sur certains sujets, pas sur tous les sujets, à des demandes qui peuvent pas facilement être traitées par les arcanes traditionnelles de l'aide publique et qui sont beaucoup plus souples* »[5]. La réflexion engagée sur ce point par l'institution départementale apparaît clairement lors du séminaire des cadres organisé en 2004. L'introduction de ces journées de travail exprime les attentes de l'institution visant à éclairer son positionnement autour du principe de prise en compte. Le directeur général des services

[1] Direction générale, « Développement des démarches participatives », rapport en session du Conseil général 54, 15 mai 2006, p. 3.
[2] Nous pouvons d'ailleurs relever sur ce point une distinction dans l'appréciation des élus du principe de transparence qu'ils semblent assumer de manière globale et celui de prise en compte dont la référence apparaît plus mesurée et soumise à certaines réserves.
[3] Notes d'entretien avec Claudine Guidat, le 15 janvier 2008.
[4] Notes d'entretien, le 18 mai 2006.
[5] *Ibid*.

départementaux précise ainsi que « *l'objet de notre réunion d'aujourd'hui n'est pas de savoir comment on met en œuvre les règles légales : chacun est amené à le faire dans sa direction. L'objet est d'aller plus loin : peut-on, et jusqu'où, associer, les habitants, les bénéficiaires, les partenaires à l'action publique que nous menons ? […] Ces questions sont centrales dans notre action de tous les jours. Nous savons leur impact en terme de surcharge, d'alourdissement, de procédure, de brouillage de certaines de nos politiques, paradoxalement* »[1]. La tension dans la référence à ce principe dans les différents discours des acteurs paraît alors coïncider avec l'ampleur des risques qu'une application mal calibrée du principe de prise en compte pourrait provoquer[2]. Dans un sens, l'on comprend bien qu'une absence totale d'influence des dispositifs participatifs sur les processus décisionnels obligerait les responsables à assumer leur instrumentalisation au service d'objectifs axés sur la communication ou bien encore, dans le cadre d'une volonté d'anticipation de conflits éventuels[3]. Cette première position paraît difficilement tenable. Elle imposerait en effet aux responsables d'être en mesure de justifier publiquement une telle approche qui relèverait alors un relatif manque de cohérence au regard de la forte valorisation dont la démarche participative fait l'objet par ailleurs. Elle pourrait de plus conduire à vider ces instances de tout intérêt et finalement en détourner les citoyens, déjà peu nombreux, enclins à s'y engager. Dans l'autre sens, l'on comprend également qu'accorder une force excessive aux projets et propositions émanant de ces différentes structures participatives entrerait en contradiction avec la fonction même des représentants élus au suffrage universel pour appliquer une ligne politique. Une forte prise en compte des projets et propositions citoyens présente en effet le risque pour l'institution de voir ces instances en capacité d'infléchir la ligne politique

[1] VALLANCE Denis, « Introduction : la participation des habitants et des acteurs locaux dans le cadre des politiques départementales », *in* Direction générale du CG 54, *Compte rendu du séminaire des cadres*, 2 mars 2004, p. 1-2.

[2] Pour une idée comparable des ambivalences liées à l'application du principe de prise en compte, se reporter à : BLONDIAUX Loïc, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », *in* BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 134. L'auteur résume ainsi cette tension entre la tentation d'utiliser les dispositifs participatifs comme des « leurres démocratiques » ou des les concevoir comme la mise en œuvre concrète d'une volonté de « partage des responsabilités ».

[3] Il est d'ailleurs intéressant de noter que, lors du séminaire des cadres organisé par le Conseil général en 2004, Loïc Blondiaux a été amené à préciser les contours de cette question aux membres des services départementaux. Ainsi, le professeur Blondiaux a rappelé à cette occasion que « la question de l'instrumentalisation par les politiques de la concertation, c'est prendre le risque de « jouer avec le feu », de faire perdre toute crédibilité. Entendre au milieu d'un débat public des responsables annoncer déjà la décision risque de tuer définitivement l'idée même de débat public. Il y a un problème lorsque les logiques de communication parasitent ou se greffent sur celles de la participation. Il faut de la communication. Mais en même temps, c'est dangereux, y compris pour les élus, de transformer ces lieux en espaces de communication. C'est s'exposer à des réactions négatives de la population ». Voir : BLONDIAUX Loïc, intervention lors du débat organisé pendant le séminaire des cadres du Conseil général 54, le 2 mars 2004.

institutionnelle voire de faire émerger des projets concurrents ou encore de former une véritable opposition face à une proposition de la collectivité. En outre, une prise en compte avancée des aspirations citoyennes constituerait également une forte augmentation des coûts financiers de la démarche participative relative à la réalisation des projets citoyens. Face à la montée des incertitudes engendrée par la référence au principe de prise en compte voire même le contexte « anxiogène » créé par la procédure de concertation[1], les élus ont recours à différentes stratégies de verrouillage afin d'en limiter les effets de déstabilisation sur la conduite de l'action publique.

B. Les stratégies de verrouillage de la concertation : l'organisation d'une illusion de prise en compte ?

Les risques introduits par l'application du principe de prise en compte paraissent restreints de manière générale en raison de l'encadrement des dispositifs participatifs dans des limites très clairement énoncées par les responsables politiques : la démarche participative prend place dans le cadre exclusif de la concertation visant à éclairer la décision finale. Aussi, si les pratiques de concertation sont désormais bien établies, elles sont néanmoins assorties de l'affirmation du principe de la responsabilité politique. Autrement dit, malgré la valorisation du thème de la co-prodcution, les élus ne conçoivent la participation citoyenne, que comme une aide à la décision qui ne remet pas en cause leur devoir d'assumer des choix politiques. Néanmoins, il se trouve que la concertation elle-même peut constituer une procédure risquée pour les responsables, s'ils ne prennent pas soin d'en fixer les règles du jeu. En effet, même dans le cadre de la concertation, nous pouvons déceler un impératif de prise en compte. Les différentes phases de concertation sont situées en amont de la prise de décision, elles peuvent donc conduire à faire « bouger les lignes » dans la définition du projet final. Dans une certaine mesure, elle doit même aboutir à ce résultat, au moins de temps en temps, afin de conserver la justification des efforts déployés par la collectivité en ce sens. Les élus paraissent ainsi chercher à conjuguer les deux pôles associés à la mise en œuvre du principe de prise en compte. Il s'agit d'une part de respecter l'obligation d'afficher une certaine prise en compte

[1] Nos observations rejoignent ainsi celles d'Aurélie Picqué qui note que les procédures de concertation revêtent la plupart du temps un caractère « anxiogène » pour l'ensemble des participants. La réduction de ce phénomène intervient alors par la mise en place de procédures aptes à diminuer les incertitudes. Voir : PICQUÉ Aurélie, « Les critères d'excellence de la concertation pour les acteurs : quelle définition de « l'inclusion » ? », communication lors des premières journées doctorales sur la participation du public et la démocratie participative, organisées par le GIS « Participation du public, décision, démocratie participative », 27-28 novembre 2009, consultée en ligne le 4 février 2010.

des propositions citoyennes. D'autre part, les élus semblent convaincus de la nécessité de limiter cette influence en ne légitimant que les éléments de la concertation en accord avec la ligne politique définie en amont de la mobilisation des citoyens.

En premier lieu, les élus ont donc développé des stratégies d'encadrement des dispositifs de concertation afin d'en garder la maîtrise. Les comportements de contrôle de la parole citoyenne visent majoritairement à conditionner le degré d'influence des habitants à différents critères. Cet encadrement de la concertation s'incarne d'abord dans la sélection des projets soumis aux citoyens. Les responsables semblent en effet plutôt favorables à la mise en œuvre de phases de concertation autour de projets ne présentant pas une portée politique trop importante. Nous retrouvons ici l'idée avancée précédemment de l'existence d'une « frontière magique »[1] séparant les sujets pouvant faire l'objet d'une participation citoyenne et ceux devant y être soustraits. Le fait de cantonner le travail d'expertise des citoyens sur des sujets relatifs au cadre de vie, ou à des problématiques situées à l'échelle du quartier, constitue en effet, une forme de verrouillage des éventuelles oppositions qui peuvent naître de l'examen de projets de plus grande ampleur. De même, les rares expérimentations de pouvoir décisionnel dévolu à des instances citoyennes font l'objet de précautions méthodologiques et s'inscrivent dans le cadre de problématiques micro-locales. Ainsi en est-il par exemple des « Fonds initiative citoyenne » mis en place par le Conseil général[2] ou du projet de budget participatif municipal, dont l'appellation d'« enveloppes cadre de vie » rend bien compte des limites de leur champ d'application. Autrement dit, plus le projet présente une nature micro-locale, plus les citoyens ont une chance de peser sur la décision finale. Ces pratiques permettent ainsi aux responsables de limiter les risques de remise en cause de l'institution par d'éventuelles contestations ou oppositions au projet soumis tout en gardant ouverte la possibilité d'une reprise des propositions citoyennes. Cet encadrement du principe de prise en compte peut également prendre la forme plus générale d'un contrôle exercé sur le contenu des débats afin d'orienter les habitants vers l'esprit défendu par l'institution. Ces stratégies sont particulièrement identifiables dans le cadre des débats réguliers organisés au sein des AVQ. En effet, comme nous l'avons déjà démontré, ces phases de consultation sont organisées de manière à valoriser largement le projet soumis au regard des citoyens. Les réunions débutent

[1] Voir *supra*, p. 174.

[2] *Voir supra*, p. 73. Nous pouvons évoquer différents projets citoyens financés par le biais des FIC. Le caractère micro-local ressort nettement de ces initiatives. Par exemple, les projets organisés par le FIC du quartier « Saint Michel Jéricho » pour l'année 2005 concernaient : l'organisation d'activités de pêche pour les enfants du quartier, l'organisation d'une fête de quartier par les habitants, la mise en place d'un dispositif de « bibliothèque volante », l'organisation d'un concours de billes, la mise en place d'un lieu dédié à la pétanque entretenu par les joueurs eux-mêmes.

ainsi très souvent par une présentation du projet défendu par la mairie ou l'agglomération, qui fait l'objet d'une mise en scène très élaborée. Cela peut alors conduire les habitants à ne retenir que les aspects les plus positifs du projet ou bien encore à se sentir dépossédés ou incompétents devant l'ampleur des moyens et des données techniques associés à sa conception. De plus, cette situation est renforcée par la création d'une ambiance de forte convivialité entre élus et habitants conduisant à limiter les éventuelles prises de parole de contestation ou d'opposition. Ce « ton » donné à la conversation est diffusé par la mobilisation du registre de la proximité[1]. Les élus donnent alors bien souvent l'image d'entamer un dialogue informel avec les habitants, par l'emploi d'un vocabulaire familier ou bien encore par la mise en scène de l'interaction sur le registre de la confidence[2]. Aussi, il nous semble que le contexte de la concertation créé par les responsables politiques leur est extrêmement favorable dans le sens où il permet d'engager le processus de concertation dans des conditions initiales d'approbation du projet soumis. Dès lors, cet encadrement des débats conduit à diminuer le degré d'influence des citoyens en limitant leur capacité d'analyse ou leur sens critique.

En second lieu, ces stratégies peuvent s'attacher non plus à l'encadrement du principe mais à son contournement pur et simple. Il apparaît en effet que l'idée même d'accorder une influence aux citoyens sur les décisions soit en réalité fortement corrélée à son degré d'adéquation à la ligne politique défendue par la collectivité en amont de la concertation. Autrement dit, les responsables semblent parfois tentés de n'intégrer à leur dispositif que les éléments dégagés par les habitants perçus comme compatibles voire comme favorables à leur volonté initiale. Ce phénomène est présent dans le cadre des débats des AVQ et paraît même en grande partie à l'origine des difficultés déjà énoncées à donner corps à la politique de « projets citoyens » affichée dès 2001[3]. En effet, notre enquête indique que les projets citoyens font l'objet d'une appréciation variable de la part de la municipalité, en fonction de leur correspondance aux objectifs de la collectivité. Autrement dit, seuls les projets perçus

[1] Voir *supra*, p. 170 et s.

[2] Ces observations rejoignent l'idée évoquée par Robert Futrell d'une mise en scène de l'interaction entre élus et citoyens dans le but de favoriser la distanciation des habitants par rapport à l'objet de la discussion. Toutefois, à la différence des conclusions de cet auteur, selon lesquelles « le mode d'habillement, l'agencement spatial de la salle de commission et les types d'interactions avant la réunion reflètent une relation inégalitaire qui sert de toile de fond aux interactions qui se déroulement pendant les discussions. La distance sociale et les relations asymétriques établies entre les fonctionnaires et le public aident à mettre en scène l'interaction » ; il nous semble que les interactions qui nous occupent ne visent pas la distanciation sociale mais plutôt une distanciation technique. Les élus semblent au contraire chercher à provoquer une proximité sociale par les registres discursifs déployés et parfois même par leur tenue « décontractée ». Les explications techniques reviennent aux membres des services qui présentent le projet avant de céder la parole aux élus. Voir : FUTRELL Robert, article précité, p. 153.

[3] Voir *supra*, p. 293 et s.

comme favorables à l'action municipale ont une chance d'être concrétisés. Cette relation est d'autant plus forte que ces initiatives citoyennes sont totalement dépendantes financièrement des crédits municipaux. Ainsi, un membre de l'AVQ « Léopold Vieille-ville » nous confirmait cet aspect par l'évocation de ses difficultés à faire émerger une initiative personnelle au sein de son AVQ : « *en 2002, il y avait pourtant une belle démarche qui était initiée, une démarche de projet. Et ça n'a jamais marché parce qu'il n'y a jamais de projets qui ont pu émerger pour plein de raisons, et notamment parce que les élus n'ont pas réussi à clarifier leur ligne politique, c'est-à-dire que dès qu'un projet ne rentrait pas dans leur ligne politique, ils voyaient ça comme de l'opposition et pas comme une valeur ajoutée* »[1]. Cette question de l'impact des propositions citoyennes sur les lignes politiques municipales ou communautaires figure également dans le rapport de Vincent Lebrun. Son expérience au sein de l'AVQ « Boudonville-Scarpone-Libération » le conduit tout d'abord à considérer que « *les propositions ou avis des ateliers ne sauraient contraindre ou lier l'équipe municipale* »[2]. Selon lui, il serait alors nécessaire de distinguer trois cas de figure : soit « *les propositions ne sont pas conformes aux lignes politiques municipales et dans ce cas, il est difficile de donner des suites favorables* »[3] ; soit elles sont conformes et alors « *les décideurs peuvent reprendre tout ou partie pour affiner et adapter la concrétisation de la ligne concernée* »[4]; soit, enfin, « *les propositions portent sur un champ dont les lignes politiques ne sont pas encore définies » et dans ce cas, « elles peuvent être à l'origine de l'émergence d'une nouvelle ligne politique sur le territoire et être étendues dans les autres* »[5]. Cette synthèse des réactions institutionnelles aux propositions citoyennes révèle les difficultés d'ordre général rencontrées par la municipalité quant à son positionnement dans l'interaction avec les habitants. Comme nous l'indiquait Claudine Guidat à ce sujet, « *je pense que nous n'avons pas assez clarifié les missions des AVQ dès le départ. Nous n'avons pas assez clarifié les deux phases du processus. Premièrement, je fais des diagnostics, parce que j'ai pas l'œil pour voir tout, dans toutes les directions. Donc là, pendant cette phase, effectivement, j'ouvre, j'associe. Deuxièmement, c'est la phase de décision. Et bien là, oui, c'est l'élu qui doit prendre la décision. Donc, il faut bien clarifier la capacité de chaque proposition à être intégré dans le diagnostic que nous faisons* »[6]. Dès lors, il semble que l'institution ait effectivement pris conscience de la nécessité d'opérer une telle clarification qui apparaît comme un élément essentiel du

[1] Notes d'entretien, le 19 janvier 2008.
[2] Voir : LEBRUN Vincent, rapport précité, p. 4.
[3] *Ibid*.
[4] *Ibid*.
[5] *Ibid*.
[6] Notes d'entretien, le 15 janvier 2008.

recadrage des missions et des rôles des AVQ intervenu lors du renouvellement de 2008. En effet, alors même que la municipalité insiste à cette occasion sur l'idée d'un « *partage des clés* » suggérant une certaine délégation de pouvoir aux AVQ, elle affiche dans le même temps une volonté de « *réaffirmer la ligne politique lors de l'étude des différents projets* »[1]. Cette « *exigence de clarté sur les étapes et les degrés de la participation* »[2] indique bien la volonté municipale de limiter le degré de prise en compte des propositions citoyennes ou encore d'en conditionner l'influence à leur conformité à la ligne politique initiale. Autrement dit, il semble au regard de ce recadrage que les AVQ ne possèdent pas la capacité d'infléchir la ligne politique municipale ou communautaire. Les termes des concertations organisées apparaissent dès lors très peu favorables à la reconnaissance d'une influence citoyenne sur les décisions finales.

Ces premiers éléments indiquant une approche restrictive du principe de prise en compte, réduite aux seules propositions confirmant la volonté de l'institution, sont par ailleurs renforcés par l'identification d'un autre phénomène. Il apparaît en effet que les phases de concertation interviennent le plus souvent dans le cadre de projets déjà largement définis par les responsables. Autrement dit, bien que située en amont de la décision, la concertation ne s'établit que sur la base d'un projet déjà presque finalisé par les collectivités ou dont la forme définitive a déjà fait l'objet d'un arbitrage reposant sur des considérations étrangères à l'avis des habitants. Dans ces conditions, il apparaît alors que l'organisation d'une concertation à propos d'un projet déjà abouti peut contribuer à orienter les propositions des citoyens. La présentation d'une politique dont les aspects fondamentaux sont déjà dégagés ne laisse en effet que peu de place à l'apparition de propositions citoyennes critiques. Au contraire, il nous semble que cette situation contribue à guider les habitants à formuler des opinions favorables ou bien encore à formuler des attentes sur la base des éléments soumis. L'impact de la prise en compte des considérations des citoyens ne peut alors modifier le projet en profondeur. Ce phénomène apparaît clairement dans le cadre de la concertation organisée autour du projet d'aménagement du quartier « gare » de la ville de Nancy et particulièrement de la place Thiers. Le bilan de cette concertation, réalisée par l'Aduan et les services de la CUGN ne laisse en effet que peu de place à l'évocation de critiques sur le projet soumis. Á l'inverse, il ressort tout d'abord de cette évaluation que les citoyens encouragent l'action de la collectivité. Ainsi, les avis récoltés par le dispositif de la « Lanterne » révèlent que ce dispositif de

[1] Notes d'observation lors des interventions de Claudine Guidat à l'occasion des assemblées générales constitutives des AVQ, octobre et novembre 2008.
[2] Notes d'observation : intervention de Claudine Guidat lors du conseil municipal de la ville de Nancy, le 23 juin 2008.

concertation est lui-même « *souvent apprécié, parfois critiqué mais unanimement salué pour les réponses qu'il apporte aux visiteurs* »[1]. De même, les 22 messages et avis déposés[2] sur le site internet dédié à la concertation autour de ce projet « *étaient dans l'ensemble à connotation très positives avec parfois des encouragements à poursuivre sur les orientations énoncées* »[3]. Les différentes réunions publiques à la rencontre des habitants vont dans le même sens, comme le précise le bilan : « *concernant le projet d'aménagement de la gare, le pari urbain de prolonger la ville de Charles III a globalement séduit les participants* »[4]. En outre, ces encouragements citoyens au projet soumis s'incarnent également dans une adéquation parfaite entre les attentes exprimées par les habitants et les grandes lignes présentes dans le projet. Ainsi, « *les attentes exprimées par les nancéiens lors des rencontres et des assemblées générales des ateliers de vie de quartier, ont porté sur les sujets suivants : demande d'une place Thiers dans la ville en liaison avec les places Maginot, République et le futur quai vert, demande d'une place libérée de la voiture (arrêt minute en sous-sol avec accès direct à la gare), demande de places publiques conviviales avec des arbres, des terrasses, demande concernant les activités économiques* »[5]. Or, l'ensemble de ces éléments figurent dans le projet initial soumis à la concertation[6]. Mieux, il ressort également des attentes exprimées par les habitants une confirmation de la bataille, victorieuse, menée par la collectivité contre les commerces de restauration rapide orientale implantés sur la place Thiers : « *les habitants souhaitent des brasseries, mais pas de sandwicheries, friteries, ni de banques* »[7]. L'ensemble du bilan de la concertation affiche donc une congruence totale entre attentes des citoyens et ligne politique de la collectivité, comme le souligne la conclusion de l'évaluation : « *le contact direct entre le concepteur du projet, les élus et les attentes de la population ont permis de mettre l'accent sur des fondamentaux, déjà inscrits au projet mais qui pourraient se transcrire dans des formes plus pertinentes encore* »[8]. La prise en compte des propositions citoyennes est alors aisée puisqu'il s'agit uniquement d'approfondissement des grandes lignes du projet déjà dégagées et acceptées par la collectivité. Ces différents

[1] « Bilan de la concertation Nancy Grand Cœur du 9 février au 30 novembre 2007 », Aduan, CUGN, annexe de la délibération de la CUGN, le 20 décembre 2007, p. 6.
[2] *Ibid*., p. 6. Nous pouvons noter ici qu'il s'agit d'un nombre relativement faible de réponses. Ce relatif échec du site internet de l'agglomération pour cette phase de concertation ne fait toutefois pas l'objet de remarques dans ce bilan.
[3] *Ibid*.
[4] *Ibid.*, p. 9.
[5] *Ibid*.
[6] Nous avons ainsi pu assister à la présentation du projet visé ici dès le début de l'année 2007 lors des réunions de plusieurs AVQ.
[7] « Bilan de la concertation Nancy Grand Cœur du 9 février au 30 novembre 2007 », Aduan, CUGN, annexe de la délibération de la CUGN, le 20 décembre 2007, p. 9.
[8] *Ibid.*, p. 11.

éléments ont d'ailleurs levé un doute sur la légitimité de la concertation organisée dans ce cadre, comme l'illustre cette position défendue par le responsable du groupe socialiste de la CUGN : « *on nous vend une concertation sur le Grand Cœur, c'est quelque chose qui est déjà acté, sur la Place Thiers, on nous dit : « Qu'est-ce que vous voulez ? », donc ça pourrait laisser penser à une véritable concertation, ouverte, sauf que, au final, ils amènent le projet qu'ils voulaient. Et la concertation ne sert qu'à faire de la communication. Alors que, ce qu'on nous vend comme le résultat de la concertation menée en 2008, n'est en fait que la reprise de ce qu'il y a dans les cartons depuis plus de 10 ans ! On savait qu'il existait sur la gare de Nancy et plus particulièrement sur la Place Thiers, des études, donc on les a demandées. Ce sont des études qui datent de 1999. Très sincèrement, quand je regarde les résultats des études, c'est le résultat de la concertation ! Après les habitants, on leur demande de sortir quelques lieux communs, quelques généralités, du genre, plus d'arbres, moins de voitures, des généralités qui n'ont pas trop changé en 10 ans. Mais parce qu'on n'attendait pas plus d'eux de toutes façons. Lorsqu'il y a à la Communauté urbaine du travail sur cet aménagement là, on nous dit que le technique, il n'appartient pas aux gens, à la population et même aux élus quelque part de se prononcer sur le technique* »[1]. Parallèlement à cette première forme d'encadrement du principe de prise en compte, nous pouvons évoquer le cas d'absence de reprise des avis exprimés par les citoyens dans le cadre du jury citoyen sur l'arbre et la route organisé par le Conseil général en 2006. Ici, il ne s'agit plus d'orienter au préalable les propositions des citoyens afin de limiter l'impact de prise en compte mais de contourner le principe. Comme nous l'avons déjà évoqué, la question posée faisait l'objet d'une réponse déjà largement consensuelle allant dans le sens de l'action départementale, à savoir le maintien des arbres en l'état[2]. Or, si le jury a bien confirmé cette approche, il a également préconisé certaines mesures supplémentaires comme une signalétique adaptée, la mise en place de limitation sur les routes bordées d'alignement ou encore la création de bandes sonores permettant de renforcer la vigilance des conducteurs. Il apparaît alors que le département ne semble pas enclin à suivre l'ensemble de ces préconisations, ni même à adopter une décision finale à propos des arbres au bord des routes, comme le souligne cette intervention de Michel Dinet en réponse à une interrogation d'une conseillère générale d'opposition : « *les prochains aménagements devront forcément être pris en compte dans l'enveloppe consacrée aux travaux routiers. Nous devrons faire des choix* »[3]. Ces précautions

[1] Notes d'entretien avec Jean-Marc Clément, le 17 janvier 2008.
[2] Voir *supra*, p. 134.
[3] Voir : BRACONNOT Frédérique, « L'arbre qui cache le danger », *L'Est Républicain*, 23 juin 2009.

et le report de l'adoption d'une politique générale en la matière, qui évite le risque de démontrer publiquement l'absence de prise en compte des mesures définies par le jury, sont d'ailleurs confortés par l'annonce de « *la constitution d'un nouveau groupe de travail pour dégager des axes prioritaires et un calendrier* »[1]. Cette situation a d'ailleurs conduit au développement de plusieurs critiques portant sur la gestion de ce dossier, de la part d'unes association de protection des arbres en bord de route, reprochant au Conseil général de continuer une politique d'abattage des arbres[2]. Á la suite des difficultés rencontrées, le département a finalement décidé de suspendre l'abattage des arbres « *pour approfondir un certain nombre de propositions que je ferai à toutes les associations concernées lors d'une réunion* »[3] selon Michel Dinet[4]. De même, les membres du jury interrogés ne paraissent pas convaincus de l'impact de leur avis sur l'action départementale. Ainsi, un juré nous indique par exemple en réponse à la question « *Pensez-vous que le CG a suffisamment pris en compte la décision du jury ?* »[5] : « *Non et je le regrette. Sylvain Seigneur (Gestionnaire de routes départementales) semble continuer de travailler comme auparavant. Nous aurions dû demander le plan de gestion des alignements. Des arbres ont été coupés depuis ce jury. Ex : Thuilley aux Groseilles. Je sais que des accidents ont eu lieu à cet endroit, mais je ne sais pas si la concertation avec les élus locaux a réellement eu lieu. A titre personnel, j'ai tout de même un sentiment de gâchis* ». Un autre juré déclare pour sa part : « *je pense malheureusement que, malgré l'énoncé de plusieurs solutions, l'argent prendra le dessus sur certains décisions* ». Cet avis est également partagé par un juré considérant que « *a priori, je dirais que notre avis n'a pas servi à grand-chose dans les actes* ». D'autres émettent des avis plus nuancés sur la question, comme ce juré selon lequel, « *après avoir rendu nos conclusions, nous avons été conviés au travail de la commission et nous avons découvert que les propositions que voulait soumettre la commission étaient contraires à nos conclusions. Face à notre interpellation, la commission a revu sa position. Le point sensible du débat portait sur le fait qu'ils avaient intégré une règle de 4 mètres de distance de plantation entre tout nouvel arbre et la route. Cette règle certainement glissée là par des techniciens zélés revenait de fait à éradiquer à terme la présence de tout arbre en bord des routes anciennes. En cela j'ai eu la conviction que notre rôle n'a pas été négligeable* ». Enfin, un dernier membre du jury précise

[1] *Ibid*.
[2] Voir : « Arbres en bord de routes : le plaidoyer des Amis de la Terre », *L'Est Républicain*, 17 octobre 2009.
[3] Voir : « L'abattage des arbres suspendu ! », *L'Est républicain*, 25 octobre 2009.
[4] Sur ce point, se reporter également en annexe la déclaration de Michel Dinet en session du Conseil général, sur la justification des orientations prises par le département dans la gestion des arbres d'alignement dans « l'après-jury citoyen ». Voir : Annexe n°6.
[5] Questionnaire transmis aux membres du jury citoyen sur l'arbre et la route organisé par le Conseil général 54 en mai 2006.

qu'il est encore « *trop tôt pour juger* » et qu'en conséquence « *il faut attendre de voir concrètement l'impact qu'aura l'avis du jury dans la prise en compte finale, peut-être d'ici 5 à 10 ans* ».

Nous avons donc présenté deux stratégies différentes d'aménagement dans l'application de la volonté de reconnaître une influence aux citoyens dans le cadre de procédures de consultation. Dans un cas, la formulation de propositions à propos d'un projet déjà largement finalisé a conduit à une atténuation des oppositions et mécontentements éventuels en orientant les habitants vers un travail d'approfondissement des grandes lignes déjà dégagées. Dans l'autre, l'avis des citoyens est minimisé en raison de considérations techniques et financières, pour ne constituer, *in fine*, qu'un élément minime du processus décisionnel. Cet exposé des limites de l'application du principe de prise en compte des propositions citoyennes par les responsables invite finalement à s'interroger sur l'instrumentalisation de la concertation dans le but de conforter les décisions prises par l'institution. Dans ces conditions, les phases de concertations prennent bien souvent l'aspect de simples illusions de consultations ne permettant pas une réelle influence des citoyens sur les décisions finales[1]. Par conséquent, nous pouvons dresser le constat de la relative incapacité de la démarche participative, ainsi mobilisée, à modifier les circuits traditionnels de prise de décision, qui demeurent largement dominés par des interactions entre membres de l'élite politico-administrative[2]. En effet, le respect de l'exigence de prise en compte répond à un schéma précis. Les projets soumis à la concertation sont avant tout pré-sélectionnés par les élus qui effectuent un tri. Les projets retenus sont ensuite présentés aux habitants chargés d'y apporter des enrichissements par la mobilisation de leur savoir d'usage. Les éléments d'information ainsi récoltés font alors l'objet d'un retraitement technique et politique. Deux conditions paraissent alors intervenir de manière prioritaires durant cette phase : l'apport des citoyens doit présenter une valeur ajoutée et une faisabilité technique suffisante ; il doit en outre être politiquement compatible avec la

[1] En ce sens, voir RUI Sandrine, « Quand l'individu (se) débat avec le citoyen. Langages de l'engagement et effets de la participation institutionnalisée », *in* CARREL Marion, NEVEU Catherine et ION Jacques (dir.), *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilités citoyennes dans la ville*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 77. L'auteur note ici que « du côté des instigateurs, si l'on ne sait pas dire de façon assurée ce que fait la participation, on sait en revanche ce qu'elle ne fait pas : l'offre de participation n'entraîne pas le chaos ; elle ne renverse pas les pouvoirs établis ; elle n'empêche pas –ou très rarement- les projets de passer. Elle ne remet pas en cause fondamentalement la démocratie représentative. Les craintes relatives à la capacité subversive des dispositifs de participation se sont ainsi atténuées en quinze ans ».

[2] En ce sens, voir : BIAREZ Sylvie, « Incertitudes et caractère composite des gouvernements locaux en Europe », *in* MABILEAU Albert, BALME Richard et FAURE Alain (dir.), *op. cit.*, p. 54. L'auteur considère ainsi que « l'optimisme véhiculé par les notions de gouvernance et de contractualisation, qui consiste à souligner l'aspect démocratique de nouveaux partenariats, se heurte à des catégories dirigeantes formées d'élus et de techniciens pouvant s'associer plus à des élites administratives, économiques et professionnelles qu'à des populations ».

vision des élus, c'est-à-dire ne pas remettre en cause voire valider le projet initial. La marge de négociation laissée à l'expertise citoyenne se voit donc dans l'obligation de naviguer entre ces frontières invisibles pour avoir une chance d'être intégrée aux différents projets soumis[1]. Toutefois, ce verrouillage des politiques publiques ne représente qu'un aspect du phénomène de politisation des dispositifs participatifs. Il nous faut à présent étudier l'autre dimension qui réside dans le verrouillage des participants.

[1] Pour la reconstitution de ce schéma, voir : Annexe n°11.

SECTION 2 : LE VERROUILLAGE DES PARTICIPANTS

Les stratégies de contrôle des politiques publiques par la maîtrise du contexte informationnel et l'affirmation d'une ligne politique dominant les aspirations des habitants ne suffisent pas toujours à éliminer totalement les risques de déstabilisation engendrés par le recours à la démarche participative. Il se trouve en effet qu'une autre série d'éléments potentiellement perturbateurs peut survenir en raison du profil même des citoyens engagés dans les différents dispositifs. Les responsables politiques développent ainsi la perception de menaces relatives à l'instrumentalisation ou à des pratiques de noyautage par des groupes d'opposition[1]. Dès lors, cette situation exige une prise en compte institutionnelle qui s'incarne le plus souvent par des stratégies visant au verrouillage des participants. Toutefois, si des stratégies de cette nature ont pu être relevées durant notre enquête, elles résultent autant du contexte organisationnel général de ces dispositifs que d'initiatives personnelles qui, sans être directement imputables aux équipes dirigeantes, lui demeurent favorables. En outre, comme nous l'avons déjà démontré, en dépit de la volonté d'ouverture affichée en 2008, l'un des traits caractéristiques des AVQ réside dans les difficultés à assurer un renouvellement de leurs membres[2]. Cette situation favorise en soit la municipalité puisqu'elle aboutit à offrir une certaine stabilité de configuration d'acteurs et d'interactions.

Quoi qu'il en soit, il nous faudra dans un premier temps aborder le phénomène de politisation des participants en menant une étude de la présence d'agents politisés proches des milieux décisionnels municipaux au sein des AVQ (I). Nous serons alors en mesure, dans un second temps, de compléter cette analyse par l'étude de ce qui apparaît comme des pratiques d'exclusion ou de surveillance d'agents jugés dissidents par l'institution, ce qui renvoie de manière globale à la volonté d'un verrouillage du fonctionnement des différents dispositifs (II).

[1] Voir *infra*, p. 400 et s.
[2] Voir *supra*, p. 321 et s.

I. La politisation des participants : la présence d'acteurs politisés proches des milieux décisionnels municipaux

La question de la politisation des participants doit tout d'abord être abordée en tant que résultat de la mise en œuvre d'une stratégie municipale (A). Nous verrons ensuite que si cette pratique est bien présente au sein des AVQ, le développement de stratégies partisanes et individuelles non directement impulsées par les responsables municipaux, constituent des éléments favorables à ce phénomène (B).

A. La politisation des participants : une stratégie municipale ?

Avant d'aborder la question des stratégies de verrouillage des membres engagés au sein des AVQ, il nous semble pertinent d'aborder la dimension structurelle de la politisation des participants. En effet, il apparaît que la présence de nombreux habitants présentant un engagement militant ou associatif, et que nous pouvons qualifier en conséquence de « politisés » relève dans une large mesure du profil sociologique général de ces participants dégagés précédemment[1]. Comme nous l'avons démontré, les membres présents au sein des différents dispositifs proviennent des couches moyennes et supérieures de la population et affichent en conséquence des caractéristiques traditionnellement dégagées à l'appui de la description des militants au sein de la sphère publique. En ce sens, nous pouvons relever de manière générale une forme de sur-représentation structurelle d'acteurs politisés dans ces instances. Ceci étant dit, nous souhaitons à présent questionner de manière plus spécifique la présence de plusieurs acteurs au sein des AVQ affichant une certaine proximité avec les responsables municipaux[2]. Ainsi, les liens entre certains membres de la liste conduite par André Rossinot lors des élections municipales de 2008 et leur présence au sein de différents AVQ constituent un élément déterminant à l'appui de l'hypothèse d'une stratégie municipale de politisation des participants aux AVQ. Il se trouve en effet que plusieurs de ces co-listiers affichent également un engagement dans le cadre des AVQ. Cette perspective présente alors

[1] Voir *supra*, p. 248 et s.

[2] Même s'il apparaît difficile d'offrir une représentation chiffrée des militants de l'UMP également membres des AVQ, nous estimons cependant être possession d'éléments suffisamment pertinents et nombreux pour constituer un faisceau d'indices nous indiquant la réalité de cette tendance. Précisons par ailleurs que l'UMP constitue le parti majoritaire à la mairie de Nancy. Même si les responsables comme André Rossinot ou encore Laurent Hénart présentent un engagement fort au sein du Parti radical valoisien, cette distinction n'a pas d'intérêt pour la question qui nous occupe, d'autant plus que le PRV a adhéré à l'UMP en tant que personne morale depuis 2002.

deux dimensions stratégiques pour l'équipe partisane. L'engagement des co-listiers au sein des structures participatives de quartier intervient d'une part comme un élément de la stratégie de verrouillage des participants. La présence de ces acteurs représente en effet pour la municipalité un élément important dans le cadre du contrôle du potentiel déstabilisateur de ces dispositifs. D'autre part, il constitue également une ressource électorale pour la liste sortante en insistant sur l'ancrage territorial des candidats visés. La présentation des co-listiers concernés sur les documents officiels atteste de cette stratégie. La référence à une certaine notabilité de quartier est ainsi largement exploitée dans ce document. Ainsi, il est indiqué que Patrick Baudot, neuvième sur la liste et actuel adjoint du territoire de Nancy-Sud, « *soutient les initiatives et animations qui se développent dans les quartiers, notamment dans ceux de Nancy-Sud qui étaient si chers à son père, Jacques Baudot* ». Claude Grandemange, en 15ème position sur la liste est pour sa part présenté comme « *littéralement amoureux du quartier Haussonville-Blandan-Donop, où il a toujours vécu* ». Olivier Husson, le 19ème de la liste fait l'objet d'une présentation dans le même registre puisqu'il est précisé qu'il « *aime la vie de quartier, de tous les quartiers » mais « garde une affection réelle pour le Haut-du-Lièvre où il a vécu 25 ans* ». La candidate située en 20ème position, Dominique Herman, actuellement adjointe spéciale pour le quartier du « Haut-du-Lièvre », est pour sa part présentée comme consacrant « *l'essentiel de son temps à « son » quartier, le Haut-du-Lièvre, où elle réside depuis 30 ans. En outre, elle y connaît presque tout le monde, assurant chaque semaine une permanence, à l'écoute des problèmes d'emploi ou de logement* ». Le portrait de Patrick Blanchot, situé en 25ème position, évoque également sa passion pour le quartier : « *ce qu'il aime : mêler minéral et végétal, intégrer le jardin dans l'espace public, tels les jardins éphémères de la Place Stanislas, le parc Verlaine et demain le square Jules-Dorget dans le quartier Saurupt-Clémenceau* ». Jérôme Marchand-Arvier, l'actuel adjoint de territoire de Nancy-Nord et en 33ème position sur la liste fait l'objet des mêmes considérations : « *Toute sa famille, profondément nancéienne, est bien connue dans le quartier Saint-Fiacre-Trois-Maisons où son père était commerçant* ». De même, Aline-Sophie Maire, en 42ème position est présentée pour sa part comme « *active dans les associations de proximité de son quartier, entre Boudonville et boulevard Albert-1er* ». Le suivant sur la liste, Hervé List s'est quant à lui « *beaucoup investi pour l'animation et le développement du quartier Trois-Maison-Crosne-Vayringe où il réside* ». Enfin, nous pouvons citer la présentation de Véronique Lagniez, en 50ème position, qui, « *comme son mari artisan-boulanger, engagé au sein de l'Association des commerçants, aime profondément ce quartier Saint-Pierre-René II et l'avenue de Strasbourg où ils vivent et travaillent* ». La relation entre présence sur la liste et présence au sein des

AVQ semble en outre fonctionner dans deux sens différents. D'une part, les AVQ constituent une sorte de « viviers » à co-listiers permettant aux responsables politiques de sélectionner des individus affichant une implantation forte dans un quartier et un engagement au service de la cité. D'autre part, les responsables semblent également encourager l'engagement des membres de la liste dans les AVQ, comme nous le révélait un acteur proche des milieux décisionnels municipaux : « *il y a des consignes de la mairie pour faire de la présence dans les AVQ. Mais, il faut pas voir le mal partout. Ils encouragent à y aller parce que ça fait partie de la politique de proximité et de l'attachement au quartier. Donc, ça relève pas forcément que du noyautage !* »[1]. Cette stratégie visant à offrir un statut de « notable de quartier » aux différents membres de la liste, dans la perspective électorale de représentativité territoriale[2], se trouve alors logiquement relayée, sur le terrain par la présence de ces acteurs au sein des différents AVQ. Même si tous les co-listiers cités ne sont pas des membres actifs des AVQ, certains occupent en revanche des postes de responsabilité dans ces structures. Ainsi, Sylvain Ajas, le 53ème candidat de la liste UMP est également vice-président de l'AVQ « Stanislas-Meurthe ». De même, Sophie Pommier-Ostermann, située en 46ème position est également vice-présidente de l'AVQ « Trois-Maisons-Saint Fiacre-Crosne ». L'intégration de l'enracinement au sein d'un quartier dans le cadre des stratégies de présentation de la liste ainsi que la présence effective de nombreux co-listiers au sein des AVQ confirment ainsi notre hypothèse d'une volonté de présence à l'initiative des responsables municipaux.

Par ailleurs, nous pouvons évoquer à l'appui de l'influence municipale dans le choix des membres présents au sein des AVQ, la situation particulière du Président de l'AVQ « Saint Pierre-René II-Marcel Brot », Gino Tognolli. Cet acteur, élu président de l'AVQ lors du renouvellement intervenu en novembre 2008, ne présente pas un lien partisan avec les responsables municipaux. Au contraire, il est connu en tant qu'ancien premier secrétaire fédéral de Meurthe-et-Moselle du Mouvement Républicain et Citoyen qu'il a quitté lors des élections européennes de 2009 afin de rejoindre le mouvement « République et Socialisme », qui soutient le Front de Gauche[3]. On le voit, ce profil ne peut s'apparenter à celui d'un acteur proche des milieux décisionnels municipaux. D'autant plus que, ainsi qu'il nous l'a indiqué, le PS l'a contacté afin qu'il intègre la liste socialiste en vue des élections municipales de 2008, proposition qu'il a alors déclinée. Dans ces conditions, Gino Tognolli nous révèle que son

[1] Notes d'entretien, le 23 juin 2008.

[2] Pour plus de détails sur les critères politiques et stratégiques associés à la constitution d'une liste, se reporter à : NAY Olivier, « Les règles du recrutement politique. Pour une approche institutionnaliste de la sélection politique », *Politix*, vol. 11, n°44, p. 178-185.

[3] Voir : TOGNOLLI Gino, « L'adieu d'un grognard. Lettre ouverte à Jean-Pierre Chevènement », mai 2009, consulté en ligne le 21 juin 2009.

élection à la présidence de l'AVQ « *n'a été possible qu'avec l'accord, officieux, des responsables municipaux, qui sinon, auraient suscité une autre candidature pour éviter [son] élection* »[1]. Plus largement, il nous précise que cet accord a été permis en raison de la conjonction de plusieurs facteurs, jugés positifs par la municipalité : il entretien de bons rapports avec plusieurs responsables de la majorité municipale, il témoigne d'un engagement régulier dans les différentes structures participatives locales[2] et enfin, il présente un profil d'opposant « à gauche » pour le Parti socialiste qu'il serait opportun de mettre en valeur dans l'optique des prochaines échéances municipales. Cette intervention municipale dans le processus de sélection des responsables des AVQ apparaît en définitive comme l'exercice d'une sorte de droit de veto implicite, visant à écarter certains profils considérés comme gênants[3] ou à l'inverse, à favoriser la prise de pouvoir par certains acteurs pouvant servir, de manière au moins indirecte, les intérêts politiques de l'équipe municipale. Toutefois, cette stratégie ne doit pas conduire à une interprétation exclusivement négative qui reposerait alors sur l'idée d'une instrumentalisation de ces dispositifs. Il nous semble en effet que si la présence de ces acteurs dans les AVQ relève bien d'une stratégie municipale fondée notamment sur une approche en termes de proximité, l'engagement d'acteurs politisés proches des milieux de la droite locale résulte également de la mise en œuvre d'initiatives personnelles et extérieures à l'équipe municipale.

B. La politisation des participants : le résultat de stratégies partisanes et individuelles ?

Parallèlement à ces stratégies directement impulsées par les responsables municipaux, nous souhaitons à présent rendre compte des implications favorables à ce phénomène de politisation des participants, du fait d'acteurs n'occupant pas de positions stratégiques au sein des milieux décisionnels de la droite nancéienne. Autrement dit, la volonté de verrouillage des participants manifestée par la présence de certains membres de la liste de l'équipe municipale sortante dans les AVQ se trouve, *de facto*, complétée par d'autres stratégies dont les leaders ne paraissent pas être directement comptables. Ce phénomène s'incarne tout d'abord par les activités développées par les groupes des « Jeunes populaires » ainsi que des « Jeunes

[1] Notes d'entretien, le 19 janvier 2010.
[2] Il a ainsi fait partie du panel citoyen nancéien organisé sur l'aménagement de la Place Thiers. De même, il était déjà un membre actif d'un autre AVQ avant de prendre la présidence de l'AVQ « Saint Pierre-René II-Marcel Brot ».
[3] Voir *infra*, p. 363 et s.

radicaux » nancéiens entre 2001 et 2007. Nous avons pu identifier des consignes partisanes données par les responsables de ces mouvements de jeunesse, visant à développer une politique de présence au sein des instances participatives de quartier[1]. L'objectif assigné à cette stratégie résidait dans l'idée que cet engagement pouvait constituer une bonne école de formation à la chose publique ainsi qu'aux problématiques concrètes rencontrées dans le cadre de la gestion urbaine de proximité[2]. Par ailleurs, une visée plus explicitement électorale peut être également mentionnée. Dans le cadre des élections municipales à venir, cet engagement présentait la capacité d'offrir une visibilité en même temps qu'un ancrage territorial aux jeunes militants, qui pourraient s'avérer décisifs en vue de la constitution des listes. David Gegonne, alors responsables des « Jeunes populaires » du département de Meurthe-et-Moselle, et actuellement président de l'AVQ « Léopold-Vieille ville » nous confiait ainsi que « *la question qui se pose aujourd'hui, c'est préparer suffisamment à l'avance les prochaines échéances électorales. Le rôle des jeunes, ce sera un soutien logistique et puis aussi parce qu'en 2007, certains d'entre nous seront candidats. L'idée, c'est une montée en puissance pour qu'en 2007, on soit le plus nombreux possible pour peser sur les scrutins* »[3]. Cette politique impulsée par le responsable fédéral de l'époque a ainsi conduit, comme notre enquête menée dans le cadre de notre thèse nous l'a confirmé, à l'engagement de nombreux militants ou anciens militants du mouvement des « Jeunes populaires » au sein des AVQ. La composition actuelle, depuis le renouvellement de 2008, des CA des différents AVQ témoigne de cette forte présence d'acteurs au profil de militants proches des cercles de la droite locale. Nous pouvons retrouver ces acteurs dans plusieurs AVQ : le vice-président de l'AVQ « Boudonville-Scarpone-Libération » ainsi qu'un membre du CA de cet AVQ ; le président de l'AVQ « Léopold-Vieille ville » ainsi que deux membres du CA dont Annabelle Ferry, l'actuelle responsable fédérale du mouvement des « Jeunes radicaux »[4]. Toutefois, la constitution de la liste UMP pour les élections municipales de 2008 nous conduit à formuler un constat d'échec sur cette stratégie : aucun des acteurs engagé dans un AVQ durant cette période n'a réussi à intégrer l'équipe victorieuse. Un acteur de cette génération de jeunes militants de droite poussés à intégrer les AVQ nous renseigne ainsi sur cet échec : « *à l'époque, il y avait une volonté des responsables des jeunes RPR, qui devait venir de plus*

[1] Voir : BIRCK Jean-Nicolas, *Étude comparative du Mouvement des Jeunes Socialistes et des Jeunes Populaires en Meurthe-et-Moselle*, Mémoire de DEA, Université Nancy II, 2005, p. 59-63.
[2] *Ibid.*, p. 61.
[3] *Ibid.*, p. 62.
[4] Notons, pour bien souligner l'intégration de ces acteurs au sein des réseaux de la droite locale, qu'Annabelle figurait également en 8ème position de la liste UMP pour la circonscription Est lors des élections européennes de 2009.

haut à mon avis, d'offrir la possibilité à chaque jeune d'intégrer les ateliers de vie de quartier. C'était une vraie politique d'incitation à faire rentrer des jeunes RPR dans les AVQ. Moi, à l'époque, je leur ai dit, « attention, n'oubliez pas de dire à ces jeunes, que s'ils vont dans ces AVQ, cela doit être principalement parce que la démarche de proximité les intéresse, et certainement pas la politisation ! ». Conclusion, tous ceux qui y sont allés, ils en sont partis rapidement parce qu'ils se sont rendus compte que c'étaient des choses très concrètes. Et au final, il n'y a pas beaucoup de jeunes qui ont émergé avec cela »[1]. L'impasse consécutive à l'engagement de ces jeunes militants au sein des AVQ a semble t-il conduit à transformer ces consignes partisanes en stratégies « mercenariales » individuelles. Autrement dit, ces acteurs paraissent continuer à concevoir leur engagement comme une opportunité de se constituer une envergure suffisante pour entrevoir un avenir politique dans un futur plus ou moins proche. Dans ces conditions, l'activité de ces acteurs au sein des AVQ peut s'analyser notamment comme une dimension intégrée à des stratégies individuelles de mise en visibilité visant à contourner les difficultés de notabilisation rencontrées à l'intérieur de l'appareil partisan. La valorisation de la représentativité territoriale présente dans le cadre de la constitution des listes ainsi que la publicité personnelle que peut conférer un engagement approfondi dans des structures constituent alors des ressources non-négligeables dans la perspective de la conduite d'une trajectoire politique. C'est ainsi que nous pouvons par exemple interpréter des initiatives personnelles comme le rapport sur le fonctionnement des AVQ rédigé par Vincent Lebrun. Si ce travail ne manque pas de considérations critiques à l'égard de la gestion de la politique participative municipale, il constitue également un témoignage démontrant la détention d'une certaine expertise sur ce sujet, susceptible de nourrir par la suite la réflexion des responsables. Comme nous pouvons le constater, la politisation des acteurs des dispositifs participatifs s'incarne notamment par le déploiement de stratégies institutionnelles ou personnelles qui conduisent à la présence de nombreux membres affichant une certaine proximité avec les responsables de la démarche participative. Le constat d'une forte politisation des participants aux dispositifs étudiés, se trouve en outre étayé par des témoignages de pratiques d'exclusion d'acteurs jugés « dissidents » par le caractère contestataire de leur action au sein des AVQ.

[1] Notes d'entretien avec Vincent Lebrun, le 26 août 2008.

II. Les stratégies de contrôle des acteurs considérés comme dissidents

Nous souhaitons à présent compléter notre enquête relative au phénomène de politisation par l'étude de deux cas particuliers afin d'illustrer des pratiques de verrouillage des participants. Notons à ce stade que l'implication des acteurs au sein des AVQ ne résulte pas de la mise en application d'une stratégie générale de présence issue des instances dirigeantes du Parti socialiste local, qui n'interviendra que postérieurement à ces évènements[1]. En outre, le caractère de ces témoignages invite évidemment à la prudence dans leur intégration à notre analyse générale de la politisation des dispositifs participatifs. Toutefois, il nous semble que les éléments rapportés sont suffisamment précis et étayés par d'autres sources, pour constituer des illustrations saisissantes des pratiques rencontrées dans le cadre des AVQ. Aussi, nous présenterons dans un premier temps le cas d'Alan Yvon, président de l'AVQ « Saurupt-Clémenceau » entre 2005 et 2007, dont le mandat a, selon lui, été marqué par des comportements relevant de la mise sous surveillance et du rappel à l'ordre (A). Dans un second temps, nous évoquerons le cas de l'AVQ « Boudonville-Scarpone-Libération » comme l'illustration de la cristallisation de tensions internes en raison de la présence de plusieurs acteurs politisés (B).

A. La mise sous surveillance et le rappel à l'ordre

La volonté de verrouillage des participants s'incarne dans les réactions institutionnelles à l'encontre d'acteurs présentant un profil atypique et susceptible d'introduire une déstabilisation dans le fonctionnement des AVQ. Ainsi, la présence d'un militant affiché du Parti socialiste à la tête d'un AVQ semble en partie à l'origine de certaines tensions. Le risque perçu par la municipalité consécutivement à son élection apparaît en réalité de deux ordres. Si, comme nous le verrons, son appartenance au PS a semble-t-il contribué à développer une méfiance de la part des responsables municipaux, cette dimension strictement partisane doit être complétée par le caractère atypique de cette présidence. Autrement dit, la municipalité paraît également avoir cherché à limiter les incertitudes liées à la volonté de cet acteur de s'écarter des routines de collaboration éprouvées entre élus et membres des AVQ. Il apparaît

[1] Voir *infra*, p. 400 et s.

tout d'abord que sa candidature même au poste de président de l'AVQ « Saurupt-Clémenceau » lors d'une AG tenue en 2005 a entraîné une réaction de la mairie, à savoir la présentation d'une candidature alternative, présentant *a priori*, un profil plus proche de celui attendu. Alan Yvon nous confie en ce sens que « *dès que la mairie a eu vent de ma candidature…euh…elle a…euh…je pense que c'est le cabinet du maire, ils ont secoué énergiquement l'adjoint de territoire qui est Philippe Blondelet qui aussitôt a téléphoné à une dame qui est membre de l'atelier, une dame très bien d'ailleurs, pour lui dire d'être candidate contre moi. Ce sont des faits avérés puisqu'elle-même l'a dit. Et quand l'ancien président de l'AVQ, Jean-Jacques Bigorgne l'a su, il l'a sorti en bureau, devant Philippe Blondelet et ça a créé un certain malaise ! Moi, je ne m'attendais pas du tout à ça, en fait j'étais peut-être un peu naïf* »[1]. Toutefois, suite à la révélation des motifs de cette candidature, la candidate en question aurait finalement choisi de désister : « *finalement, elle a refusé d'y aller. Elle a dit : « puisque ça s'est su qu'on m'a appelé, je ne veux pas y aller ». Et alors, il y a un autre candidat qui s'est présenté et qui lui était clairement UDF, je veux dire étiqueté UDF. Mais quand même pour l'anecdote, c'est la première fois à Saurupt-Clémenceau qu'il y a eu 2 candidats, et comme par hasard, c'était juste au moment où c'était moi qui était candidat !* »[2]. L'apparition de cette candidature concurrente, « dirigée » contre cet acteur semble alors indiquer l'idée d'une tentative de verrouillage du profil des différents présidents, afin de conserver une présence de membres qui ne présentent pas, *a priori*, de risques pour l'institution. Notons toutefois qu'Alan Yvon a finalement été élu, ce qui invite, si ce n'est à remettre en cause la réalité de cette stratégie, qui semble confirmée par le témoignage d'autres acteurs, tout au moins à en relativiser l'efficacité. Ensuite, cet acteur nous a également révélé avoir dû affronter certaines réticences et difficultés dans ses rapports avec les élus, ce qui aurait entraîné des tensions. Ainsi, son récit laisse apparaître plusieurs phénomènes que nous pouvons résumer par la sensation d'une mise sous surveillance des actions impulsées durant l'exercice de son mandat. Ce contrôle diffus exercé par la municipalité s'incarnerait selon lui, par une série d'ingérence des services ou des responsables dans les affaires internes de l'AVQ. Nous pouvons évoquer à titre d'exemple le cas de la première manifestation organisée par le nouveau président qui avait la forme d'un traditionnel repas de quartier au cours duquel il souhaitait diffuser un documentaire d'une quinzaine de minutes, réalisé conjointement avec un ami réalisateur sur la vie du quartier. Alan Yvon s'étonne alors de voir présents à cette occasion « *de nombreux représentants de la mairie, dont le maire lui-même mais aussi*

[1] Notes d'entretien, le 18 janvier 2008.
[2] *Ibid.*

Laurent Hénart ou encore Claudine Guidat, alors que j'ai pas l'impression que ce soit la coutume de voir un tel cortège pour tous les repas organisés par les autres AVQ »[1]. Ce sentiment d'être surveillé est par ailleurs renforcé par le fait que « *la direction de la vie des territoires m'a demandé de lui montrer le documentaire avant sa projection, ce que j'ai refusé. En fait, je crois qu'ils avaient un peu peur que ce soit polémique ou orienté, alors que ça ne l'était pas du tout, c'était plutôt gentil, pour montrer le vivre-ensemble, le patrimoine du quartier, c'est tout, mais cette demande montre bien l'ambiance générale de suspicion !* »[2]. Toutefois, plus que pour des motifs d'ordre purement politiques, c'est surtout en raison du ton général de sa présidence que les véritables tensions paraissent être apparues entre le président et les responsables municipaux. En effet, comme le rappelle un article de la presse locale consacrée au profil de ce jeune président, à l'occasion de l'élection de son successeur à la tête de l'AVQ en 2007 : « *lundi soir, Alan Yvon ne sera plus président de l'atelier de vie de quartier Saurupt-Clémenceau. On entend d'ici les soupirs de soulagement, à la mairie. Alan Yvon, il est vrai, n'avait pas spécialement le profil type de l'emploi, toujours à guerroyer pour que son atelier et les dix-neuf membres qui le composent aient leur mot à dire sur ceci ou cela, à vouloir « faire du participatif » […] Alan Yvon, prof de lettres et de cinéma, plutôt que les habituelles brocantes, kermesses, carnavals et manifestations du genre laissées au soin des ateliers de quartier, aura pendant sa présidence, préféré organiser des séances de cinéma […] et créer des « commissions citoyens du monde », histoire d'élargir les limites du quartier. Il aura aussi souvent joué les protestataires* »[3]. Il apparaît ainsi que les tentatives d'innovations et de renouvellement des formes de participation pratiquées au sein des AVQ sont apparues comme autant de facteurs de déstabilisation. Le président prétend ainsi avoir dû se battre pour réaliser une véritable association des membres de l'AVQ à la concertation organisée autour d'un projet d'aménagement d'un parc dans le quartier : « *j'avais un projet qui me tenait tout particulièrement à cœur pendant mon mandat, c'était le jardin Jules Dorget […] Je me suis dit, ce jardin public, c'est l'occasion de faire une expérience participative. Donc, comme c'est la mairie qui est à l'origine du projet, j'en ai discuté avec eux et Claudine Guidat était d'accord, elle trouvait que c'était une bonne idée d'inscrire une démarche participative à ce niveau là. Le problème, c'est que dès le premier rendez-vous, les responsables nous ont dit : « voilà, le parc va être comme ça avec ces idées là, ces idées là ». Alors moi je leur dis : « nous, si on vient, avec la vice présidente, on aimerait bien choisir*

[1] *Ibid*. Sur ce point, nos observations des différentes manifestations organisées par les AVQ nous confirment que la présence de nombreux élus et du maire lui-même n'apparaît pas comme une habitude largement répandue.
[2] *Ibid*.
[3] VALENTIN Rachel, « Remuant président », *L'Est Républicain*, vendredi 16 mars 2007.

avec vous l'esprit du parc, sur quoi on va travailler et puis surtout on aimerait bien participer au cahier des charges, comme ça peut arriver dans beaucoup de villes où la participation est réelle ». Et là, on m'a expliqué que c'était pas possible parce qu'un cahier des charges, c'était quelque chose de très technique et de pas intéressant. C'est-à-dire que pour eux c'était juste l'angle de la pente, simplement des contraintes très techniques, auxquelles, c'est vrai, nous, on comprend pas grand chose, c'est normal en tant que citoyens de base. Mais il y avait d'autres choses qui sont intéressantes dans un cahier des charges. Donc voilà, ils nous ont complètement exclus du côté technique. Après ils nous ont proposé d'aller voir le jardin Verlaine où là ils nous ont expliqué qu'il y avait eu une démarche participative mais en fait c'était simplement que des gamins avaient fait des dessins. Et donc, c'était un peu tendu et je leur ai dit on va mobiliser les citoyens pour que les gens se mobilisent sur les exigences par rapport au Parc. Donc on a eu une centaine de personnes, ce qui est pas mal et les gens ont donné leurs propositions. Donc, y'a des éléments qui ont été retenus, d'autres non et en fait, quand on est arrivé au bout du processus de participation qui n'en n'a jamais été véritablement un, la Mairie a surtout tenu à faire comprendre que toutes les bonnes idées venaient d'elle »[1]. Ce long extrait nous témoigne des obstacles apparemment rencontrés à la suite d'une volonté affichée d'approfondir les habituelles formes de participation souvent marquées par une forte relativisation du principe de prise en compte. Sur ce point, Alan Yvon note encore que « *cette possibilité d'influencer un projet dépend finalement beaucoup de la volonté des gens. Comme il y a un cadenassage général des AVQ, qu'il faut y aller vraiment au forceps pour obtenir des choses, c'est aussi parfois une pouponnière à candidatures de listes. Les présidents, ils ont plutôt tendance à faire valoir la politique telle qu'elle est menée par le maire plus que finalement à essayer de trouver des innovations. Et ça, sur le court terme, c'est porteur pour un maire mais sur le long terme c'est pas porteur du tout parce qu'ils n'ont pas de retour exact, ils ont pas vraiment d'innovations. Peut-être que sur le coup, on les dérange, mais sur le long terme, les ateliers ont tout à y gagner* »[2]. Enfin, il nous faut relever un autre évènement qui laisse apparaître que des comportements jugés comme dissidents peuvent être à l'origine de rappels à l'ordre par les responsables municipaux. En effet, le président de cet AVQ est à l'origine d'une autre innovation dans les activités de son atelier, à savoir « *le développement d'une vision internationaliste dans le cadre du quartier […], c'est-à-dire créer des passerelles avec d'autres ateliers de vie de quartiers équivalents dans d'autres pays d'Europe. On voulait appeler cela « citoyens du quartier, citoyens du*

[1] Notes d'entretien, le 18 janvier 2008.
[2] *Ibid.*

monde ». Donc, on a commencé à créer des liens avec d'autres structures dans les villes jumelées avec Nancy, que ce soit en Israël, au Japon, aux Etats-Unis, en Allemagne…Et on avait décidé au prochain repas de quartier de faire les assises de la participation européenne et ensuite de déboucher sur le repas de quartier »[1]. Relayée par la presse locale[2], cette initiative a alors provoqué une réaction vive de la municipalité considérant qu'un tel évènement dépasse trop largement le cadre des compétences dévolues aux AVQ. Ainsi, le président a reçu un ferme rappel à l'ordre sous forme d'un courrier directement déposé dans la boîte aux lettres de son domicile. Alan Yvon nous déclare sur ce point que « *il s'agissait d'une enveloppe vierge avec dedans un courrier du Maire, du cabinet du Maire, qui rappelle à la Vie des territoires que toutes les décisions concernant les relations extérieures de la Ville devaient obligatoirement passer par le Maire et par l'adjoint en charge de cette thématique. Sauf que nous, on n'était pas là pour représenter la ville de Nancy, on était là en tant qu'association Loi 1901. Donc, c'est tout ! Et parallèlement à ce courrier là, il y en avait un autre qui faisait cette fois-ci un courrier aux villes jumelées en leur disant grosso-modo : « le seul contact pour vous, c'est la Mairie, ne passez que par nous ». Donc, cette idée qui était porteuse, en plus tous les pays qu'on avait contactés étaient intéressés, même si par exemple au Japon, ils ne savaient pas ce que c'était. Donc ça, ça a été court-circuité parce qu'à mon avis, cela donnait beaucoup trop d'importance à l'atelier de vie. Après, évidemment que dans un second temps, pour la logistique et par respect pour le mandat du maire, on allait le prévenir. Mais de toute manière, tous les compte-rendus étaient publics, sur le site internet. Et en plus, au final, ils nous ont dit que c'était une bonne idée et qu'ils allaient l'organiser eux-mêmes. Et ça n'a jamais été fait* »[3]. Cet exemple nous paraît particulièrement révélateur de l'enchevêtrement des motifs pouvant conduire au déploiement de stratégies de verrouillage des participants qui s'incarnent notamment par le recours à des rappels à l'ordre. Il semble bien que la personnalité de ce président qui n'hésite pas à introduire des innovations le conduisant parfois bien au-delà du champ de compétences dévolues aux AVQ ainsi que son appartenance politique, sont autant de données perçues comme des risques de déstabilisation pour l'institution. Toutefois, même si cet acteur nous confie que l'ambiance générale vécue

[1] *Ibid*.
[2] Voir : VALENTIN Rachel, « La Lorraine nous voilà ! », *L'Est Républicain*, le 17 janvier 2007.
[3] Notes d'entretien, le 18 janvier 2008. Cet évènement est également rapporté par la presse locale qui fait part de cette réaction municipale à l'initiative du président de l'AVQ : « adepte du fonctionnement participatif plutôt que vertical, il a reçu, amusé, un pli en provenance de la mairie. Sans un mot d'accompagnement, la copie des lettres adressées en décembre à tous les maires des villes jumelées par leur homologue nancéien, rappelant qu'en matière de relations européennes et internationales, ses adjoints sont « leurs interlocuteurs désignés ». Non mais. ». Voir : VALENTIN Rachel, article précité, 17 janvier 2007. En outre, nous avons également pu lire ces documents lors de notre entretien.

lors de son mandat l'a finalement contraint à renoncer à renouveler son mandat à la tête d'un AVQ en 2007, ces éléments ne relèvent *stricto sensu* de pratiques d'exclusion, comme nous allons à présent en exposer.

B. La cristallisation de tensions motivées par la politisation des participants

Nous souhaitons conclure cet exposé relatif à la politisation des membres des AVQ, par l'étude de l'AVQ « Boudonville-Scarpone-Libération ». Nos observations nous conduisent ici à faire état d'une instance traversée par certaines tensions provoquées par la présence de plusieurs acteurs politisés ou considérés comme tels. Tout d'abord, ce contexte particulier est attesté par plusieurs manifestations de la politisation des acteurs qui ont contribué à dégrader les relations internes entre les différents habitants engagés. La période de campagne électorale précédant le scrutin présidentiel de 2002 nous est régulièrement invoquée comme à la base de ces tensions politiques. Cette occasion a semble-t-il donné lieu à certaines pratiques militantes venues se greffer au cœur même de l'activité de l'AVQ. Ainsi, les membres de cet AVQ, proches à l'époque du RPR accusent certains autres membres, militants du PS, d'avoir utilisé la liste des membres des AVQ de la ville de Nancy afin d'envoyer des documents ciblés en faveur du candidat socialiste à l'élection présidentielle. De même, les membres socialistes impliqués dénoncent les comportements de plusieurs habitants engagés dans l'AVQ qui auraient distribué des documents en faveur du candidat de l'UMP en même temps que le journal de l'atelier. Vincent Lebrun, adhérent au mouvement des « Jeunes RPR » à cette époque nous résume son point de vue sur les conséquences de cette confrontation : « *ce qu'il faut bien comprendre, c'est que dans les AVQ, il y a des gens qui soutiennent la gauche et d'autres la droite, et comme ce sont des gens plus engagés, puisque, par définition, ils font partie des ateliers de vie de quartier, ils ont tendance parfois à confondre engagement citoyen et engagement politique, moi y compris à cette époque ! Et donc, du coup, ça a créé des tensions dans l'AVQ, on se renvoyait la balle. Ceux du PS montaient au créneau pour dénoncer le tractage pour Chirac en même temps que le journal. Ce à quoi, moi j'ai réagi en disant que le PS avait bien détourné les listings donc jusqu'à preuve du contraire, cela faisait « 1 partout, balle au centre » !* »[1]. Dès lors, cette confrontation de plusieurs acteurs politisés semble à l'origine du développement d'un sentiment d'exclusion partielle du travail de l'AVQ

[1] Notes d'entretien, le 26 août 2008. Notons par ailleurs que les membres socialistes visés par ces pratiques nous ont également confirmé l'existence d'une « tentative de rassembler les profils de membres des AVQ », sans pour autant que cela n'implique un envoi systématique et de grande ampleur de documents de propagande électorale.

chez les membres proches du PS. Ceux-ci, en raison de leur appartenance partisane, feraient alors l'objet d'une forme de marginalisation au sein d'un AVQ qu'ils perçoivent comme favorables politiquement à la municipalité. Jacques Bergeret, militant socialiste à la section de Nancy nous fait par exemple état de relations difficiles voire conflictuelles avec d'autres membres du bureau de cet AVQ : « *j'ai jamais caché mes appartenances, dans le milieu associatif notamment et j'ai travaillé sur la question des petits commerces avec des gens du quartier. Donc, je suis clairement identifié par le biais du PS, d'autant que je savais aussi les autres habitants du quartier sur certaines positions politiques. Et alors, bien souvent on se rend compte, alors peut-être surtout les gens de gauche, qu'il y a beaucoup de circulations d'informations dans lesquelles nous n'étions pas, d'autres réseaux d'informations. Il y a des clins d'œil, des connivences, des choses qui sont pré-réglées et dans lesquelles nous ne sommes pas* »[1]. Á en croire cet acteur, il existerait ainsi une forme de circuit d'information parallèle constitué entre les membres politisés de droite et visant à en exclure les habitants identifiés comme proches du Parti socialiste. Cette situation serait alors à mettre directement au débit de la municipalité et des membres du Parti radical local, désignés comme à l'origine de ces stratégies : « *il y a un vrai travail de quadrillage accompli par des membres du Parti Radical. C'est une instrumentalisation de la démocratie de proximité au profit d'une forme de noyautage, de contrôle, de renseignements au niveau municipal, d'injection par ce biais au titre des intérêts municipaux d'un certain nombre de choses. Et ça, ce n'est possible que grâce à la collaboration de certains membres au sein même des ateliers* »[2]. Ensuite, cet acteur considère même que le caractère politisé de l'AVQ est à l'origine de son exclusion du CA dont il était membre en qualité de trésorier. Les motifs de son exclusion semblent pourtant provenir d'une polémique sans rapport direct avec un quelconque enjeu politique ou partisan. Rapidement résumé, un conflit est survenu à propos d'une décision votée lors d'un CA tenu en 2006 visant à faire un don d'une valeur de 200 euros au Secours catholique implanté dans le périmètre du quartier de cet AVQ. Jacques Bergeret s'est alors élevé contre cette décision en publiant un article dans un journal local. Cette tribune reproduit en réalité un extrait du rapport financier de l'AVQ dans lequel est indiqué qu' « *en qualité de trésorier d'une association municipale de quartier favorable à la mobilisation des citoyens pour les associations caritatives, je réitère mon point de vue régulièrement exprimé en CA selon lequel l'aide sociale devrait relever du centre communal d'action sociale en fonction des règles d'attribution déterminées par cet organisme dans l'esprit de laïcité […] et dans le souci*

[1] Notes d'entretien, le 22 novembre 2007.
[2] *Ibid*.

d'une égalité de traitement de tous les bénéficiaires potentiels de la commune et de notre quartier »[1]. L'opposition manifestée à cette occasion n'a toutefois pas permis de rediriger les destinataires du don puisque cette pratique a été renouvelée lors d'un nouveau CA tenu en septembre 2007. Jacques Bergeret a alors une nouvelle fois vivement critiqué cette subvention accordée alors non plus au Secours catholique mais directement à la Communauté paroissiale du quartier[2]. Cette opposition constante et soutenue est par la suite devenue un élément régulier de tension entre les différents membres jusqu'à ce qu'un vote des membres du CA décide de ne pas reconduire Jacques Bergeret dans sa fonction de trésorier. Alors que cette décision paraît résulter d'un désaccord sur la conduite interne des activités de l'association – en l'occurrence, l'affectation de ses fonds à diverses fins - le caractère politisé de l'AVQ va de nouveau être invoqué comme étant à l'origine de cette exclusion. Jacques Bergeret nous indique alors que « *je découvre dans le vote que je suis sorti, mais d'une manière tellement nette que c'était inévitablement goupillé d'avance. Moi les éléments que j'ai, c'est qu'effectivement c'est au niveau de l'UMP que ça s'est décidé. Une adhérente de l'UMP a débarqué et a goupillé tout ça en accord avec les autres* »[3]. Un autre membre de cet AVQ, également adhérent du Parti socialiste croit également avoir affaire à une stratégie globale dirigée contre ces acteurs dérangeants. En effet, il évoque pour sa part le fait qu'« *il n'y a pas de hasard, même si moi je n'étais pas concerné parce que je n'étais pas au Bureau. Mais quand tu vois les gens qui cette année là sont rentrés au CA comme par exemple la nouvelle vice-présidente, qui a fait rentrer son compagnon, son voisin. Et ils se prenaient pour des mini-élus municipaux. Lui il a même eu une phrase dont je me souviens. Il s'adresse à Marie-Christine Julian, l'élue de territoire et il lui reproche de ne pas avoir informé le CA de ce qu'il se passait à la mairie. Mais le fait de faire rentrer le conjoint, le voisin, des gens qui ont des convergences d'intérêts, des connivences, ça, ça ne le dérange pas. Donc au final, c'est souvent comme ça que tu rentres, tu ne rentres pas par hasard* »[4]. Même s'il ne nous appartient pas de nous prononcer sur les tenants et aboutissants de cette affaire particulière, nous pouvons indiquer que la présence de plusieurs acteurs identifiés ou perçus comme partisans, agit comme un élément aggravant voire déformant des relations entre membres des AVQ. Cet exemple souligne alors les effets pervers que peut engendrer le phénomène de politisation des participants dans les AVQ. En effet, nous ne sommes plus tant en présence de

[1] Voir : BERGERET Jacques, « Les colis de la générosité », *L'Est républicain*, le 13 avril 2006.
[2] Cette opposition s'est notamment manifestée par la rédaction d'un texte, signé de Jacques Bergeret et annexé au compte-rendu officiel du CA extraordinaire de l'AVQ « Boudonville-Scarpone-Libération » en date du 4 mars 2008. Voir : Annexe n°10.
[3] Notes d'entretien, précité.
[4] Notes d'entretien avec Gilles Meyer, le 22 novembre 2007.

véritables stratégies de verrouillage, que confrontés à des phénomènes de suspicion et de relations conflictuelles entraînés par une forte politisation des acteurs. La municipalité, à l'origine de certaines formes de verrouillage et de politisation par ailleurs, se trouve alors systématiquement désignée comme la principale responsable de comportements qu'elle ne paraît pas pour autant pouvoir entièrement contrôler. Au final, la « sur-politisation » de ces instances se révèle alors comme un élément déstabilisateur en soi, qui peut nuire au travail en bonne intelligence et empêcher toute collaboration. Cette cristallisation des tensions pourrait donc intervenir comme la limite au phénomène de verrouillage des participants que nous avons cherché à décrire. Il semble donc que les principaux éléments de déstabilisation, contribuant à créer la dynamique des dispositifs participatifs, sont à présent, à rechercher dans le cadre d'une lutte pour la conquête d'un leadership territorial. L'apparition de stratégies élaborées notamment par l'opposition municipale, qui affiche des liens étroits avec la majorité du Conseil général, entraîne en effet une remise en cause de cet ordre participatif que les responsables municipaux cherchent à préserver.

Chapitre 4 : La dynamique de la démocratie participative : La lutte pour les territoires

Si les élus cherchent à conserver une certaine maîtrise sur le fonctionnement concret des dispositifs participatifs, par la pratique de certaines formes de verrouillage, cette volonté se heurte cependant à d'autres logiques de politisation qui contribuent à déstabiliser « l'ordre participatif » souhaité. Á ce titre, le facteur principal de tensions internes tient à l'intérêt que les responsables politiques peuvent déceler en investissant les différentes arènes participatives, dans une optique stratégique relevant de considérations électorales. La configuration politique locale est propice à ce type d'usages en raison de la forte concurrence qui oppose les responsables municipaux aux élus du département. Autrement dit, l'opposition structurelle entre ville-centre et département[1] se trouve accrue par une opposition partisane portée par des acteurs amenés à se trouver en concurrence directe pour l'obtention des différents postes électifs. Ce contexte s'avère alors favorable au déploiement de luttes visant à conquérir des territoires adverses afin d'assurer et d'étendre le leadership politique de chaque camp.

Dans ce cadre, nous chercherons à démontrer que les acteurs mobilisent largement les instruments de démocratie participative en vue de mettre en œuvre des stratégies électorales, habituellement réservées aux pratiques de la démocratie représentative. Le champ participatif semble donc traversé par des logiques concurrentielles à de multiples niveaux. Aussi, nous chercherons dans un premier temps à présenter les stratégies d'implantation territoriale qui se développent au sein des dispositifs participatifs. Ce premier axe vise à décrire les ressources que les acteurs puisent dans la participation citoyenne dans le but de venir concurrencer chaque camp au sein même de son territoire « réservé » (Section 1). Dans un second temps, nous adopterons une perspective consacrée à l'intégration de la démarche participative dans la stratégie d'opposition municipale conduite par les responsables socialistes nancéiens. Ce second axe se propose pour sa part d'identifier les bénéfices potentiels que ces acteurs escomptent obtenir en investissant les lieux participatifs municipaux (Section 2).

[1] Voir *supra*, p. 28.

SECTION 1 : LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE : UN INSTRUMENT EFFICACE À L'APPUI DES STRATEGIES D'IMPLANTATION TERRITORIALE

L'opposition entre la ville de Nancy et le Conseil général de Meurthe-et-Moselle entraîne l'apparition de nombreuses stratégies visant à assurer et à étendre le leadership politique des acteurs représentant chacune de ces institutions. Les logiques concurrentielles présentes au sein de notre terrain d'études sont en effet essentiellement structurées autour du clivage institutionnel et politique entre ces deux collectivités. Les responsables politiques concernés cherchent dans ces conditions à étendre leurs sphères d'influence au cœur du territoire adverse. Ces jeux d'acteurs sont soutenus par la mobilisation de divers instruments, dont les techniques de participation tendent à représenter une part de plus en plus substantielle. Les dispositifs participatifs constituent aux yeux de ces acteurs, un complément très utile aux stratégies d'implantation territoriale nécessaires à l'extension de leur domination politique. Dans ce cadre, nous chercherons à démontrer qu'à l'usage de la démarche participative comme élément de la stratégie d'implantation municipale par les acteurs départementaux (I), fait écho une pratique similaire de la part des responsables municipaux, visant à conquérir l'institution départementale (II).

I. La démarche participative, comme élément de la stratégie d'implantation municipale par les acteurs départementaux

La stratégie d'implantation municipale développée par certains conseillers généraux socialistes trouve en grande partie ses origines dans la structure du PS local (A). Cette situation incite ces responsables à utiliser les instruments de participation citoyenne afin de rechercher un ancrage sur le territoire municipal (B).

A. Les motivations de la stratégie d'implantation : la forte identification du personnel politique socialiste à l'institution départementale

Le fort leadership exercé par la droite locale sur la ville de Nancy et sur l'agglomération par l'intermédiaire de la CUGN limite les débouchés en termes de postes électifs ainsi que de collaborateurs de l'exécutif pour le personnel socialiste nancéien. Dès lors, l'alternance réalisée en 1998 au Conseil général[1] a polarisé de nombreuses trajectoires personnelles au sein de cette institution. Cette situation engendre mécaniquement une forme d'identification entre le Parti socialiste local et l'institution départementale, qui se trouve encore renforcée par la détention, depuis 2009, du poste de premier secrétaire de la fédération socialiste de Meurthe-et-Moselle par Mathieu Klein, le vice-président délégué à l'éducation et à la citoyenneté. Dans ces conditions, les stratégies socialistes visant à concurrencer le leadership municipal détenu par les membres de l'UMP et du Parti radical valoisien, sont portées par des responsables départementaux, voire directement impulsées par l'entourage de l'exécutif départemental. Il semble que les relations entre la section socialiste de Nancy, qui constitue en apparence l'organe partisan naturellement en charge des affaires municipales, et l'institution départementale connaissent sur ce point certaines tensions. Plusieurs membres de la section nancéienne chercheraient à asseoir leur autonomie institutionnelle, dans la fixation des stratégies ou encore dans la constitution des listes, par rapport aux consignes venant directement de l'exécutif départemental. Nous pouvons dès lors remarquer une forme de concentration des principales ressources électorales du parti, ce qui contribue à renforcer la position dominante des responsables du Conseil général. Si Michel Dinet, qui apparaît toujours comme une figure tutélaire pour de nombreux militants socialistes, se place

[1] Sur les détails de cette alternance politique en Meurthe-et-Moselle, se reporter à : DARNEL Isabelle, *L'alternance au Conseil général de Meurthe-et-Moselle*, Mémoire de DEA, Université de Nancy II, 2000, p. 5-48.

volontairement en retrait de la compétition électorale nancéienne[1], il n'en est pas de même de Mathieu Klein, qui est pour sa part très actif au sein de ce territoire. En interne, les responsables départementaux semblent enfin réserver un traitement particulier au territoire nancéien qui témoigne de cet intérêt spécifique. Ainsi, le magazine d'information de l'institution a par exemple consacré un dossier spécial sur les actions menées par le département sur le territoire nancéien et grand-nancéien[2]. La valorisation de ces activités constitue un outil de communication visant à renforcer cette implantation territoriale[3]. Le lien avec les enjeux électoraux municipaux est d'autant plus net que ce type de pratiques n'a pas été étendu à l'ensemble des autres territoires du département. En outre, un collaborateur de l'exécutif départemental nous a révélé une autre pratique qui tend à renforcer le traitement spécifique du territoire nancéien[4]. Le président du Conseil général organise des rencontres régulières avec les trois conseillers généraux nancéiens, visant à préparer les élections municipales. Ce dispositif n'aurait rien de particulier s'il était généralisé à l'ensemble des territoires. Or, ici encore, une attention toute particulière semble être portée à la préparation de ce scrutin, car cette pratique n'apparaît pas reconduite à l'ensemble des conseillers généraux.

L'enracinement des stratégies nancéiennes déployées par les responsables départementaux s'est par ailleurs accru suite aux élections cantonales de 2004 qui ont permis la conquête de deux cantons recoupant le territoire municipal par le PS[5]. En effet, la ville de Nancy est partagée en quatre cantons dont trois appartiennent désormais à la majorité départementale. L'élection de 2004, qui voyait se renouveler 3 de ces 4 cantons nancéiens[6], est apparue emblématique de cette affirmation de la concurrence socialiste sur le territoire de la commune

[1] Il a ainsi refusé à plusieurs reprises d'occuper la tête de liste socialiste pour les élections municipales de Nancy, malgré des demandes répétées des responsables fédéraux. En outre, le président reste profondément marqué par son profil d'élu rural, attaché au territoire de Colombey. Notes d'entretien avec Alban Cayon, le 26 août 2008.

[2] Voir : « Habitants du Grand Nancy : ce que le Conseil général fait pour vous », *Vivre la Meurhte-et-Moselle*, janvier 2007, p. 8-15. Cet article comprend ainsi : un graphique témoignant des investissements financiers du département consacrés à l'agglomération nancéienne, des éléments relatifs au financement dans les domaines de l'économie et du développement urbain ainsi qu'en matière de solidarité et de services aux habitants.

[3] La presse locale se fait d'ailleurs régulièrement l'écho de l'activité du département sur le territoire de l'agglomération. Voir : VERNINI Yannick, « Le département investit l'agglomération », *L'Est Républicain*, 30 septembre 2009.

[4] Notes d'entretien avec Hélène Lopvet, responsable du groupe des élus socialistes du CG 54, le 11 septembre 2009.

[5] Pour plus de détails sur cette élection cantonale en Meurthe-et-Moselle en 2004, se reporter à : KIRCHMANN Pierre, *Les stratégies du PS et de l'UMP aux élections cantonales mosellanes et meurthe-et-mosellanes des 21 et 28 mars 2004*, Mémoire de DEA, Université Nancy 2, 2004, p. 15-85.

[6] Le renouvellement intervenu lors des élections cantonales de 2004 ne concernait que les cantons de Nancy-Nord, Est et Sud. Le canton de Nancy-Ouest a pour sa part été renouvelé lors du scrutin cantonal de 2008.

par les victoires notables de Nicole Creusot sur le canton de Nancy-Sud[1] et de Dominique Olivier sur celui de Nancy-Est[2] face à des candidats de droite. L'ampleur de cette incursion a en outre été accentuée par la conservation du canton de Nancy-Nord, par un nouveau candidat, Mathieu Klein face à un sénateur de droite[3]. Les résultats de cette échéance ont semble t-il été perçus à l'époque comme un signe du potentiel affaiblissement du leadership municipal de la droite, susceptible d'annoncer d'autres conquêtes lors des scrutins législatif de 2007 ou municipal en 2008. Cette configuration a également contribué à renforcer les tensions entre les deux institutions, comme la campagne municipale de 2008 en témoigne. Cette élection a en effet été marquée par une polémique lancée par la liste sortante, visant à dénoncer une forme d'instrumentalisation de ce scrutin par les responsables socialistes départementaux. L'argument consistait dans la dénonciation de la présence de plusieurs co-listiers socialistes, affichant une proximité avec le Conseil général, ce qui tendrait alors à révéler la mainmise des responsables départementaux sur la constitution de la liste. Cette affirmation se trouvait au moins partiellement justifiée, par la présence aux deux premières places d'un « *tandem de conseillers généraux* »[4], à savoir Nicole Creusot et Mathieu Klein. La représentation des conseillers généraux élus sur le territoire nancéien étant par ailleurs rendue complète par la désignation de Dominique Olivier en septième position ainsi que par celle de Daouïa Bezaz, la candidate socialiste présentée sur le canton de Nancy-Ouest lors des cantonales de 2008, en 13ème position[5]. Toutefois, la critique adressée par la liste de droite ne portait pas tant sur la présence de ces représentants que sur celle de plusieurs collaborateurs et fonctionnaires du Conseil général. Les membres de la liste emmenée par le maire sortant n'ont pas manqué une occasion de dénoncer publiquement cette « *liste des chargés de mission* »[6]. André Rossinot attaqua pour sa part la tête de liste socialiste lors du débat d'entre deux-tours sur ce terrain en lançant : « *sur ma liste, je n'ai pas de gens appointés par le conseil général* »[7], malgré le

[1] La candidate socialiste bat au second tour le candidat divers droite, Patrick Baudot, fils du conseiller général sortant et ancien président du Conseil général 54, Jacques Baudot avec un score de 53,69 % des suffrages.
[2] La candidate socialiste a été élue avec 55,27 % des suffrages face à Jean-Marie Schléret, candidat unique de la droite et du centre. Le conseiller général sortant occupait également les fonctions d'adjoint au maire de Nancy et de vice-président du Grand Nancy. Voir : « Dominique Olivier haut la main », *L'Est Républicain*, 29 mars 2004.
[3] Mathieu Klein, qui se présentait en 2004 à sa première élection était opposé à Philippe Nachbar, sénateur-maire de Jarny. Il emporte ce scrutin avec un score très élevé de 60,70 % des suffrages. Voir : « Superbe score pour Mathieu Klein », *L'Est Républicain*, 29 mars 2004.
[4] Voir : BENNETEAU Julien, « Un tandem de conseillers généraux au PS », *Le Républicain lorrain*, 8 janvier 2008.
[5] La candidate socialiste a toutefois été battue sur ce canton, qui reste le dernier canton nancéien à droite, par Jean-François Husson (élu avec 58,07 % des suffrages), le président du groupe « Union de la droite et des républicains » d'opposition au Conseil général 54.
[6] Voir : GREMILLET Muriel, « Des candidats bien entourés », *Libération*, 18 février 2008, p. 13.
[7] Intervention d'André Rossinot lors du débat d'entre deux-tours des élections municipales de 2008. Voir : SALCIARINI Pascal, « Dernière longueur municipal », *L'Est Républicain*, 11 mars 2008.

caractère évident d'une telle assertion. Ce tropisme départemental de la liste socialiste a également été utilisé comme un argument par d'autres adversaires lors de la campagne. Ainsi, la candidate du Modem, Françoise Hervé, livrait par exemple à la presse que « *cinq membres du Conseil général sur 55 personnes, ça fait 10% de la liste […] C'est bien la preuve que la gauche veut que le conseil général prenne l'ascendant sur la ville, et ça, ce n'est pas bien* »[1]. Si les chiffres avancés par ces différents acteurs sont relativement proches de la réalité[2], et pourraient révéler d'éventuelles consignes émanant directement des responsables départementaux, cette situation appelle selon nous plusieurs remarques. La présence de certains collaborateurs de l'exécutif départemental au sein de la liste socialiste municipale semble confirmer d'autres observations, tenant à la modification de la structure du militantisme au sein du Parti socialiste[3]. La professionnalisation des militants socialistes qui est à l'origine d'une transformation des filières de recrutement de candidats pourrait dès lors constituer un élément d'explication à cette configuration locale. Au final, ces différents éléments sont susceptibles de rendre compte des logiques à l'origine du déploiement de stratégies d'implantation municipale par certains acteurs issus de l'institution départementale. Le personnel politique socialiste local se concentrant majoritairement au sein du Conseil général, il ne possède pas les ressources suffisantes pour concurrencer directement la majorité municipale sur son terrain. En conséquence, les responsables concernés cherchent à renforcer leur ancrage à Nancy, en mobilisant notamment les ressources offertes par la démarche participative.

[1] Voir : GREMILLET Muriel, précité, p. 13.

[2] Selon notre décompte personnel, la liste socialiste comprenait 3 conseillers généraux, 2 chargées de mission ainsi que 3 fonctionnaires du Conseil général.

[3] Pour plus de détails sur les transformations du militantisme au PS, se reporter notamment à : LEFEBVRE Rémi, « Un fonctionnement en vase clos », *Le Monde*, 26 août 2009. L'auteur note que « la professionnalisation des militants du PS est un phénomène plus récent. La filière de recrutement n'est plus le syndicalisme ou les réseaux associatifs. Un nombre de plus en plus important de ses adhérents vivent de et pour la politique. Avec la décentralisation, on a assisté à la montée en puissance d'une haute fonction publique territoriale et de collaborateurs d'élus, membres des cabinets ou salariés des collectivités locales qui se retrouvent militants semi-professionnels. Ce système endogamique fonctionne en vase clos, dans un milieu social fermé, entre personnes liées par des intérêts professionnels et politiques qui se confondent ». Voir également : SAWICKI Frédéric et LEFEBVRE Rémi, *La société des socialistes : le PS aujourd'hui*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, 2006, p. 205-211.

B. La facilitation de l'implantation municipale par le recours à la démarche participative

L'implantation politique sur un territoire adverse peut prendre différentes formes : de l'usage de la proximité comme stratégie de notabilisation pour un « parachuté »[1] à la pratique relationnelle quotidienne favorable à la constitution de réseaux. Toutefois, la mise en œuvre des velléités de conquête du pouvoir municipal par certains conseillers généraux socialistes engendre d'autres pratiques nécessaires à la réussite de cette entreprise. En effet, cette compétition électorale est marquée principalement par l'asymétrie des ressources dont disposent les acteurs en concurrence. Le personnel politique municipal apparaît sur ce point en position de force pour conserver son leadership face à des conseillers généraux affichant de nombreux déficits. Face au mandat de conseiller municipal, la fonction de conseiller général est marquée avant tout par un manque de proximité et de publicité auprès des citoyens. La dissonance entre territoire d'élection – cantonal - et territoire d'action – départemental – ainsi que le design même des compétences du Conseil général n'offrent pas la même résonnance à l'activité du conseiller général face à une institution municipale, encore largement plébiscitée par les citoyens, comme la collectivité avec laquelle ils nouent le plus fort lien d'affection et de proximité[2]. Dès lors, la démarche participative, peut intervenir comme un instrument visant à combler ces lacunes qui nuisent à l'achèvement de la stratégie d'ancrage municipal. Cet usage de la participation citoyenne s'exerce principalement dans le cadre des AVQ qui constituent des espaces de rencontres avec les citoyens dans lesquels les conseillers généraux peuvent se rendre, de manière légitime, au nom de leur mandat départemental. Le découpage cantonal permet cette activité relationnelle au sein des AVQ car chaque canton réunit sur son territoire plusieurs quartiers de la ville. Ainsi, le canton de Nancy-Est, détenu par Dominique Olivier depuis 2004, s'étend par exemple sur trois AVQ : « Centre ville-Charles III », « Saint-Pierre-René II- Marcel Brot » et « Stanislas-Meurthe ». Le canton de Nancy-Nord, représenté par Mathieu Klein, englobe pour sa part quatre AVQ : « Boudonville-Scarpone-Libération », « Trois Maisons-Saint-Fiacre-Crosne-Vayringe », « Plateau de Haye » et « Léopold-Vieille

[1] Nous pensons notamment ici au cas de la campagne menée par Martine Aubry pour les élections municipales de Lille. Sur ce point, se reporter à : LEFEBVRE Rémi, « La difficile notabilisation de Martine Aubry à Lille. Entre prescriptions de rôles et contraintes d'identité », *Politix*, vol. 17, n°65, 2004, p. 119-124.

[2] Sur ce point, voir : LE BART Christian, *Les maires. Sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2003, p. 10-44. L'auteur commence ici par rappeler que la figure du maire fait l'objet de perceptions positives de la part des électeurs et que cet attachement « a pour origine et pour corollaire l'attachement à l'échelon communal, territoire perçu comme familier et riche de projections identitaires ». En outre, les adjoints au maire jouissent également d'une position politique favorable par leur inscription dans un secteur particulier leur conférant un fort « capital personnel de légitimité ».

ville ». Enfin, le canton de Nancy-Sud, occupé par la candidate socialiste aux élections municipales de 2008, Nicole Creusot, regroupe deux AVQ : « Mon Désert-Jeanne d'Arc-Saurupt-Clémenceau » et « Haussonville-Blandan-Donop ». Cette superposition permet en conséquence à ces acteurs d'intervenir lors des différentes réunions des AVQ, en leur qualité de conseiller général. Cela leur donne même parfois la possibilité de porter directement la parole de l'institution départementale au sein de ce qui apparaît pourtant comme le pré carré municipal, lors de l'évocation de problèmes impliquant une compétence départementale[1]. Toutefois, l'investissement des conseillers généraux dans l'activité des AVQ n'apparaît ni homogène, ni permanent, ni même concerté entre les élus. Nicole Creusot s'avère par exemple relativement peu active au sein de ces instances, comme notre observation au sein des AVQ concernés nous l'a montré[2]. Dominique Olivier présente quant à elle une participation plus régulière mais qui reste de faible intensité. Sa présence est généralement discrète, comme en témoigne son placement parmi les simples habitants et son absence de prise de parole[3]. Le cas de Mathieu Klein nous offre en revanche une illustration plus probante de cet usage stratégique de la démarche participative en vue d'une notabilisation municipale. Cet investissement s'observe tout d'abord par sa présence régulière et active au sein des AVQ situés sur son canton[4]. L'intéressé nous a d'ailleurs confirmé la réalité de cet investissement en nous indiquant qu'il s'efforçait d'être présent lors des réunions des AVQ « *autant que [son] emploi du temps le permet* »[5]. L'élu conçoit cette pratique comme « *une activité complémentaire* »[6] à l'activité relationnelle générale attachée au mandat de conseiller général lui permettant de « *renforcer la connaissance du terrain et des acteurs du terrain afin de favoriser la collaboration avec les différents représentants du territoire, que ce soit les associations ou autres* »[7]. L'évocation de cet usage des AVQ, visant à favoriser la création de réseaux de connaissances avec les différents acteurs présents sur la partie du territoire municipal concernée (le canton de Nancy-Nord), renvoie à une volonté de renforcement d'un ancrage local à Nancy que le mandat de conseiller général, considéré de manière isolée, peine

[1] Notes d'observation lors de plusieurs réunions de l'AVQ « Boudonville-Scarpone-Libération » et « Plateau de Haye » et « Léopold-Vieille ville ».
[2] Notes d'observation lors de plusieurs réunions de l'AVQ « Haussonville-Blandan-Donop ».
[3] Cette discrétion a parfois même abouti à l'absence de toute mention de sa présence lors de l'allocution d'ouverture des élus municipaux présents, qui comporte pourtant de manière habituelle un « salut républicain » à l'ensemble des représentants invités.
[4] Notes d'observation lors des réunions organisées par les différents AVQ situés sur son canton.
[5] Notes d'entretien, le 18 mai 2006.
[6] *Ibid*.
[7] *Ibid*.

à assurer[1]. Aussi, cette logique doit-elle être intégrée à la trajectoire politique personnelle de cet acteur. Suite à son élection lors des échéances cantonales de 2004, Mathieu Klein a cherché à conquérir un mandat national en se présentant à deux reprises aux élections législatives au sein de la première circonscription nancéienne située partiellement sur son canton. Cette double tentative s'est toutefois soldée par un échec, qui a permis à Laurent Hénart, l'adjoint au maire de Nancy, de conserver son mandat en 2005 et 2007[2]. Or, ces défaites successives s'expliquent notamment par l'asymétrie des ressources dont disposent les acteurs ici en concurrence. Autrement dit, Mathieu Klein semble avoir appris à ses dépens que le mandat municipal constitue une ressource essentielle sur laquelle s'appuyer dans le cadre de la recherche d'une trajectoire politique nationale[3]. Dès lors, la stratégie d'implantation municipale déployée par cet acteur, qui a pris corps, dès 2004 avec sa participation active aux AVQ dans le cadre de son mandat de conseiller général, s'est trouvée complétée en 2008 par son élection au conseil municipal de la ville. En outre, sa désignation en tant que vice-président territorial pour le territoire « Nancy-couronne » en 2009, dans le cadre de la démarche «Territoires » mise en œuvre par le Conseil général contribue également à ancrer son périmètre d'action au cœur de l'ensemble urbain formé par Nancy et son agglomération[4]. Définie comme la nomination de «*conseillers généraux qui ont pour mission d'impulser et d'animer la politique territoriale construite entre le département et les acteurs locaux* »[5], cette nouvelle fonction lui octroie également la présidence des instances de concertation

[1] Implanté sur un territoire électoral intermédiaire entre la commune et la circonscription législative, le mandat de conseiller général offre tout de même d'importantes ressources électorales. Sur ce point, voir : CRIQUI Étienne, « Les carrières des élites politiques locales », *Revue politique et parlementaire*, n°946, 1990, p. 49. L'auteur note que « le principal avantage que procure le mandat départemental est électoral. Le conseiller général – du moins en dehors des grandes agglomérations – dispose d'un territoire somme toute intermédiaire entre celui de la commune et celui de la circonscription électorale. Le réseau de relations que l'élu pourra tisser dans son canton et au chef-lieu de département, l'image de marque qu'il pourra se forger s'il est dynamique (souvent par l'intermédiaire du quotidien régional) peuvent lui procurer des ressources nécessaires pour imposer sa candidature tout d'abord (ne serait-ce que dans son propre parti) pour l'emporter ensuite ».

[2] Il a été battu à deux reprises. La première fois, lors d'une législative partielle tenue en 2005 avec 48,47% des suffrages et lors des élections législatives générales de 2007 où il obtint 49,2 %. Pour plus de détails sur ce duel aux élections législatives dans la première circonscription de Nancy et agglomération Nord-Est, se reporter notamment à : AUBRIAT Paul, « Á Nancy, Klein l'amant idéal contre Hénart le gendre idéal », site internet de Rue89, 31 mai 2007, consulté en ligne le 31 mai 2007.

[3] Il existerait ainsi une « *voie royale* » conduisant à la détention d'un mandat national, dont la trajectoire traditionnelle comprendrait l'association préalable d'un mandat départemental et municipal. Sur ce point, se reporter à : CRIQUI Étienne, article précité, p. 45-47 ou encore CRIQUI Étienne, « Le Conseil général, échelon politique stratégique », *in Mélanges en l'honneur de François Borella : État, société et pouvoir à l'aube du XXI*^{ème} *siècle*, Presses Universitaires de Nancy, 1999, p. 165-172.

[4] Le territoire « Nancy Couronne » ainsi défini par le Conseil général recouvre la ville de Nancy ainsi que l'ensemble des communes membres de la CUGN. Toutefois, son périmètre s'étend au-delà même de l'agglomération nancéienne puisque le territoire compte 55 communes, 4 structures intercommunales et représente 40,9 % de la population totale du département.

[5] Présentation de la « démarche Territoires » du CG 54, consultée en ligne, sur le site internet du Conseil général, le 22 juin 2009.

territorialisées associées à la politique impulsée par le département. Le vice-président territorial se voit ainsi confié la présidence de la commission territoriale[1] et de la conférence territoriale[2], deux organes lui permettant de renforcer son activité relationnelle. Cet usage de la démarche participative s'avère ainsi très utile pour cet acteur, afin de servir sa trajectoire personnelle, tant au niveau local que national. Les dispositifs participatifs s'intègrent en définitive comme un instrument complémentaire aux stratégies d'implantation développées par les responsables départementaux qui cherchent à affermir leur présence politique à Nancy. Les AVQ peuvent notamment faire office de porte d'entrée sur le territoire municipal en favorisant les contacts avec les habitants et la communication politique personnelle. Cet usage stratégique des instruments de participation citoyenne tend à constituer une pratique généralisée comme en témoigne son application relativement similaire de la part des acteurs municipaux, en vue de la conquête du pouvoir départemental.

II. LA DÉMARCHE PARTICIPATIVE, COMME ÉLÉMENT DE LA STRATÉGIE D'IMPLANTATION CANTONALE PAR LES ACTEURS MUNICIPAUX

La mobilisation de la démarche participative au service de l'implantation territoriale s'analyse tout d'abord par le biais des usages stratégiques de la territorialisation municipale qui permet notamment de placer de nouveaux acteurs, les adjoints de quartiers, en position favorable dans le cadre de la concurrence politique cantonale (A). Ensuite, ces acteurs peuvent profiter de leur activité au sein des AVQ afin de poursuivre leur implantation cantonale (B).

[1] La commission territoriale, présente dans chacun des six territoires, est décrite comme « une instance de concertation composée de tous les conseillers généraux du territoire, toutes tendances politiques confondues. Présidée par le vice-président territorial, elle analyse les dossiers qui lui sont soumis et prépare le travail de l'assemblée départementale et de la commission permanente, comme les 5 commissions thématiques (solidarité, éducation, aménagement, finances et développement) ». Présentation de la commission territoriale sur le site internet du CG 54, consulté en ligne, le 22 juin 2009.

[2] La conférence territoriale spécifique à chaque territoire du département est présentée comme « un espace de concertation, une instance consultative qui réunit les conseillers généraux du territoire (majorité et opposition) et les partenaires : pays, communautés de communes, représentants des maires et des acteurs socio-économiques. Sa mission est de discuter, concerter et orienter la mise en œuvre des politiques publiques départementales en recherchant les convergences entre les priorités départementales et les projets territoriaux. Elle prépare et suit la mise en œuvre des contrats territorialisés de développement durable. Elle est présidée par le vice-président territorial ». Présentation consultée en ligne sur le site internet du CG 54, le 22 juin 2009.

A. La territorialisation municipale au service de la concurrence électorale

La configuration des forces politiques en Lorraine a connu de profonds bouleversements depuis le début des années 1990, se traduisant par l'affaiblissement progressif du leadership territorial de la droite locale. Alors que, déjà en 1992, Étienne Criqui s'interrogeait de savoir si « *la Lorraine est encore à droite ?* »[1], cette perte de pouvoir progressive s'est encore aggravée entre 1998 et 2004. Pour bien comprendre les enjeux actuels des stratégies municipales développées à destination de la conquête du pouvoir départemental, il nous faut au préalable rappeler brièvement les grandes étapes de ce mouvement. Nous pouvons évoquer un fort leadership de la droite locale, qui était à la tête des collectivités locales lorraines jusqu'en 1998. En effet, les différentes tendances de la droite occupaient à l'époque les postes politiques stratégiques sur l'ensemble de la région. Le Conseil régional est alors dirigé depuis 1992 par Gérard Longuet, membre de l'UDF. Le Conseil général de Meurthe-et-Moselle est pour sa part présidée par Jacques Baudot depuis 1988. L'institution départementale appartient d'ailleurs à la droite depuis l'après-guerre à part une brève présidence par Bogdan Politanski, élu communiste entre 1979 et 1982. En outre, la ville-centre du département, Nancy, est détenue par le maire actuel, André Rossinot, depuis 1983. Enfin, ce dernier est également à la tête d'une majorité de droite à la Communauté urbaine depuis 2001. Ce leadership territorial total va cependant connaître une première altération avec la conquête du département par la gauche dès 1998, qui permet l'accession à la présidence du Conseil général de Michel Dinet. Ensuite, les échéances de 2004 vont constituer une seconde étape décisive avec la perte du Conseil régional au profit d'une coalition de gauche. Le scrutin cantonal renforce pour sa part la majorité socialiste au Conseil général de Meurthe-et-Moselle. Ces élections de 2004 constituent donc une large défaite pour la droite lorraine mais vont plus particulièrement engendrer la remise en cause du leadership personnel d'André Rossinot, à double titre. En premier lieu, en sa qualité de responsable départemental de la fédération meurthe-et-mosellane de l'UMP, il se voit alors directement imputé la responsabilité de cette défaite par les membres de son propre camp. Gérard Léonard, alors député de Meurthe-et-Moselle et vice-président du Conseil régional note par exemple à l'issue de ces scrutins « *l'échec personnel d'André Rossinot […] en tant que président départemental de l'UMP en n'ayant pas su instaurer l'esprit authentique d'union qui repose sur le respect de toutes les*

[1] CRIQUI Étienne, « L'évolution du paysage politique lorrain. La Lorraine est-elle encore à droite ? », *in* CRIQUI Étienne (dir.), *Les forces politiques en Lorraine*, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 1992, p. 5-12.

sensibilités dudit mouvement »[1] ou bien encore qu' « *une série de coups tordus ne saurait tenir lieu de stratégie politique* »[2]. Les causes nationales de cette phase électorale caractérisée par une « vague rose »[3] ont bien été complétées localement par de profondes divisions de la droite, directement imputées à André Rossinot, notamment à travers le choix des différents candidats. En second lieu, son leadership sur le territoire nancéien lui-même s'est trouvé contesté de manière spectaculaire par la perte de deux nouveaux cantons, sur les quatre que compte la commune. Cette situation est d'autant plus problématique pour le maire de Nancy que l'on remarque un fort investissement de la municipalité dans ce scrutin. Ainsi, à l'image de la présence d'acteurs issus de l'institution départementale sur la liste socialiste lors des municipales de 2008, la plupart des candidats de droite présentés aux cantonales de 2004 étaient également des adjoints de la municipalité. Deux adjoints s'affrontaient par exemple sur le canton de Nancy-Sud, à savoir Claude Grandemange, en tant que candidat investi par l'UMP et Patrick Baudot, comme candidat de droite dissident. Sur le canton de Nancy-Nord, Philippe Blondelet, adjoint au maire de Nancy, se présentait pour l'UDF contre le candidat officiel de l'UMP, le sénateur et ancien adjoint au maire, Philippe Nachbar. Le canton de Nancy-Est connaît une configuration semblable avec l'investiture de Jean-Marie Schléret, adjoint au maire et unique candidat de la droite et du centre sur ce territoire[4]. Cette forte présence de personnel politique municipal renforce bien le caractère personnel de la défaite pour André Rossinot. Plusieurs responsables de la droite locale n'ont alors pas manqué de souligner par exemple que « *les cantons nancéiens ont été perdus par celui qui croyait pouvoir s'occuper du département* »[5]. Cette incursion socialiste sur le territoire nancéien a finalement été interprétée comme une menace directe pour le leadership municipal de la droite. Cette dimension ressort nettement des réactions des différents responsables de droite et est également soulignée par la presse locale suite aux résultats de ce scrutin. François Werner, adjoint au maire de Nancy considère par exemple que « *n'importe quel élu, moi compris, prend comme un avertissement les résultats de dimanche. Et il est incontestable que le score est accentué sur Nancy. Un avertissement. Mais là-dessus André Rossinot est toujours extrêmement lucide. Plus que n'importe qui* »[6] ; Patrick Baudot note pour sa part qu'il « *faut s'inquiéter pour l'avenir. Il faut penser à d'autres échéances. Il faut que les Nancéiens se*

[1] « La faute au notabilisme », *L'Est Républicain*, le 30 mars 2004.
[2] « Stupeur à Vandoeuvre, tremblements à Nancy », *L'Est Républicain*, le 30 mars 2004.
[3] Voir : PARODI Jean-Luc, « Les élections régionales et cantonales de mars 2004 », *RFSP*, vol. 54, n°4, 2004, p. 621-725.
[4] Notons enfin que le conseiller général du canton de Nancy-Ouest, Jean-François Husson, est lui-aussi un adjoint du maire de Nancy.
[5] « Stupeur à Vandoeuvre, tremblements à Nancy », *L'Est Républicain*, le 30 mars 2004.
[6] *Ibid*.

ressaisissent »[1]. La presse locale résume finalement cette situation en ces termes : « *trois cantons nancéiens sur quatre restés ou passés à gauche : il y a le feu dans la maison Rossinot. Trois ans avant les municipales. Suffisant pour éteindre l'incendie ?* »[2]. Cette dimension municipale donnée à l'interprétation des résultats est également soulignée par Mathieu Klein, nouvellement élu conseiller général du canton de Nancy-Nord en 2004, lorsqu'il concède avoir « *une impression de bonheur. Car la gauche relève la tête sur cette ville. Ce qui ouvre des perspectives et de lourdes responsabilités* »[3].

L'exposé de ces différents éléments permet de comprendre que la reconquête de l'institution départementale constitue un objectif stratégique de premier ordre pour le maire de Nancy et pour l'ensemble de la droite locale. En ce sens, l'on constate précisément que l'une des critiques majeures formulées à propos de cette campagne cantonale de 2004 à Nancy tient au choix de personnalités avec un faible ancrage territorial sur le territoire cantonal. L'investiture de Philippe Nachbar sur le canton de Nancy-Nord, pressenti à la présidence du Conseil général en cas de victoire de la droite, est caractéristique de ce phénomène. Ce dernier présente en effet une implantation locale très éloignée de Nancy, en sa qualité d'ancien maire d'une commune du nord du département. Cette désignation relèverait *in fine* « *davantage d'une tactique d'état-major que d'une approche balisée du terrain* »[4]. De même, l'investiture de Claude Grandemange sur le canton de Nancy-Sud ressort du même phénomène car cet acteur apparaît nettement moins actif que son homologue adjoint au maire et concurrent en tant que candidat dissident de droite, Patrick Baudot[5]. D'ailleurs, l'importance de la notabilisation locale dans le cadre de cette élection tend à être démontrée par l'élimination du candidat officiel de l'UMP dès le premier tour, au profit de celui qui apparaît comme ayant davantage « labouré » le canton. Enfin, même le conseiller général sortant du canton de Nancy-Est, Jean-Marie Schléret est concerné par ce manque de travail de terrain, comme le soulignent les observateurs politiques locaux : « *si d'aucuns reprochent, à mots couverts, à Jean-Marie Schléret de n'avoir peut-être pas assez labouré le canton pendant six ans […] la candidate socialiste, explique péremptoirement qu'il « participe uniquement aux séances publiques où les journalistes sont présents »* »[6]. Aussi, il semble que l'identification de ces différentes lacunes dans le choix des candidats de droite sur les cantons nancéiens soit à l'origine d'une modification de stratégie, perceptible dès 2004 mais surtout depuis la

[1] « Réactions », *L'Est Républicain*, le 22 mars 2004.
[2] « La machine à perdre », *L'Est Républicain*, le 30 mars 2004.
[3] « Réactions », *L'Est Républicain*, le 22 mars 2004.
[4] « La machine à perdre », *L'Est Républicain*, le 30 mars 2004.
[5] *Ibid*.
[6] « Forte concurrence à gauche », *L'Est Républicain*, le 17 mars 2004.

réélection du maire en 2008. Cette nouvelle logique repose largement sur un usage stratégique du découpage des périmètres d'action dégagés au profit des postes d'adjoint de territoire, créés par la loi « démocratie de proximité » de 2002. La commune de Nancy se trouve divisée en six territoires affectés à ces adjoints. Exception faite du territoire « Centre ville-Charles III » qui ne correspond qu'au périmètre de l'AVQ du même nom, et de la désignation d'un adjoint spécial pour le territoire « Plateau de Haye »[1], les quatre territoires restants correspondent parfaitement au découpage cantonal. La dimension stratégique est caractérisée par l'absence de prise en compte d'autres critères à l'appui du découpage, qui auraient pu concerner des éléments sociologiques, historiques ou économiques. La superposition de ce découpage sur celui des cantons nancéiens conduit alors à ne retenir que le seul critère démographique qui apparaît relativement insuffisant au regard de la mise en œuvre d'une politique participative de proximité[2]. Nous pouvons également remarquer une évolution dans l'affectation de ces postes entre leur création en 2002 et leur modification en 2008. Si, comme nous l'avons souligné, plusieurs candidats aux cantonales de 2004 étaient également adjoints au maire de Nancy, aucun d'entre eux n'occupaient la fonction d'adjoint de territoire, ce qui tend à confirmer le diagnostic de profils éloignés du terrain. Or, l'élection des nouveaux adjoints de territoire consécutive au scrutin municipal de 2008 démontre l'inversion de cette situation au profit d'une certaine spécialisation du personnel désigné pour occuper ces fonctions. Cette évolution paraît fortement marquée par la volonté d'implantation cantonale. Ainsi, le nouvel adjoint élu pour le territoire de Nancy-Sud n'est autre que Patrick Baudot. Cette désignation témoigne d'une forme de reconnaissance de sa légitimité à représenter la droite lors des prochaines élections cantonales. L'adjoint, qui était arrivé en tête des candidats de droite à l'époque, présente en effet le profil du candidat le mieux doté pour conquérir ce

[1] La ville de Nancy s'est dotée d'un adjoint spécial de territoire pour le quartier du « Haut-du-Lièvre », conformément à la possibilité ouverte par l'article L. 2122-3 qui stipule que « lorsqu'un obstacle quelconque, ou l'éloignement, rend difficiles, dangereuses ou momentanément impossibles les communications entre le chef-lieu et une fraction de la commune, un poste d'adjoint spécial peut être institué ». Selon la délibération du conseil municipal en date du 25 mars 2002 qui procède à la mise en place de cet adjoint spécial, cette création est motivée par la situation particulière du quartier du « Haut-du-Lièvre » : « le quartier du Haut-du-Lièvre-Ville Haute, distant de 3,5 km par rapport au centre ville, ayant ses propres contraintes de fonctionnement eu égard à sa situation géographique […] compte-tenu de ces caractéristiques et des actions à mettre en œuvre au titre de la politique de la Ville, la présence d'une autorité politique auprès des instances de pilotage et de concertation est particulièrement indispensable ».

[2] C'est en effet le critère démographique qui est avancé de manière principale par la municipalité pour justifier ses choix de découpage des AVQ et, par la suite des territoires d'affectation des adjoints de quartier. Ainsi, au terme de la délibération du conseil municipal de la ville de Nancy en date du 23 juin 2008, le territoire communal est divisé en « 11 quartiers d'environ 10000 habitants chacun ». Voir : GUIDAT Claudine, « Démocratie participative et vie des territoires : les ateliers de vie de quartier », délibération du conseil municipal de la ville de Nancy, le 23 juin 2008. La même logique était présente lors du découpage intervenu en 2002, voir : ROSSINOT André, « Démocratie de proximité et Vie des territoires », délibération du conseil municipal de la ville de Nancy, le 30 septembre 2002.

territoire, grâce notamment à son activité de terrain et son image d'élu de proximité[1]. De même, le canton de Nancy-Nord, largement remporté par Mathieu Klein en 2004 face à un candidat affichant une trajectoire proche de la figure du parachuté, se trouve en relatif désœuvrement à droite. Ce contexte permet de mieux comprendre le choix de l'adjoint de territoire, à savoir Jérôme Marchand-Arvier. Le jeune élu connaît une trajectoire politique ascendante : après avoir figuré en dernière position de la liste municipale en 2001, il est monté en 33ème position en 2008 à l'âge de 25 ans, avant de se voir confier ce poste d'adjoint de quartier. Malgré son absence du territoire nancéien dans le cadre de ses études, ce dernier jouit toutefois d'un ancrage familial important au sein de ce territoire[2]. Il présente en outre un profil de jeune urbain diplômé assez similaire à celui de son adversaire socialiste sur le canton. Enfin, la possibilité de voir cet acteur investi par la droite lors des prochaines cantonales se trouve renforcé par les propos d'André Rossinot à son endroit, rapportés en ces termes par la presse : « *Jérôme Marchand-Arvier, 26 ans, incarne la relève […] ce jeune conseiller d'État adhérent de l'UMP est un petit concentré de ce qu'il faut pour réussir à Nancy, ville où il a choisi de poser les fondements de sa carrière politique* »[3]. Le maire lui aurait confié cette délégation de territoire « *comme il pratique systématiquement pour ses espoirs afin qu'ils appréhendent le terrain dans toute sa complexité* »[4]. André Rossinot développerait donc une conception utilitariste de cette fonction, qu'il attribuerait aux plus jeunes élus, à la manière d'une école de formation au métier d'élu local[5]. Si cela se vérifie pour Jérôme Marchand-Arvier et contribue à inscrire cet usage dans une perspective électorale aux cantonales, il est cependant nécessaire de nuancer l'affirmation de la systématisation du recours à cette pratique pour les plus jeunes adjoints, car seul ce dernier acteur présente le profil d'un espoir au sein des cinq adjoints de territoires que compte la ville[6]. Au final, nous voyons dans ce changement de cap que s'esquisse un usage stratégique du rôle d'adjoint de quartier en vue de renforcer la concurrence au sein du territoire cantonal. Le recours à ces acteurs comme instrument d'implantation territoriale trouve à s'expliquer dans les nombreuses ressources que

[1] Voir *infra*, p. 390.
[2] Voir *supra*, p. 358.
[3] Voir : ROEDER Pierre, « Les nombreux réseaux d'André Rossinot », *L'Express*, dossier spécial « Nancy, le vrai pouvoir des réseaux », n°3039, octobre 2009, p. II.
[4] *Ibid*.
[5] L'occupation d'un tel poste d'adjoint de territoire s'apparente alors à un élément de l'apprentissage du métier d'élu local. Sur la notion d'apprentissage du métier d'élu, se reporter à : LAGROYE Jacques, « Etre du métier », *Politix*, vol. 7, n°28, 1994, p. 9- 10.
[6] Il est en effet important de noter que les autres adjoints de territoire ne présentent pas un profil similaire et affichent également un lien plus lointain avec des stratégies d'implantation territoriale. Nous pouvons toutefois les citer ici : Fanny Giussani, adjointe du territoire « Nancy-Ouest » ; Thierry Coulom, adjoint du territoire « Centre ville » et Valérie Lévy-Jurin, adjointe du territoire « Nancy-Est ».

ce poste confère. Celles-ci reposent en majeure partie sur l'activité menée par l'adjoint de territoire dans le cadre des AVQ.

B. L'activité relationnelle des adjoints de quartier au sein des dispositifs participatifs : une nouvelle ressource en vue de l'implantation territoriale

L'élection au poste d'adjoint de territoire entraîne la dotation de nombreuses ressources et l'acquisition d'un statut particulièrement favorable dans l'organigramme politique et institutionnel. Ils font l'objet d'une valorisation tout à fait spécifique par les responsables municipaux. Ce nouveau statut donne à la majorité un outil supplémentaire, capable d'incarner la cohérence d'une action publique qui apparaît pourtant de plus en plus fragmentée et sectorielle au sein de l'ensemble urbain, en raison de la répartition des compétences entre communes et agglomération. Dès lors, le maire a fait le choix d'offrir un poste de conseiller communautaire à chaque adjoint de territoire afin de renforcer leur capacité à endosser le rôle de relais entre les politiques communautaires et municipales et les habitants. Cette double compétence est présentée en ces termes par l'institution : « *siégeant tous à la Communauté urbaine, membres de droit des ateliers de vie de quartier, les adjoints de territoire, en relation constante avec leurs collègues thématiques, deviennent en quelque sorte les « ensembliers » de l'action municipale, selon le mot de Claudine Guidat, qui coordonne leur travail. Une position qui les amène à s'impliquer dans une multitude de problèmes de la vie quotidienne* »[1]. En outre, cette valorisation est complétée par la mise à disposition de « *permanences dans leurs quartiers respectifs* »[2], au sein des différentes mairies annexes, afin de les inscrire dans le rôle de véritables élus de terrain et de proximité. Ici encore, le magazine d'information municipale se fait le relais de cette mobilisation : « *en faisant délibérément le pari de la « politique de terrain », ils veulent réhabiliter le lien direct – dont on annonce souvent le déclin – entre habitants et élus* »[3].

Cependant, leur principale ressource semble provenir du lien étroit qui unit leur fonction avec les AVQ. En effet, ces acteurs sont donc des « *membres de droit* » de ces structures[4], comme l'article 4 des statuts des AVQ le précise : « *l'adjoint en charge de territoire assure la liaison entre la Ville de Nancy et les ateliers de vie, à ce titre il participe aux travaux des ateliers de*

[1] « Le renouvellement de la démocratie de proximité », *Nancy Mag'*, juillet 2008, p. 9.
[2] *Ibid*.
[3] *Ibid*.
[4] *Ibid*.

vie »[1]. Il s'agit sans doute de la disposition la plus discutable des statuts d'un organe présenté comme une structure associative et indépendante du pouvoir municipal. Cette logique paraît difficilement compatible avec la reconnaissance d'un statut de membre de droit aux élus de la majorité. Quoi qu'il en soit, ce rôle leur confère une position centrale, de pivot ou bien encore de « *relais-facilitateur entre les problèmes soulevés par les habitants et les élus* »[2] au sein des AVQ, à l'origine de plusieurs avantages. Tout d'abord, en tant que représentants de la municipalité, ils incarnent le pouvoir et sont les destinataires de toutes les doléances et requêtes exprimées par les habitants. Cette faculté favorise bien-sûr la pratique du clientélisme et la création de liens de dépendance par l'individualisation de la relation élu/citoyen. L'adjoint de territoire est alors en mesure de prouver sa capacité à accéder à ces demandes de deux manières différentes : soit en émettant un engagement à agir en personne auprès des différents acteurs du quartier, soit en s'engageant à porter le message aux responsables municipaux compétents. Ensuite, leurs fonctions les conduisent également à participer, accompagner, voire directement à impulser les différents projets citoyens censés émerger de ces structures. Ce rôle d'animateur de la participation citoyenne leur offre un instrument très efficace de communication personnelle. Les adjoints de territoire peuvent par exemple s'imputer directement les réalisations issues du travail des AVQ ou en tout cas insister sur leur contribution[3]. C'est par exemple avec son blog, que Jérôme Marchand Arvier valorise son engagement auprès des différents AVQ situés sur son territoire. Le jeune élu relate ainsi l'assemblée générale de l'AVQ « Trois Maisons-Crosne-Vayringe » : « *l'équipe de l'Atelier a montré hier soir la remarquable activité qu'elle avait eue cette année […] réflexions autour d'un projet culturel, mise en place d'un site internet, participation active au budget participatif…Je le savais pour travailler avec eux depuis un an, mais Claudine Guidat,*

[1] Article 4 des statuts des AVQ adoptés en 2008.

[2] Notes d'observation lors de plusieurs réunions des AVQ. L'adjoint de territoire est présenté par Claudine Guidat comme « le lien entre l'action municipale et le territoire », ou encore « comme le relai-facilitateur entre les problèmes soulevés par les habitants et les élus, afin d'améliorer le rôle de capteur de l'AVQ ».

[3] Dans son étude portant sur une commune de l'ancienne banlieue rouge parisienne, Émilie Biland identifie certains éléments proches de nos observations. Elle note par exemple que la fonction d'élu de quartier confère « la capacité à jouer alternativement sur la proximité et sur la distance, sur sa qualité d'habitant et son statut d'élu, à avoir la « connaissance pratique de ce qu'il convient de faire » ». Ainsi, « si le capital personnel autorise l'élu à jouer sur l'identification avec l'habitant et à imposer la « convivialité » dans les échanges, la position institutionnelle permet de s'en distinguer, pour contrer les remises en cause de la politique municipale. Parce qu'ils sont aussi élus municipaux, représentants de la ville, les responsables de quartiers peuvent se présenter comme les défenseurs de celle-ci, par-delà les clivages partisans ». Voir : BILAND Émilie, « La « démocratie participative » comme entreprise de (re)mobilisation des habitants : l'exemple d'une municipalité de l'ancienne banlieue rouge », *in* ANQUETIN Virginie et FREYERMUTH Audrey, *La figure de l' « habitant ». Sociologie politique de la « demande sociale »*, Rennes, PUR, 2008, p. 152.

la première adjointe, en a été positivement estomaquée »[1]. Patrick Baudot adopte pour sa part, un positionnement du côté des citoyens lorsqu'il écrit sur son blog : « *même si des fois, nous avons des difficultés d'information, c'est pour rendre la ville plus agréable et mieux équipée que ces concessions sont nécessaires* »[2]. Cette mission peut également être soulignée de manière à se présenter comme de nouveaux experts de la participation et en définitive comme les véritables porteurs de la démarche, grâce à leur pratique au quotidien. Patrick Baudot livre par exemple son sentiment sur l'art de la concertation et de l'information qu'il considère comme « *un art difficile, et nous pouvons le constater tous les jours. J'ai toujours pensé que l'Atelier de vie de quartier ne représentait qu'une partie de ces discussions et d'informations. Leur travail est important mais pas exclusif* »[3]. Jérôme Marchand-Arvier évoque également son expérience personnelle de la démocratie participative et en tire certains enseignements : « *la démocratie participative, c'est peut-être des grands discours, mais c'est surtout des projets concrets !* »[4], « *c'était une réunion très utile, qui fait vivre la démocratie participative au-delà des grands discours, et permet d'améliorer concrètement nos politiques publiques, au service des habitants du quartier* »[5] ou bien encore, « *ce travail doit se faire main dans la main avec l'ensemble des acteurs, habitants bien sûr, mais aussi commerçants, et services de la ville et de la communauté urbaine. Forcément cela prend du temps mais cela me semble nécessaire pour avoir une vision partagée et constructive de notre quartier, et surtout pour avancer vers des solutions concrètes […] Bref, le boulot est devant nous !* »[6]. Ces stratégies d'imputation ou de valorisation du rôle de l'adjoint dans les réalisations portées par les AVQ entraînent finalement un mouvement d'institutionnalisation de ces projets qui perdent une partie de leur caractère citoyen. En définitive, il résulte de l'ensemble de ces éléments que la fonction d'adjoint de territoire présente l'avantage d'être en capacité de mener des actions concrètes, immédiatement visibles et perceptibles par les citoyens. Cette situation est largement plus profitable électoralement que le travail de dossiers des élus de délégation par exemple. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant de noter que la montée en puissance de

[1] MARCHAND-ARVIER Jérôme, « Atelier de vie de quartier : la suite aux Trois-Maison », blog de Jérôme Marchand-Arvier, le 7 novembre 2009, consulté en ligne le 11 novembre 2009.
[2] BAUDOT Patrick, « Des travaux qui durent, qui durent… », blog de Patrick Baudot, octobre 2009, consulté en ligne le 2 novembre 2009.
[3] BAUDOT Patrick, « Dur dur la concertation et l'information », blog de Patrick Baudot, novembre 2009, consulté en ligne le 10 novembre 2009.
[4] MARCHAND-ARVIER Jérôme, « Hier soir à Boudonville, concertation et circulation… », blog de Jérôme Marchand-Arvier, le 3 juillet 2009, consulté en ligne le 12 juillet 2009.
[5] MARCHAND-ARVIER Jérôme, « Minibus de Boudonville : du débat et des idées », blog de Jérôme Marchand-Arvier, le 21 novembre 2008, consulté en ligne le 2 décembre 2008.
[6] MARCHAND-ARVIER Jérôme, « Atelier de vie de quartier : Léopold Ville Vieille », blog de Jérôme Marchand-Arvier, le 17 octobre 2008, consulté en ligne le 2 décembre 2008.

ces adjoints territoriaux a suscité certaines tensions au sein même de la majorité parmi les élus de délégation. Ainsi, nous pouvons faire état de désaccords en interne quant à l'importance accordée à ces acteurs, comme nous l'a confirmé un militant de l'UMP proche de la majorité municipale : « *le problème des adjoints de territoires, c'est qu'il n'y a aucune définition de leur rôle, dans les statuts des AVQ mais même dans le protocole administratif. Déjà, ils sont devenus adjoints en 2002 soit un an après l'élection, donc, déjà, ils n'ont pas cotisé dans la même mesure que les autres à la campagne municipale. Et ça, politiquement, ça a créé des dissensions : ils sont adjoints financièrement, adjoints par leur siège […] le problème, c'est que théoriquement, un adjoint de territoire est plus puissant qu'un adjoint de délégation : il a accès à toutes les ressources de son quartier et aussi des autres puisqu'il y a une mise en perspective. En plus, lui seul est capable de participer à une atténuation ou à une plus-value de la ligne politique municipale dans son territoire sur tel ou tel aspect technique* »[1]. Ces tensions introduisent par ailleurs une nuance dans la présentation du statut privilégié des adjoints de territoire. Il apparaît en effet que si ces acteurs cherchent bien à se présenter comme des élus-techniciens, spécialistes d'un territoire voire de la démarche participative, ils n'en restent pas moins des élus sans compétence et sans service administratif propre. Ils sont donc en situation de dépendance par rapport aux élus de délégation vers qui ils sont dans l'obligation de se tourner pour mettre en œuvre les solutions aux problèmes soulevés au sein des AVQ. La fonction peut alors s'avérer contre-productive pour l'adjoint de territoire, contraint à révéler son impuissance aux citoyens. Cette situation s'est déjà rencontrée, selon les expériences vécues par cet habitant engagé au sein d'un AVQ : « *dans notre AVQ, la position de l'adjoint de quartier est devenue très compliquée parce qu'elle se retrouve bloquée par les adjoints qui ont une délégation rattachée à une thématique du quartier. Et donc, au final, elle n'arrive pas émerger et devient tour à tour un perroquet et un punching-ball !* »[2]. Au final, la désignation d'adjoints de territoire en fonction des échéances cantonales s'avère un instrument particulièrement précieux car cela permet aux élus concernés de réaliser un arpentage quotidien du territoire à l'image, précisément, de l'activité relationnelle traditionnellement associée à la figure du conseiller général[3]. Les fonctions et missions rattachées à ce poste spécifique de l'administration municipale constituent une sorte de calque du mandat départemental. Bien évidemment, cela est également profitable au pouvoir municipal et au maire lui-même sur lequel peuvent rejaillir les actions positives menées par

[1] Notes d'entretien avec Vincent Lebrun, le 26 mars 2007.
[2] *Ibid*.
[3] Sur ce point, voir : NEVERS Jean-Yves, « L'activité relationnelle des conseillers généraux », *Politix*, vol. 2, n°7, 1989, p. 51.

ses adjoints. Ces acteurs disposent d'un profil intéressant et particulièrement recherché pour la constitution de la liste municipale qui, comme nous l'avons vu, exige la prise en compte d'une certaine représentativité territoriale[1]. Le maire de Nancy semble d'ailleurs avoir largement intégré ce potentiel et s'adosse ainsi depuis 2009 sur ses élus territoriaux dans le cadre de la mise en place de visites de quartiers dénommées les « *revues de terrain* »[2]. Initiée en juin 2009 avec la visite du territoire de Nancy-Sud, cette pratique est mise en place afin « *de faire davantage appel à l'expérience qu'accumulent quotidiennement les adjoints au maire en charge de territoire* »[3]. Patrick Baudot, l'adjoint en charge de ce territoire joue alors le rôle de « *guide précieux tout au long de la visite* »[4] du maire. Une seconde revue de terrain a été organisée en octobre sur le territoire de Nancy-Nord. Jérôme Marchand-Arvier revient dans son blog sur ces « *7 heures dans les quartiers avec André Rossinot* »[5], passées à « *arpenter la Ville vieille et les Trois maisons […] le temps d'échanger avec les habitants, les commerçants, les acteurs de ces deux quartiers* »[6]. La démarche participative apparaît finalement comme un outil pouvant être utilement mobilisé par les élus dans le cadre des stratégies d'implantation territoriale, municipale ou départementale. Ces logiques concurrentielles transversales ne constituent cependant qu'une dimension de l'usage stratégique de la démarche participative. Celle-ci peut également être mobilisée dans le cadre d'une compétition électorale unique. Les dispositifs participatifs peuvent dans ce cas, être mobilisés de manière substantielle par les élus d'opposition afin de conquérir le pouvoir municipal, à l'image des stratégies de l'opposition socialiste déployées à Nancy.

[1] Voir *supra*, p. 358.
[2] « « Revue de terrain » sur Nancy Sud », *Nancy Mag'*, juin 2009, p. 10.
[3] *Ibid*.
[4] *Ibid*.
[5] MARCHAND-ARVIER Jérôme, « 7 heures dans les quartiers avec André Rossinot », blog de Jérôme Marchand-Arvier, le 2 octobre 2009, consulté en ligne le 15 octobre 2009.
[6] *Ibid*.

SECTION 2 : LA DÉMARCHE PARTICIPATIVE, UN ELEMENT EFFICACE DE LA STRATÉGIE D'OPPOSITION MUNICIPALE ?

Si, comme nous l'avons exposé, la démarche participative peut être mobilisée dans le cadre de luttes transversales, notre terrain d'études révèle également certains usages intégrés aux stratégies de conquête de pouvoir à l'intérieur d'un même territoire. Le but de cette mobilisation n'est plus alors la poursuite de l'implantation d'acteurs disposant déjà de nombreuses ressources au sein de leur espace électoral propre mais de la recherche d'un renforcement menée par des acteurs minoritaires, à savoir le groupe des élus de gauche qui forme l'opposition au conseil municipal de Nancy. Ces acteurs investissent les différentes instances de participation citoyenne pour concurrencer la majorité en place, grâce aux nombreuses ressources que la démarche est susceptible de conférer. Toutefois, cette démarche apparaît relativement récente au sein de la section socialiste nancéienne. Une étude chronologique pourra dès lors être utile pour comprendre l'évolution de ce phénomène. Aussi, nous présenterons dans un premier temps, l'intégration progressive et partielle de la démarche participative par le Parti socialiste nancéien, entre 2001 et 2008 (I). Dans un second temps, nous verrons que son usage s'est cependant trouvé renouvelé et renforcé par la nouvelle équipe d'opposition élue suite aux échéances municipales de 2008 (II).

I. LA DIFFICILE INTÉGRATION DE LA DÉMARCHE PARTICIPATIVE EN TANT QUE STRATÉGIE D'OPPOSITION POLITIQUE [2001-2008]

La prise en compte des instruments participatifs dans l'activité générale du groupe d'opposition socialiste de Nancy s'est tout d'abord heurtée à un positionnement de désintérêt voire d'hostilité de la part de certains responsables (A). Ensuite, les élections municipales de 2008 marquent une inversion de cette logique au profit d'une large revalorisation de la démarche. Cette mobilisation s'est toutefois trouvée limitée en raison de l'absence d'intégration caractéristique de la période précédente (B).

A. L'absence d'intégration : les élections municipales de 2001

La question de l'usage des techniques issues de l'ingénierie participative dans le cadre de la compétition électorale municipale semble avoir émergée au sein de la section nancéienne du Parti socialiste en réaction à l'échec aux élections municipales de 2001. Cette échéance a en effet été marquée par une large absence de prise en compte de la démarche participative dans l'élaboration du programme qui s'est répercutée, par la suite, dans les stratégies d'opposition suivies entre 2001 et 2008. Ainsi, la campagne municipale menée par Jean-Yves Le Déaut en 2001 n'a pas envisagé la participation citoyenne comme un axe fort du programme. Les membres de la liste ont également organisé peu d'actions de proximité placées sous le signe de la participation des habitants à l'élaboration du programme. Ce positionnement apparaît comme une spécificité de la stratégie socialiste nancéienne, car ces échéances de 2001 se caractérisent à l'inverse par une forte mobilisation de cette thématique par plusieurs listes socialistes[1]. De plus, cette absence est d'autant plus significative qu'elle contraste fortement avec la large valorisation de la démocratie participative par la liste sortante emmenée par André Rossinot[2]. Alors que la liste socialiste axe sa stratégie sur le thème de « *l'usure du pouvoir* »[3] de la liste sortante, celle-ci présente à l'inverse une certaine dose d'innovation axée sur la participation citoyenne. La désignation de Claudine Guidat, affichant un profil d'experte des questions de délibération[4], témoigne de cet investissement. De même, le programme de la liste sortante insiste sur la notion de « projet citoyen » qu'elle souhaite mettre en œuvre à travers notamment de la réforme des anciennes commissions de quartiers. L'annonce dès 2001 de la constitution de conseils de quartier à structure associative, qui préfigurent les actuels Ateliers de vie de quartiers, et ce avant l'obligation légale résultant de la loi « démocratie de proximité » de 2002, peut être considérée comme une innovation relativement importante. L'équipe socialiste apparaît alors dépassée et en retard sur la question de la participation citoyenne, comme le confirme le témoignage de ce militant

[1] Nous pensons notamment ici au cas de la campagne menée par Martine Aubry pour les élections municipales de Lille. Sur ce point, se reporter à : LEFEBVRE Rémi, « La difficile notabilisation de Martine Aubry à Lille. Entre prescriptions de rôles et contraintes d'identité », *Politix*, vol. 17, n°65, 2004, p. 119- 124. Voir également : ETHUIN Nathalie et NONJON Magali, « Quartiers de campagne. Ethnographie des réunions publiques de la liste Martine Aubry à Lille », *in* LAGROYE Jacques, LEHINGUE Patrick et SAWICKI Frédéric (dir.), *Mobilisations électorales. Le cas des élections municipales de 2001*, Paris, PUF, 2005, p. 173-185.

[2] Sur les stratégies utilisées notamment par la liste sortante conduite par André Rossinot lors des élections municipales de 2001, se reporter à : NÉGRIER Emmanuel, « Municipales 2001 : les nouveaux fiefs », *Pôle Sud*, vol. 15, n°1, 2001, p. 112-115.

[3] Voir : « Nancy : André Rossinot menacé pour la première fois », *Ipsos*, dossier spécial « Municipales 2001 », mars 2001, consulté en ligne le 24 janvier 2008.

[4] Voir *supra*, p. 106 et s.

socialiste, membre de l'équipe dirigeante de la campagne de 2001 : « *André Rossinot, bien aidé par Claudine Guidat qui apparaissait comme une experte de la question, a mis en avant pendant toute la campagne de 2001, l'idée que la participation des habitants était très importante, avec notamment, un point sur lequel ils insistaient beaucoup, c'était la notion de projet. Alors qu'au même moment, la gauche était incapable de dire ce qu'elle ferait en la matière, c'était un mutisme incroyable sur la question de la participation. Et, à mon avis, ça, ça nous a été largement défavorable parce que l'équipe sortante avait annoncé à l'avance l'importance qu'elle accorderait à la notion de projet, à la participation, avec les Ateliers de vie de quartier. Et donc, la mise en avant de ces nouvelles structures permettait aussi à la liste Rossinot d'apparaître dans une position d'ouverture et de se montrer attentive à la population, tandis que nous, on avait aucun discours là-dessus, en tout cas, rien de construit. Et même pire, je me souviens que dans la section, il y avait pas mal de militants qui méprisaient la démocratie de quartier, qui pensaient que c'étaient pas des vrais problèmes. Je pense que c'était une erreur* »[1]. Sans être en mesure de pouvoir quantifier l'impact de ce positionnement sur les raisons de la défaite socialiste lors de ces échéances de 2001, nous pouvons cependant noter que ce manque d'intérêt pour la thématique participative manifestée lors de la campagne est par la suite demeuré constant lors des sept années d'opposition suivantes. Cela s'est tout d'abord manifesté par l'absence d'intérêt exprimé par les élus eux-mêmes pour les activités menées dans le cadre des AVQ. Comme nous l'indiquait un militant de cette période : « *pendant sept ans, on les a laissés faire ce qu'ils voulaient sur ce terrain de la participation. Ils ont pu gérer les AVQ notamment, comme ils voulaient, sans que l'opposition n'intervienne sur ce sujet* »[2]. L'attitude des élus se retrouve également parmi les militants de la section PS de Nancy, dont seule une minorité peut témoigner d'un engagement dans les AVQ pendant cette période. Les rares acteurs présents ont tous évoqué pour leur part des motifs personnels à l'appui de leur adhésion dans ces structures. La trajectoire de ce militant socialiste, membre de l'AVQ « Boudonville-Scarpone-Libération » entre 2003 et 2009, offre une illustration typique du phénomène : « « *je suis rentré dans mon AVQ en 2003 […] Personnellement, je viens d'une commune rurale où j'étais déjà engagé dans plusieurs structures associatives comme le foyer culturel, le foyer des jeunes. Á l'époque, j'étais déjà au PS, mais pour moi c'étaient deux choses totalement différentes, le PS et l'AVQ. D'ailleurs, j'en ai même pas parlé aux responsables de la section, ils n'étaient pas au courant au début que j'avais intégré cet AVQ. En tout cas, pour répondre à la question, c'est pas la section qui*

[1] Notes d'entretien avec Jacques Bergeret, le 22 novembre 2007.
[2] *Ibid.*

m'a demandé d'y aller. Non, j'y suis allé parce que ça m'intéressait et que ça participait à l'intégration dans le quartier, pour créer des liens »[1]. Il apparaît toutefois que l'idée d'assurer une présence de militants socialistes au sein des AVQ a été évoquée, sans réalisation concrète, durant cette période : « *le PS n'a pas assez pris la mesure de la portée de ces structures, alors que la droite, qui les contrôle, l'a tout à fait intégrée. Et c'est un vrai problème, pour nous, si on veut un jour être en mesure de gouverner cette ville. Mais, c'est un vieux problème déjà, lors des précédentes municipales, avec Borella…les socialistes nancéiens ont toujours considéré qu'il ne fallait pas s'investir dans ces dispositifs. Moi, quand je l'ai fait, au-delà de mes convictions personnelles, je l'ai fait aussi parce que je pensais que, stratégiquement, il fallait le faire. Et, j'ai même tenté de développer cette idée là au PS, au début, juste après l'élection. J'ai essayé de faire passer l'idée qu'il fallait mettre en place un dispositif cohérent avec l'ensemble des élus, parce que c'est ultra-important de savoir ce qu'il se passe dans les AVQ pour être une vraie bonne opposition. Mais, ça n'a jamais fonctionné* »[2]. En définitive, cette absence d'investissement personnel, de la part des élus socialistes d'opposition et collectif, de la part de la section PS de Nancy, s'est traduit pas une large désertion de ces lieux par les militants. Cette situation a plongé le parti dans une ignorance presque totale des enjeux politiques associés au travail des AVQ ou plus simplement des différentes activités s'y déroulant. Or, il s'avère que cela a provoqué certaines conséquences visibles lors des échéances municipales de 2008.

B. Une intégration infructueuse : les élections municipales de 2008

Les élections municipales de 2008 marquent l'intégration de la norme participative comme instrument de conquête du pouvoir par la section socialiste de Nancy. La thématique participative a été largement déclinée et valorisée par la liste socialiste lors de cette campagne, là où elle avait été négligée en 2001. Tout d'abord, l'équipe socialiste a initié une tentative de disqualification du système participatif nancéien. Comme nous l'avons déjà évoqué, Nicole Creusot s'est efforcée de mettre en valeur la gestion monarchique de la municipalité sortante, dont la politique participative n'aurait consisté que dans l'organisation d'une simple illusion de concertation au service de la communication personnelle du maire[3]. Toutefois, notre étude

[1] Notes d'entretien avec Gilles Meyer, le 22 novembre 2007.
[2] Notes d'entretien avec Jacques Bergeret, le 22 novembre 2007.
[3] Voir *supra*, p. 95.

de la préparation de cette campagne par le Parti socialiste local[1] nous a permis de constater que si la démarche participative a effectivement constitué un axe majeur de la campagne socialiste, son usage a cependant été réduit en raison d'une large méconnaissance du fonctionnement des dispositifs participatifs municipaux. La préparation de la campagne s'est ainsi notamment organisée autour de quatre ateliers thématiques regroupant les co-listiers et les militants volontaires ou compétents sur chacun de ces thèmes. Les quatre thèmes déclinés étaient les suivants : « Atelier 1 : Nancy et sa jeunesse », « Atelier 2 : Nancy solidaire », « Atelier 3 : Nancy face aux enjeux du 21ème siècle », « Atelier 4 : Nancy vivante ». La démarche participative était traitée dans le cadre du dernier atelier au côté d'autres sujets comme la vie associative et culturelle ou encore des nouvelles technologies. Nous avons pu remarquer, à l'occasion des réunions-débats organisés par ce groupe de travail, que cet axe de la stratégie socialiste demeurait encore largement incomplet. Les militants présents ont cherché à déterminer « *la problématique générale* » de la question participative. Le compte-rendu de ces échanges démontre que sur le plan conceptuel, l'équipe socialiste a pu notamment compter sur l'apport de la formation reçue par les acteurs du Conseil général, très présents dans la préparation de la campagne municipale. Á titre d'exemple de ce soutien conceptuel des membres du Conseil général, le militant-animateur de cet atelier est un collaborateur de l'exécutif départemental qui a reçu à ce titre les formations internes organisées par le département sur la question participative. Le document final indique par exemple : « *nous avons échangé sur le thème « c'est quoi/ce n'est pas quoi la participation ». La participation, ce n'est pas rencontrer les habitants d'un quartier quand le projet de réaménagement est bouclé, que l'architecte est désigné (quartier gare) : c'est associer les habitants au processus de décision et de réflexion* » ; « *A quoi sert la participation : reconnaissance de l'expertise d'usage + reconnaissance du rôle que chacun joue dans cette ville : mobiliser les idées, les énergies, créer du lien social* » ou encore « *Qui pourra participer ? Quels publics ? Proposition d'association des représentants des habitants nancéiens qui n'ont pas le droit de vote au conseil municipal et au conseil communautaire, avec voix consultative, en attendant la Loi* ». Si certains aspects conceptuels paraissent donc abordés dans ce travail préliminaire, nous pouvons à l'inverse faire état de l'absence d'expérience concrète de militants engagés dans les AVQ. Nous retrouvons ici, les conséquences du positionnement adopté par l'équipe d'opposition précédente ainsi que par la section PS de Nancy d'alors. La préparation de la campagne a en effet démontré une large

[1] Nous avons ainsi pu assister à plusieurs réunions internes de la section PS de Nancy visant à préparer les principaux axes de la campagne municipale, entre octobre 2007 et janvier 2008.

méconnaissance du fonctionnement concret des AVQ en raison de l'incapacité à trouver un nombre substantiel de militants actifs dans ces structures. Les responsables de la liste ont pourtant effectué une recherche parmi leurs « troupes » afin de trouver ces profils de militants, mais le succès a été très limité. Il s'en est alors suivi la formulation de critiques générales et relativement vagues à l'encontre des AVQ : la critique d'une instrumentalisation totale – qui apparaît relativement caricaturale par rapport à la réalité – voire même le retour à un positionnement de mépris ou de condescendance vis-à-vis de ce qui se joue dans ces structures. De même, ce manque de connaissance du fonctionnement précis des AVQ s'est traduit par l'absence de propositions concrètes visant à améliorer directement les structures existantes. La disqualification générale a conduit à l'inverse à la proposition, très faiblement étayée, de mise en place de dispositifs alternatifs comme des « *régies de quartier* »[1].

Ensuite, l'équipe socialiste a également cherché à incarner le leadership sur le thème de la participation par la formulation de propositions se voulant innovantes et originales. La revendication du label participatif apposé sur la liste socialiste renvoie à la concurrence que se livrent les formations partisanes sur ce terrain. Il apparaît en effet, tant dans la mise en œuvre de pratiques délibératives internes, que dans le recours à des techniques participatives externes comme mode de gestion, que les partis politiques se livrent à une « *guerre technologique* » pour ne pas se laisser déborder sur la question participative[2]. Dans ce cadre, la liste socialiste nancéienne a par exemple mis en avant les techniques de budget participatif ou encore s'est proposée d'intensifier le recours à l'*e*-démocratie. Ces propositions n'apparaissent toutefois pas propres au PS et nous pouvons identifier les mêmes références dans le programme de la liste sortante[3], ce qui tend à confirmer le constat d'une forme

[1] Document officiel de présentation du programme de la liste socialiste. La référence aux structures de type « régies de quartier » n'est pas très développée et se contente de reprendre les critiques adressées au fonctionnement des actuels AVQ : « des régies de quartier : nous ferons évoluer avec vous le fonctionnement des ateliers de vie de quartier, vers plus de liberté et d'autonomie. Un budget participatif leur sera alloué dans le cadre de la mise en place des régies de quartiers ». En outre, rien dans les documents officiels ni dans les travaux préparatoires ne semble inscrire ce projet dans le cadre du mouvement national des régies de quartier, aujourd'hui structuré autour du Comité national de liaison des Régies de quartier.

[2] Il est intéressant de constater ici que nos observations locales rejoignent les constats généraux formulés par ailleurs relatifs à l'avènement de politiques participatives et délibératives internes concurrentielles, déployées par les organisations partisanes, en particulier le PS et l'UMP. Pour plus de détails, se reporter à : OLIVIER Laurent, « Les procédures délibératives dans un contexte de fluidification et de diversification des allégeances partisanes », *in* LEFEBVRE Rémi et ROGER Antoine (dir.), *Les partis politiques à l'épreuve des procédures délibératives*, Rennes, PUR, 2009, p. 167. L'auteur relève par exemple que « loin d'être figées et institutionnalisées, les procédures délibératives partisanes font l'objet d'interprétations contradictoires et de surenchères. L'impératif de modernisation par les instruments délibératifs incite les partis à s'engager dans un mimétisme moins programmatique que procédural – voire dans une « guerre technologique » qui confond parfois participation et délibération et qui valorise la rapidité et la réactivité des coups ». Ainsi, à ce mimétisme délibératif interne semble correspondre un parallélisme participatif externe.

[3] Voir *supra*, p. 97 et s.

d'observation partisane mutuelle dans le domaine de l'ingénierie participative. Un document de préparation de la campagne se réfère en ces termes à « *l'exigence démocratique* »[1] : « *« faire respirer la ville », « ouvrir grand les fenêtres », tel pourrait être dans un premier temps le désir de chaque nancéien, chaque nancéienne tant la démocratie locale a besoin d'une diversité et d'un souffle nouveaux. Nous proposons de travailler pour une véritable participation des habitants au projet dont ils sont les meilleurs experts. Une mesure phare sera la mise en place de budget participatif. Ce budget sera disponible pour permettre aux nancéiens de tel ou tel quartier (voire de plusieurs) de mener un projet qui leur semble important. Une autre sera les « comptes rendus annuels de mandat » pour rendre des comptes aux nancéiens sur les politiques mises en place. On peut aussi proposer des référendums consultatifs* »[2]. Le développement de cet axe de campagne s'est d'ailleurs appuyé sur la recherche d'exemples dans d'autres communes détenues ou convoitées par la gauche. Ainsi, les techniques conçues et utilisées par l'équipe de Martine Aubry à Lille ont cette fois été largement mobilisées dans le cadre de la préparation du programme de la liste socialiste nancéienne[3]. En définitive, l'échéance électorale de 2008 marque une certaine reconnaissance de la portée politique des techniques de participation citoyenne, de la part du personnel socialiste nancéien. Cette officialisation repose sur leur découverte que l'absence de militants engagés dans les structures des AVQ a pesée sur la pertinence de leur diagnostic. De même, la section socialiste a cherché à s'appuyer sur le personnel départemental qui apparaît mieux formé sur ces questions participatives, afin qu'ils leur fournissent des éléments conceptuels. Ainsi, malgré la défaite lors de ces élections, cette échéance a marqué l'affirmation de la nécessité d'intégrer pleinement la démarche participative comme une stratégie d'opposition en vue des prochaines municipales.

[1] Document rassemblant les contributions des militants de la section socialiste de Nancy au projet de la liste PS pour les élections municipales de 2008.
[2] *Ibid*.
[3] Ce tropisme lillois présent au sein de la section socialiste de Nancy s'explique sans doute, au moins partiellement, par la présence d'une majorité issue du courant « aubryste » à la section mais également, depuis le congrès de Reims, à la fédération de Meurthe-et-Moselle.

II. L'AFFIRMATION DE LA DIMENSION STRATÉGIQUE DE LA DÉMARCHE PARTICIPATIVE : LA STRATÉGIE D'OPPOSITION SOCIALISTE MISE EN PLACE DANS L'APRÈS 2008

L'intégration de la démarche participative à la stratégie socialiste d'opposition municipale s'incarne tout d'abord par une forte mobilisation partisane autour de cet objectif. Le PS local s'organise en interne autour de cet objectif (A). Ensuite, cet investissement emporte plusieurs conséquences sur le fonctionnement des AVQ de la ville de Nancy. Ces implications posent *in fine* la question de la généralisation des usages partisans de la démocratie participative locale (B).

A. La mobilisation socialiste autour de l'intégration des dispositifs participatifs comme stratégie d'opposition

La nouvelle période d'opposition subie par les socialistes nancéiens suite aux municipales de 2008 montre notamment une évolution sensible de la prise en compte de la démarche participative comme stratégie politique globale. Ainsi, à la différence de la précédente mandature (2001-2008), le Parti socialiste local semble investir plus largement cette thématique. En témoigne par exemple les efforts de coordination et d'actions concertées visant à donner une cohérence à la stratégie participative socialiste qui sont apparus depuis lors. La mobilisation collective s'organise donc entre les représentants du groupe des élus de gauche au conseil municipal, les responsables socialistes de la section de Nancy et de la fédération meurthe-et-mosellane ainsi qu'avec les militants. Concrètement, cette intégration de la démarche participative prend la forme d'un vaste programme de présence de militants socialistes au sein des AVQ de la ville. Cette logique tranche singulièrement avec le désintérêt manifesté par la majorité du personnel socialiste dans la période 2001-2008. De plus, il s'agit d'une volonté ouvertement exprimée puisque l'on peut en trouver la trace dans une tribune publiée sur le site internet de la section PS de Nancy. L'article, intitulé, « *les élections se gagnent aussi dans les quartiers* », se propose, à l'occasion des nouvelles assemblées générales des AVQ se déroulant entre octobre et novembre 2009, d'inviter l'ensemble des militants de la section à investir massivement ces lieux : « *du 19 octobre au 23 novembre 2009 se dérouleront sur l'ensemble du territoire nancéien les premières assemblées générales des ateliers de vie de quartier (AVQ). Certains camarades PS sont d'ores et déjà membres de*

ces AVQ et les informations qu'ils recueillent à l'occasion des réunions de conseil d'administration ou de commissions de travail permettent au groupe des élus de gauche de Nancy d'avoir connaissance des problèmes existants dans les différents quartiers de Nancy […] Je t'invite cependant à assister à ces assemblées générales des ateliers de vie de quartier, à prendre la parole si nécessaire pour alimenter le débat et, si le cœur t'en dit, à rejoindre les équipes de référents »[1]. Cet appel à l'engagement de militants socialistes au sein des AVQ[2] intervient d'ailleurs dans la continuité d'une première modalité de présence dans ces structures, exprimée par les élus dès juin 2008. En effet, peu après la tenue du scrutin, le maire de Nancy a invité les élus d'opposition à le rencontrer pour entamer un échange sur l'évolution de la politique participative municipale. Les membres du groupe des élus de gauche ont à cette occasion manifesté la volonté de se voir reconnaître un statut officiel dans le fonctionnement des AVQ. Plus précisément, cette proposition, émanant d'une rencontre entre élus et militants de la section PS de Nancy, était formulée en ces termes : « *l'un des objectifs des AVQ est l'échange d'informations entre les élus et les citoyens. Or, à l'heure actuelle, cette dynamique n'est pas opérationnelle. En plus, seule la majorité bénéficie de cet échange et détient de ce fait, la mainmise sur les AVQ. La proposition que nous faisons est d'instituer un élu de la majorité et un élu de l'opposition référent sur chaque AVQ* »[3]. Comme nous le résumait un militant socialiste, l'argument central de cette idée, était d'instaurer une forme de contre-pouvoir à l'influence des adjoints de territoire dans le fonctionnement des AVQ : « *soit on exclut toute présence politique des élus dans ces dispositifs, comme c'est la règle dans de nombreux conseils de quartiers d'autres communes en France ou à l'étranger, soit on assure une représentation équitable de toutes les forces politiques. Parce que pour l'instant, ce sont les adjoints de territoires qui sont les véritables présidents des AVQ. Et du coup, la prétendue indépendance des AVQ, elle ne tient pas du tout !* »[4]. Si cette proposition a été rejetée par la majorité, elle correspond bien à la mise en œuvre d'une forme de présence continue des responsables socialistes au sein des AVQ. Le déploiement de cette stratégie repose, au terme même de l'article précité, sur une double logique. Les responsables socialistes semblent croire aux bénéfices potentiels qu'ils peuvent retirer de l'usage des AVQ afin de renforcer les capacités de l'opposition actuelle mais également dans le but de préparer

[1] « Les élections se gagnent aussi dans les quartiers », site internet de la section socialiste de Nancy, le 19 octobre 2009, consulté en ligne le 19 octobre 2009.
[2] Voir *infra*, p. 405 et s. Nous reviendrons par la suite sur l'étude de la réussite de cette stratégie et de ses conséquences sur la composition des AVQ.
[3] Compte-rendu de la réunion organisée entre les militants de la section PS de Nancy et les élus du groupe socialiste à la mairie de Nancy, sur le thème « Rénovation des ateliers de vie de quartiers », le 9 juin 2008.
[4] Notes d'entretien avec un militant socialiste, le 12 juin 2008.

les prochaines échéances municipales. Á partir de ce cadre d'action, nous avons pu dégager de manière plus précise les différents avantages escomptés suite à cet usage stratégique de la démarche participative.

En premier lieu, l'engagement d'un grand nombre de militants au sein des AVQ peut servir à renforcer les pouvoirs de l'opposition. Cette stratégie est particulièrement utile en raison de la position structurellement faible des groupes d'opposition au sein du pouvoir municipal[1]. La majorité apparaît naturellement mieux armée par sa possession de la plupart des ressources : accès et distribution de l'information, ressources humaines, techniques et financières. En outre, cette précarité est accentuée par la conjoncture locale, particulièrement marquée par la figure du maire en place. André Rossinot apparaît en effet comme un notable local pouvant se prévaloir d'une connaissance presque totale de son territoire et des principaux dossiers. Son leadership se trouve encore accru par son ancienneté à ce poste ainsi que par le cumul de plusieurs mandats et fonctions, sur le plan local et national[2]. En conséquence, les élus socialistes sont confrontés à de nombreux obstacles pour se faire entendre et exister politiquement. Ce déséquilibre est rendu encore plus net lorsque l'on étudie la composition du groupe des élus de gauche. Ainsi, sur les 11 élus formant ce groupe, 4 seulement faisaient partie de l'ancienne équipe lors de la période 2001-2008. L'élection à ce poste constitue par ailleurs la première accession à un mandat public pour 4 membres. La moyenne d'âge de 41 ans apparaît enfin relativement basse. Cette situation est la conséquence directe du choix stratégique effectué lors de l'élaboration de la liste, le Parti socialiste ayant alors joué la carte du renouvellement en présentant « *une nouvelle génération* »[3]. En résulte en définitive un groupe présentant un mélange de profils d'élus aguerris et de semi-professionnels de la politique[4], encore relativement inexpérimentés et plus faiblement intégrés aux différents réseaux et jeux de pouvoir à l'œuvre dans le microcosme municipal. Le recours aux AVQ s'avère alors particulièrement précieux pour combler ces différents déficits. Ils sont par exemple utilisés dans le cadre général de l'accès à l'information relative aux différents dossiers. La remontée des éléments effectués par les militants présents dans les AVQ permet

[1] Pour un exposé du rôle et des stratégies adoptées par l'opposition dans les assemblées locales, voir : PORTELLI Hugues, « L'opposition dans les assemblées locales », *Pouvoirs*, n°108, 2004, p. 137-141.

[2] Voir *supra*, p. 29.

[3] BRACONNOT Frédérique, « Une nouvelle génération », *L'Est Républicain*, le 11 février 2008. Le journal précise d'ailleurs que « la conseillère générale de Nancy a choisi de s'entourer d'une équipe jeune qui affiche une moyenne d'âge de 42 ans » afin « d'impulser une nouvelle génération politique, avec de nouveaux visages, de nouvelles pratiques, de nouvelles idées », selon les termes de la tête de liste.

[4] Pour plus de détails sur cette catégorie, voir MATONTI Frédérique et DULONG Delphine, « Comment devenir un(e) professionnel(le) de la politique ? L'apprentissage des rôles au Conseil Régional d'Ile-de-France », *Sociétés et représentations*, n°24, 2007, p. 251-267.

d'offrir une vue plus complète des différentes dimensions d'un projet ou d'une politique publique. Plusieurs élus socialistes critiquent en effet la majorité pour son manque de sincérité dans l'accomplissement de son devoir de transmission d'information à l'opposition. Le recours direct aux AVQ comme vecteurs d'informations serait dès lors une nécessité pour garantir la capacité de réaction de l'opposition. Cependant, ce rapport à l'information nous paraît revêtir une dimension nettement plus stratégique en ce sens qu'il peut également contribuer à nourrir la contestation et déstabiliser le pouvoir municipal. En dégageant les principaux points d'achoppement de certains projets, les conflits naissants à propos de politiques publiques, les élus d'opposition peuvent par la suite s'en emparer afin de se présenter comme l'incarnation officielle des mécontentements citoyens. Cela ouvre alors la voie à une forme de récupération politique des aspirations citoyennes en s'érigeant en véritables représentants de la parole des habitants face à une municipalité à l'origine de fausses concertations[1]. La communication organisée par les responsables socialistes vise à dissimuler ce phénomène car le bénéfice de cette stratégie ne peut être réel qu'en préservant l'image d'une adéquation naturelle entre positions institutionnelles et aspirations citoyennes. Nous avons cependant pu assister à plusieurs réunions internes, de rencontres et d'échanges entre élus du groupe des élus de gauche et militants engagés dans les AVQ nous permettant d'attester de la réalité d'un phénomène de remontée de ces cas litigieux[2]. Nous avons ainsi pu établir certaines concordances directes entre les différentes politiques visées par l'opposition socialiste et l'intensité des mécontentements exprimés par les habitants dans les AVQ par rapport à ces mêmes dossiers. Ce phénomène de récupération est particulièrement net à propos du dispositif de concertation dénommé « la Lanterne », mis en place dans le cadre du vaste projet d'aménagement du quartier « Nancy Grand Cœur » et de la place Thiers. Cet outil a suscité, comme nous l'avons déjà souligné, de vives réactions négatives de la part des citoyens. Or, nous pouvons constater qu'il a également constitué un des principaux axes de communication du groupe des élus de gauche qui s'est régulièrement positionné contre ce dispositif dans plusieurs tribunes[3]. Cet exemple n'est pas unique et nous avons pu constater

[1] Dans un sens proche, Virginie Anquetin et Audrey Freyermuth envisagent également l'usage de la demande sociale des habitants comme une ressource électorale pour une opposition municipale. Voir : ANQUETIN Virginie et FREYERMUTH Audrey, « Introduction : Produire « la demande » : la structuration de l'action publique par le jeu électoral », *in* ANQUETIN Virginie et FREYERMUTH Audrey (dir.), *La figure de l' « habitant ». Sociologie politique de la « demande sociale »*, Rennes, PUR, 2008, p. 23. Les auteurs indiquent ainsi que « lorsque les compétiteurs, challengers ou sortants, perçoivent les tracas quotidiens des « habitants » comme une ressource électorale disponible, ils sont amenés à les investir, et ce faisant, à les ériger en une « demande », support promotionnel de leur entreprise politique ».

[2] Notes d'observation lors de réunions internes de la section socialiste nancéienne.

[3] Nous pouvons ainsi dénombrer plusieurs interventions en conseil municipal sur ce point. Lors du CM du 15 décembre 2008, Nicole Creusot a ainsi interpellé la majorité à l'occasion du lancement de l'enquête publique

une série d'usages similaires de différents projets ayant provoqué des tensions entre élus de la majorité et habitants des différents quartiers concernés[1].

En second lieu, l'usage stratégique de la démarche participative peut également être dirigé dans la perspective spécifique de la préparation des prochaines échéances municipales. Si le renforcement de la pertinence, de l'audience ou encore des moyens d'action de l'opposition participent évidemment à cette seconde dimension, nous pouvons néanmoins isoler certains aspects plus strictement liés à cette anticipation électorale. Tout d'abord, l'encouragement à un engagement actif et nombreux des militants socialistes peut permettre de corriger les lacunes perçues lors de l'élaboration de la campagne de 2008. La thématique participative, notamment dans une perspective de disqualification des dispositifs existants, a été, nous l'avons vu, imparfaitement intégrée à cette époque en raison de la méconnaissance du fonctionnement concret des AVQ. La stratégie de présence doit alors être interprétée comme une modalité visant à remédier à cette lacune et à conférer des arguments plus solides à ajouter à la prochaine campagne de disqualification. Ensuite, à l'image de la pratique évoquée à propos du maire de Nancy[2], il apparaît que les responsables socialistes cherchent également, en favorisant particulièrement l'engagement des plus jeunes militants, à recourir à la dimension pédagogique des AVQ. Ici encore, ces structures sont également utilisées comme des écoles de formation au métier d'élu de proximité à destination des « espoirs » du parti. Elles offrent enfin la possibilité d'entamer un processus de notabilisation à l'échelle d'un quartier qui peut s'avérer utile dans le cadre de la mise en œuvre du critère de la représentativité territoriale désormais généralisée lors de l'élaboration des différentes listes. Mieux encore, cette représentation du jeune personnel politique socialiste est envisagée comme un complément utile pouvant servir de support logistique dans le cadre des différentes campagnes. Certains jeunes militants se sont ainsi vus fortement incités à rejoindre l'AVQ de certains quartiers « *afin de préparer le terrain pour les différentes campagnes, municipales ou cantonales. Il faut essayer de se faire connaître des habitants, comme ça on peut être des*

---

relatif à l'aménagement de la place Thiers. Cette prise de parole a notamment pointé les insuffisances du dispositif de « la Lanterne », ce lieu d'information et de concertation installé au centre de la place. De même, lors du conseil municipal du 10 novembre 2008, le lancement de la consultation de maîtrise d'œuvre a également fait l'objet d'observations critiques reposant en partie sur la nécessaire concertation des citoyens autour de ce projet. De même, de nombreuses tribunes ont été publiées en ce sens dans la presse locale : CLAUSSE Frédéric, « Rentrée à gauche », *L'Est Républicain*, 27 septembre 2009 ; UTARD Ghislain, « Pour un morceau de ville », *L'Est Républicain*, 29 juin 2009 ; TARIBO Pierre, « Place Thiers : la gauche dénonce « une communication hasardeuse » », *La Semaine*, 9 mai 2009. Dans les tribunes libres du journal d'information municipale : Groupe des élus de gauche, « Des actes ! », *Nancy Mag'*, juillet 2008, p. 15.

[1] Nous pensons notamment à une série de projets d'aménagement, souvent à l'origine des plus fortes tensions entre la collectivité et les habitants : projet d'aménagement des « Rives de Meurthe » sur le territoire de l'AVQ « Stanislas-Meurthe », projet de création du « boulevard urbain », projet d'aménagement de la « friche Alstom ».

[2] Voir *supra*, p. 387.

relais efficaces entre le candidat et les habitants pendant la campagne »[1]. En définitive, l'investissement de la démarche participative par la nouvelle équipe d'opposition témoigne du potentiel électoral et politique que les différents dispositifs sont susceptibles d'apporter. L'étude des conséquences de cet investissement tend à faire état d'une généralisation des usages stratégiques de la démocratie participative locale.

B. Les conséquences de la mobilisation : vers une généralisation des usages stratégiques et partisans de la démocratie participative locale ?

La conséquence immédiate de l'intégration de la démarche participative au sein de la stratégie d'opposition socialiste est la présence de nombreux militants du PS dans les différents AVQ de la ville. Nous avons pu nous livrer à une estimation précise de cette présence grâce à nos observations de terrain et à la collaboration des responsables socialistes sur ce point, qui, nous l'avons vu, ne cherchent pas à dissimuler cette pratique. Ainsi, nous pouvons attester de l'engagement de 14 militants de la section PS de Nancy au sein des CA des différents AVQ de la ville. La proportion de ces acteurs atteint donc 8,5 % des effectifs de l'ensemble des CA. Ce chiffre démontre déjà que nous avons bien affaire aux résultats d'une stratégie collective et non pas à une série de coïncidences. En outre, notre estimation ne tient pas compte des différents sympathisants socialistes voire de militants d'autres partis de gauche que nous avons pourtant largement identifiés durant notre enquête. Il apparaît d'ailleurs que les responsables socialistes ont eux-mêmes effectué un recensement des sympathisants proches du PS et membres des différents CA. Ainsi, en tenant compte de ces nouveaux acteurs, au nombre de 3, le pourcentage atteint le seuil des 10%. Enfin, il faut encore ajouter une dernière catégorie de militants socialistes engagés dans les AVQ. Ces derniers sont expressément désignés comme des référents auprès de la section socialiste au sein des différents AVQ. Ils sont à ce titre particulièrement chargés de rendre compte aux responsables de la section des activités (projets, débats, conflits…) se déroulant dans leur AVQ[2]. Nous avons ainsi pu identifier 6 autres militants de la section nancéienne du PS agissant en tant que « référents » sur plusieurs quartiers. L'ensemble de ces éléments portent donc le nombre d'acteurs identifiés comme membres du PS et actifs dans les AVQ de la ville à un total de 23. Si ce nombre peut apparaître relativement faible, il est néanmoins significatif car ces militants occupent des fonctions importantes dans les AVQ, en tant que membres des CA ou référents.

[1] Notes d'entretien avec Alban Cayon, membre du CA de l'AVQ « Léopold-Vieille ville », le 2 mars 2009.
[2] Notes d'entretien avec Alban Cayon, le 26 août 2009.

Afin de préciser les logiques à l'origine de cette stratégie de présence, nous avons isolé cinq caractéristiques affichées par le groupe des 14 membres des AVQ, officiellement membres de la section socialiste de Nancy. L'étude de ces critères nous enseigne plusieurs éléments, ainsi que le résume le tableau suivant :

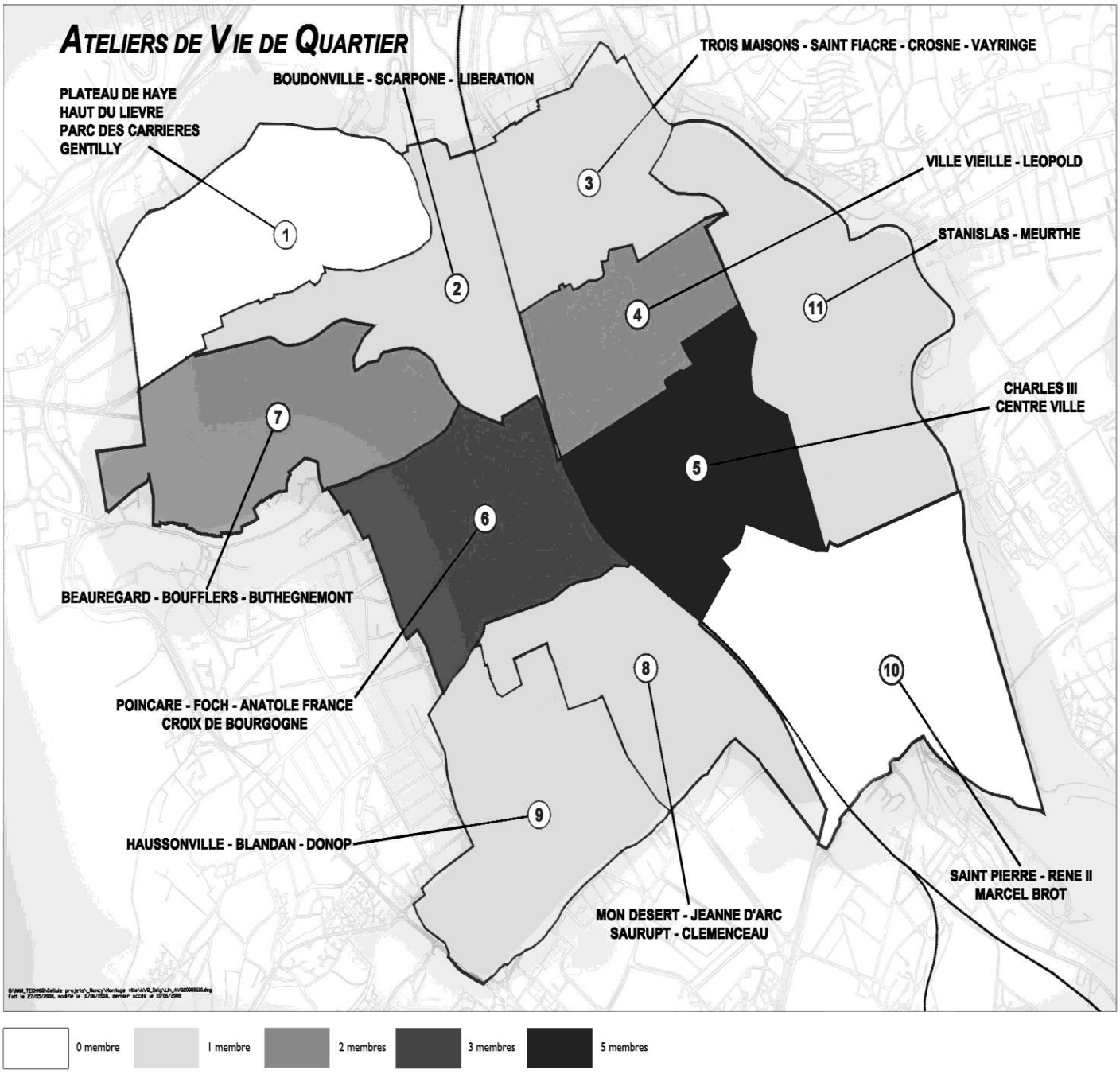
Moyenne d'âge	**Présence dans un CA avant 2008**	**Responsabilité au sein du PS (section de Nancy et/ou fédération 54)**	**Présence sur la liste PS aux municipales de 2008**	**Autres candidatures**
45 ans	6 membres (42,9%)	5 membres (35,7%)	7 membres (50%)	1 membre suppléant lors d'une cantonale nancéienne (7,1%)

Ces critères confirment en premier lieu la stratégie d'encouragement de présence à destination principale des plus jeunes militants. Même si la moyenne d'âge apparaît déjà plus jeune que celle constatée dans la population de l'ensemble des membres du CA, nous pouvons par ailleurs préciser la présence de 6 militants âgés de moins de 35 ans (de 24 à 34 ans). Ces acteurs ont dès lors contribué au renouvellement de la composition des AVQ annoncé par la mairie avec une hausse de 6% de « jeunes »[1]. Cette influence sur la composition des CA est particulièrement forte au sein de l'AVQ « Centre ville-Charles III » qui concentre la présence de 4 de ces 6 jeunes militants. Le recours à un personnel politique encore faiblement intégré au sein de l'organigramme partisan est de plus attesté par le profil de militants sans responsabilité interne. Seuls 5 militants détiennent des responsabilités : 3 d'entre eux sont des membres du bureau de la section de Nancy (dont un cumulant ce poste avec une délégation fédérale), 1 membre est présent au sein du Conseil fédéral et enfin, le membre apparemment le mieux intégré, âgé de 29 ans est attaché parlementaire d'un député du département et se présente comme un militant présent au Conseil et au Bureau fédéral ainsi qu'en charge d'une délégation fédérale. Enfin, le recrutement de ces militants s'est largement effectué au sein des candidats présents sur la liste socialiste aux municipales de 2008 puisque l'on constate la présence de ces 7 co-listiers de Nicole Creusot. Enfin, un acteur présent au sein du CA de

[1] Voir *supra*, p. 252 et s.

l'AVQ « Poincaré-Foch-Anatole France-Croix de Bourgogne » a été le suppléant de la candidate socialiste lors des élections cantonales de 2008 sur le canton de Nancy Ouest qui englobe ce quartier, renvoyant alors au lien entre stratégies municipales et cantonales. Nous pouvons par ailleurs faire état d'une répartition inégale de ces individus au sein des différents ACQ, comme l'illustre la carte suivante[1] :

Cartographie de la présence des militants socialistes dans les CA des AVQ



[1] Voir : Annexe n°9.

Cette cartographie de la présence de militants socialistes au sein des CA des AVQ nancéiens fait apparaître une répartition concentrique séparant nettement les quartiers périphériques, regroupant une faible proportion de ces acteurs des quartiers centraux de la ville, qui affichent à l'inverse une forte concentration de militants. Ainsi, la bordure extérieure de la ville est faiblement investie : les quartiers les plus éloignés géographiquement du centre-ville mais aussi les plus populaires comme l'AVQ « Plateau-de-Haye », « Stanislas-Meurthe », « Saint-Pierre-René II-Marcel Brot » et « Haussonville-Blandan-Donop » sont les plus excentrés et ceux qui regroupent la plus forte proportion d'ouvriers[1]. Á l'inverse, les 3 AVQ installés sur les quartiers les plus centraux, à savoir « Poincaré-Foch-Anatole France-Croix de Bourgogne », « Léopold-Vieille ville » et « Centre ville-Charles III » comptent la plus forte présence des militants socialistes qui culminent à 5 membres pour le seul AVQ « Centre ville-Charles III » soit 1/3 de la composition du CA. Ces quartiers sont également ceux qui affichent la plus forte densité de cadres[2]. Ces caractéristiques semblent naturellement induites par la sociologie des militants socialistes, de plus en plus marquée par un certain embourgeoisement en même temps qu'une désertion des militants issus des classes populaires[3]. En définitive, la mise en œuvre de cette stratégie de présence contribue à biaiser un peu plus le caractère faiblement représentatif des AVQ. La présence de ces militants et sympathisants, pour l'instant limitée à 10% des membres du CA, entraîne une forme de verrouillage supplémentaire de ces structures. Dès lors, l'intégration de la démarche participative comme terrain de l'affrontement électoral favorise la sur-politisation des membres et des enjeux attachés aux différentes structures à vocation citoyenne. Autrement dit, la parole militante tend à se substituer progressivement à la parole citoyenne. Cette politisation fait revenir au sein de la sphère participative des éléments propres au système représentatif et à la compétition électorale que la démarche participative est pourtant censée enrichir, compléter tout en y restant soustraite. Les suspicions réciproques de noyautage, d'instrumentalisation, de communication politique constituent alors autant de limites à la réalisation de la démarche participative qui apparaît au final comme un simple élément supplémentaire intégré aux stratégies développées par les différentes équipes partisanes en quête du leadership territorial.

[1] Selon le recensement INSEE de 1999, le classement des quartiers nancéiens comptant la plus forte proportion d'ouvriers est le suivant, en ordre croissant : AVQ « Plateau de Haye » avec 46,2 % ; AVQ « Stanislas-Meurthe » avec 27,5 % ; AVQ « Saint-Pierre-René II-Marcel Brot » avec 23,5 % et AVQ « Haussonville-Blandan-Donop » avec 20,3%.

[2] Selon le recensement INSEE de 1999, le classement des quartiers nancéiens comptant la plus forte proportion de cadres est le suivant, en ordre croissant : AVQ « Léopold-Vieille ville » avec 28,5 % ; « Poincaré-Foch-Anatole France-Croix de Bourgogne » avec 20,9 % ; AVQ « Centre ville-Charles III » avec 20,5 %.

[3] Voir : SAWICKI Frédéric et LEFEBVRE Rémi, *op. cit.*, p. 168-186.

CONCLUSION PARTIE 2

La démocratie participative se présente comme un instrument au service de la correction et de la rénovation des modalités classiques de la participation des citoyens à la vie de la cité. Elle se voit à ce titre attribuer différents effets potentiellement efficaces pour œuvrer directement à la démocratisation de l'espace public local. D'une part, elle présenterait une capacité à « ouvrir » cet espace en intégrant de nouveaux acteurs issus de la société civile au sein des processus décisionnels. D'autre part, elle serait en mesure d' « ouvrir » les débats eux-mêmes en introduisant de nouveaux discours, contraignant les responsables politiques et les techniciens à effectuer des repositionnements dans leurs registres discursifs et leurs répertoires d'actions, en raison de la configuration créée par ces nouvelles interactions.

Or, il apparaît que ces deux objectifs liés aux politiques participatives se heurtent à de nombreuses contraintes. Ce constat d'échec s'appuie tout d'abord sur l'incapacité des dispositifs actuellement expérimentés à inclure un nombre suffisamment important d'habitants pour garantir la représentativité de la population concernée et donc l'équité des débats organisés. Comme nous l'avons vu, ce défaut d'inclusion entraîne plusieurs conséquences dommageables sur la structure de l'espace public. L'expertise citoyenne sollicitée est incomplète, ce qui incite les élus à fonder leur décision sur une vision partielle des attentes exprimées par les citoyens. Cela accentue l'inégalité d'accès à la décision entre les citoyens en favorisant une minorité d'habitants socialement privilégiés au détriment des populations traditionnellement en marge des débats publics. En outre, ce phénomène encourage les habitants engagés dans les dispositifs à chercher à renforcer leurs positions préférentielles en développant des comportements élitistes voire même à contester directement la légitimité des élus. Ces éléments semblent en définitive favorables à l'entretien d'un « double jeu de dupes » entre élus et citoyens. Á l'illusion d'une participation citoyenne approfondie et inclusive entretenue par les responsables politiques, paraît répondre l'illusion d'actions menées au nom de l'intérêt collectif, dans un souci de représentativité, créée par les membres de cette nouvelle élite citoyenne participative.

Cette tendance générale est par ailleurs complétée par l'introduction de rapports de pouvoirs et de stratégies partisanes au cœur du champ participatif. Institués comme les nouvelles arènes officielles du débat public local, les différents dispositifs ont en effet des difficultés à résister aux forces politiques qui s'affrontent habituellement au sein de l'espace public. C'est ainsi qu'en plus de constituer un objet de la lutte entre responsables politiques cherchant à

s’approprier l’exclusivité du label participatif « authentique », les instances participatives tendent à devenir le terrain même de ces luttes. L’introduction de logiques stratégiques entraîne effectivement l’application des « recettes » classiques des luttes de pouvoir visant au maintien, à l’extension ou à la contestation d’une domination politique. Les élus peuvent ainsi tenter d’exploiter les différents avantages procurés par ces nouveaux lieux d’échanges et d’interactions afin de servir des intérêts qui n’entretiennent au final qu’un rapport fort lointain avec la volonté d’approfondir ou d’enrichir la démocratie locale.

Nous sommes alors en présence d’un paradoxe central de la démarche participative. Longtemps considérée comme un objet sans grande portée politique par les élus eux-mêmes, il apparaît justement que la « découverte » de l’impact politique de la démocratie participative par ces acteurs ait pour corollaire un sur-investissement stratégique susceptible d’en détourner complètement les fondements et les objectifs.

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'étude des nouveaux usages et pratiques de la démocratie participative comme norme de l'action publique locale nous a permis de dégager les nombreuses ambiguïtés qui traversent la mobilisation de cet instrument par les élus. Il apparaît en effet que la généralisation du référentiel participatif au sein du personnel politique local constitue un fait incontournable qui occupe une place prépondérante dans le cadre de la nouvelle action publique qui serait désormais portée par les élus locaux[1]. Dès lors, tout ou presque tend à être frappé du sceau de la démarche participative ou collaborative : la plupart des politiques publiques ainsi que leur évaluation, les plans d'action généraux des institutions voire le management interne des collectivités publiques elles-mêmes. L'adhésion à ce nouvel impératif provoquerait une modification du rôle des élus qui se présentent comme des organisateurs de débats, des animateurs de réseaux de partenaires et de forums de rencontres avec les citoyens. La thématique participative se retrouve désormais au premier plan de la communication politique déployée en période électorale. Les plateformes programmatiques sont dans ce cadre décrites comme le résultat d'un travail collaboratif à l'intérieur des partis politiques enrichi par l'apport des citoyens invités à contribuer selon de multiples modalités[2]. De même, le choix des candidats et leur présentation aux électeurs, intègrent largement une valorisation de leur profil d'acteurs favorables à la démarche participative, de par leur action dans la vie des quartiers, leur capacité d'écoute et de pragmatisme. L'ensemble de ces éléments pousse donc à conclure à l'impact déterminant de la pénétration de la démocratie participative dans le champ politique local. Néanmoins, en dépit de ces nombreuses prétentions au changement, notre enquête nous conduit à relativiser les conséquences réelles de l'application de

[1] En ce sens, les élus associent fortement la démocratie participative à l'avènement d'une nouvelle gouvernance urbaine ou territoriale à l'origine d'une nouvelle action publique locale. La démocratie participative apparaît comme un élément de cette mutation, qui intègre également désormais de manière au moins aussi importante la notion de développement durable. Sur ce point, voir : MABILEAU Albert, « Conclusion : Les perspectives d'action publique autour d'un local reconsidéré », *in* BALME Richard, FAURE Alain et MABILEAU Albert (dir.), *Les nouvelles politiques locales : dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 460-475 ; TAPIE-GRIME Muriel, BLATRIX Cécile et MOQUAY Patrick, *Développement durable et démocratie participative*, la dynamique performative locale, Paris, PUCA, p. 9-35.

[2] Nous pensons ici aux panels citoyens nancéiens ou encore aux sites internets des équipes de campagnes que nous avons rencontrés et qui étaient présentés comme des sites collaboratifs. Cette tendance est encore présente à l'occasion des élections régionales de 2010 avec notamment le site de la liste UMP conduite par Laurent Hénart qui fait appel « à l'imagination des citoyens » pour contribuer à faire émerger des idées. Voir : site internet officiel de la liste « Gagnons la Lorraine avec Laurent Hénart », consulté en ligne le 2 janvier 2010.

l'impératif participatif. En portant notre regard au-delà des simples discours des acteurs, nous avons pu établir que l'impact de la démocratie participative sur l'espace public local reste relativement minime. De manière plus précise, nous pouvons déterminer que la mobilisation de la norme participative est avant tout réalisée afin que « *tout change, pour que rien ne change* »[1], tant il est vrai que les deux termes de cette maxime sont fortement présents et indissociablement liés sur notre terrain d'études.

Il semble ainsi que le tournant participatif demeure pour l'instant davantage rhétorique que pratique. Cette mobilisation peine en effet à produire les effets attendus sur la structure du pouvoir politique local. Les différents objectifs énoncés à l'appui de l'impératif participatif connaissent à ce titre des degrés d'achèvement pour le moins nuancés. Tout d'abord, le renforcement du lien social est par exemple difficilement soutenable au regard du faible nombre de participants effectivement actifs au sein des différentes instances. Ce fonctionnement en petit comité d'acteurs au profil sociologique relativement homogène n'est pas adapté à l'introduction d'une mixité sociale susceptible d'améliorer les solidarités territoriales. Ensuite, l'objectif d'amélioration du management public, qui est pourtant très présent dans les discours de valorisation de la démocratie participative des acteurs politiques, n'est que partiellement accompli. L'expertise citoyenne sollicitée par les élus pour enrichir leurs décisions, ne saurait fournir un modèle d'expertise satisfaisant dans le cadre de sa mise en œuvre actuelle. D'une part, l'expertise fournie est incomplète car elle ne se fonde que sur le seul savoir d'usage des habitants et non pas sur les autres types de savoir présents chez les citoyens. D'autre part, l'expertise d'usage est elle-même défaillante en raison de la trop faible diversité des habitants amenés à témoigner de leurs expériences quotidiennes. Ce défaut général d'inclusion entraîne le développement d'un champ de perceptions partiellement biaisé à disposition des élus. En outre, l'alourdissement de la procédure d'action publique engendré par le recours aux dispositifs participatifs ne doit pas non plus être négligé. Si les pouvoirs publics peuvent plus aisément intégrer la parole citoyenne à leur processus décisionnel, la complexification de l'action publique que cela entraîne peut conduire à ralentir et à allonger les processus décisionnels. Dans ces conditions, il n'est donc pas évident de conclure de manière nette à un gain d'efficacité pour les politiques publiques grâce au recours à la

[1] Cette formule est régulièrement employée par de nombreux auteurs afin de décrire les effets actuellement provoqués par la mise en œuvre de l'impératif participatif. Voir notamment : SADRAN Pierre, « La mise en débat de la démocratie locale », *Pouvoirs locaux*, n°62, 2004, p. 36. L'auteur indique pour sa part que « les procédures donnent le change plutôt qu'elles ne changent la donne ». Voir également : LEFEBVRE Rémi, « Non-dits et points aveugles de la démocratie participative », *in* ROBBE François (dir.), *La démocratie participative*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 48 ; BLONDIAUX Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008, p. 7.

démocratie participative. Enfin, les objectifs politiques attachés à la démocratie participative ne sont eux-aussi que partiellement atteints. Ici, c'est avant tout sa capacité à ressourcer la démocratie représentative qui continue d'interroger[1]. D'abord, ce n'est pas tant le citoyen qui se trouve convoqué que ses différents avatars dépolitisés : l'usager, l'habitant, le consommateur des biens et services publics. Ce phénomène favorise en conséquence le développement d'une conception atomisée de la citoyenneté dont la fonction principale serait la recherche de bénéfices individuels grâce à la création de relations privilégiées avec des élus amenés à intervenir comme des guichetiers des requêtes personnelles. Par ailleurs, le défaut d'inclusion commun à l'ensemble des dispositifs étudiés constitue un problème central difficilement surmontable à l'heure actuelle. Dès lors, à défaut de permettre un élargissement démocratique au profit des populations traditionnellement exclues des circuits de l'ordre représentatif, la démocratie participative s'apparente pour l'heure surtout à un outil d'approfondissement de l'engagement civique à disposition d'une petite élite de citoyens, déjà actifs dans le champ représentatif[2].

En dernière analyse, l'apport de la démocratie participative semble devoir principalement être mis au crédit de son pouvoir de relégitimation de l'action publique et surtout des élus qui en sont à l'origine. Il ressort de notre étude que la norme participative doit en effet une large partie de son succès au sein de la classe politique à sa capacité à procéder à une sorte de « *lifting des pratiques traditionnelles* »[3] de domination politique et de contrôle social. En ce sens, la multiplication des lieux participatifs attachés à la conduite d'un projet public (d'urbanisme ou d'aménagement du territoire en priorité), permet de mieux « préparer le terrain », de baliser les zones de réticences et de résistances au sein de la population, voire de canaliser et de catalyser les conflits éventuels dans le cadre de ces structures présentées comme ouvertes et libres, mais finalement plus faciles à gérer qu'un éparpillement des contestations prenant place directement au sein du tissu social et associatif. Cette première

[1] La réalité de cette capacité a déjà été contestée par d'autres travaux qui ont par exemple démontré l'absence de corrélation entre la mise en œuvre de dispositifs participatifs à l'échelle d'une commune et le taux d'abstention aux élections municipales. Voir sur ce point : REY Henri, « Participation électorale et démocratie participative », *in* BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 217. L'auteur note ainsi que « l'hypothèse d'une relation immédiate entre participation aux délibérations de la démocratie participative et participation aux rituels de la démocratie représentative ferait abstraction d'un trop grand nombre de facteurs qui interférent avec la simple question soulevée ».

[2] Nous l'avons vu, le peuple participatif ressemble fort à un calque du peuple représentatif. Les différents dispositifs étudiés présentent tous en effet une sur-représentation d'individus intéressés par le fait politique : des retraités, des classes moyennes et supérieures ; avec en plus, dans le champ participatif, la présence de militants associatifs ou de partis politiques voire d'individus personnellement intéressés, à différents titres, par la démarche participative.

[3] ABELES Marc, « Du bon usage du localisme en France », *Pouvoirs locaux*, n°62, 2004, p. 61.

modalité de rénovation de pratiques éprouvées grâce à l'action déployée au sein des instances participatives est complétée par d'autres pratiques. Il apparaît que les élus n'hésitent plus à recourir à la participation citoyenne, non seulement dans le cadre de « fausses concertations » destinées à légitimer l'action et à en favoriser l'acceptation par les habitants, mais également afin d'y mener frontalement des luttes de pouvoir à des fins politiques. Dès lors, la démocratie participative ne constitue plus seulement l'objet de la lutte entre les acteurs visant à s'en approprier le label, mais tend aussi à devenir le terrain même des luttes entre responsables politiques. L'activité des élus au sein des différentes instances participatives, si elle est bien orchestrée, offre en effet de nombreux avantages : la visibilité, l'image d'une action directe et concrète, la création de liens d'interdépendances et de connaissances ou encore l'entretien de la figure d'un élu de proximité. Ces différentes ressources viennent renforcer la position dominante d'un élu ou d'un groupe d'élus au sein d'une collectivité ou offrent un instrument privilégié pour aller « chasser » en territoire adverse. Il semble donc que la fonction première de la démocratie participative, telle que mobilisée par les responsables politiques, demeure celle de constituer un outil efficace de marketing institutionnel ou de communication personnelle de l'élu. L'impératif participatif doit donc être appréhendé en priorité comme un nouvel instrument au service des mêmes acteurs (élus, élite citoyenne) et des mêmes objectifs (luttes électorales, conquêtes de territoires, renforcement ou extension du leadership politique personnel ou institutionnel) que dans le cadre du modèle classique de démocratie locale.

Ces différents éléments ne sauraient cependant nous conduire à conclure de manière trop affirmée à l'instrumentalisation totale de la norme participative, qui constituerait alors, en quelque sorte, « un remède pire que le mal ». Il résulte en effet de nos observations, qui rejoignent sur ce point d'autres travaux, que la démarche participative contribue, malgré tout, à rénover les cadres de la vie politique locale. Les rencontres et échanges qui s'opèrent au sein des différents dispositifs et surtout dans les dispositifs permanents entraînent l'apparition de nouvelles configurations d'acteurs et de nouveaux lieux d'interactions entre élus et citoyens. Á ce titre, si les élus conservent l'avantage du terrain par la maîtrise de l'agencement général des instances participatives, ils ne peuvent pas pour autant en verrouiller l'ensemble des modalités d'application ni des effets engendrés. Dans ce cadre, la fonction pédagogique de la participation citoyenne nous paraît devoir être soulignée tant il apparaît qu'elle provoque une véritable mutation des relations entre gouvernants et gouvernés. Il ressort de nos recherches que les citoyens actifs dans les dispositifs deviennent mieux informés et mieux formés aux problématiques rencontrées, comme la présentation du développement de formes d'expertise

citoyenne nous l'a démontré. En ce sens, l'engagement soutenu et continu dans les instances participatives donne effectivement aux habitants les moyens de comprendre et donc éventuellement de faire front à l'expertise technique à disposition des pouvoirs publics. Mieux, cette formation citoyenne ne s'arrête pas là : la confrontation régulière avec les discours politiques semble également développer une capacité critique chez les citoyens qui deviennent plus habiles à distinguer les divers arguments factices des paroles authentiques. Ils sont en outre capables de s'exprimer selon les codes et registres discursifs attendus dans les conversations publiques avec les différents responsables. Autrement dit, ce ne sont pas tant les élus qui s'adaptent aux citoyens que les citoyens qui se conforment aux responsables afin de pouvoir exprimer une parole considérée comme légitime. Ce phénomène, s'il s'amplifie et ne se trouve pas entravé par la multiplication des comportements d'*exit* de la part des citoyens actifs[1], pourrait alors continuer d'agir comme un frein puissant aux pratiques de verrouillages et de contrôle découvertes chez les élus. Néanmoins, la force de ce mouvement ne doit pas être surestimée, particulièrement dans notre contexte d'études, marqué par la politisation de certains dispositifs, identifiée grâce à la présence de nombreux citoyens militants au sein d'organisations politiques. L'intrusion d'une parole militante dans le champ participatif, s'il contribue en un sens à réintroduire le conflit et l'idéologie dans les différentes instances, comporte également le risque de fausser totalement le jeu participatif en étouffant la parole citoyenne, voire en la détournant au profit de logiques partisanes propres au champ représentatif. La présence d'acteurs politisés risque également d'encourager les élus présents à redoubler de prudence dans leurs interventions pour finalement revenir à un discours classique, là où la démarche participative offrait pourtant la perspective d'un renouvellement des registres discursifs et des répertoires d'actions.

En définitive, certains éléments pourraient toutefois servir à dépasser les limites actuelles de la démocratie participative locale. Les lacunes relevées dans la plupart des politiques participatives puisent en partie leur origine dans un déficit de maîtrise conceptuelle et

[1] Le comportement d'*exit* qualifie la défection des instances participatives par des citoyens découragés ou exclus de manière plus ou moins implicites. Il s'oppose à l'inverse au comportement de *loyalty* qui correspond à une présence continue et active dans ces instances. Nous rejoignons ici d'autres travaux concluant que les comportements de non défection dans les instances participatives sont en majorité le fait des citoyens les plus formés aux règles du jeu, comme les militants, ou bien encore les citoyens les plus complaisants à l'égard de la puissance publique à l'origine de l'initiative participative. En ce sens, voir : TALPIN Julien, « Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs », *Politix*, vol. 19, n°75, 2006, p. 26-27.

technique des dispositifs participatifs[1]. Ces difficultés à appliquer concrètement une volonté participative se traduisent ainsi que nous l'avons noté, par la persistance de « pratiques participatives amateures ». Or, l'émergence et le renforcement progressif d'une ingénierie participative, relayée par la présence d'élus-experts de la participation, semble en mesure de remédier à ces dysfonctionnements. Il paraît en effet essentiel, si les responsables tiennent à susciter l'intérêt des citoyens envers les dispositifs proposés, de procéder à une profonde rénovation des formes et des modalités de l'engagement. Le maintien de pratiques classiques ou trop axées sur une dimension d'animation à l'attention des habitants les plus âgés pourrait agir comme un repoussoir pour nombre de jeunes habitants susceptibles d'émettre par ailleurs un désir d'engagement dans des structures similaires. C'est en ce sens que l'action d'élus mieux formés, voire détenant une véritable expertise de la participation citoyenne peut s'avérer bénéfique afin de mettre en œuvre des dispositifs originaux (comme les panels ou jurys citoyens) ou encore d'améliorer l'existant (à l'image de l'introduction des budgets participatifs dans les activités des AVQ). Cette perspective de spécialisation de la politique participative soulève néanmoins d'autres interrogations car elle rejoint dans une certaine mesure la vision d'une démocratie technique et scientiste, déposée entre les mains de « savants »[2]. Dès lors, il nous semble que cet effort d'amélioration des modalités de participation offertes aux citoyens, ne doit pas viser à un excès de raffinement technique ni se perdre dans un enchevêtrement de procédures complexes censées respecter certaines visées théoriques mais totalement inaccessibles pour la plupart des citoyens. Les nombreuses études aujourd'hui disponibles dégageant des conclusions sur la base d'observations concrètes des dysfonctionnements des dispositifs participatifs procurent des fondements intéressants pour cette entreprise de rénovation. Ainsi que nous avons pu le souligner, il s'agirait par exemple de repenser les horaires des réunions, d'améliorer l'information faite aux habitants, de modifier l'agencement de certaines salles inadaptées, mais également de s'interroger sur le rôle des élus présents. De même, l'apport des NTIC à la démocratie participative nous paraît

[1] Ce phénomène a été régulièrement souligné par plusieurs travaux. Pour exemple, voir : BLONDIAUX Loïc, « Où en est la démocratie participative locale en France ? Le risque du vide », *Cahiers du DSU*, n° 35, « Formes légales et initiatives locales de participation. Entre logiques d'efficacité et construction de la démocratie locale », 2002, p. 9-10.

[2] Nous pensons ici au modèle de la démocratie de contestation dégagé par Philip Pettit qui considère notamment que « la démocratie est trop précieuse pour être laissée aux politiciens, et même au peuple quand il s'exprime par référendum […] la démocratie de contestation exige que le démos et ceux qui le représentent au sein d'une assemblée législative se lient les mains et se bâillonnent la bouche ». Voir : PETTIT Philip, *Républicanisme, une théorie de la liberté et du gouvernement*, Paris, Gallimard, 2004, p. 261. Pour une étude approfondie de ce modèle, se reporter à : LE GOFF Alice, *Démocratie délibérative et démocratie de contestation : repenser l'engagement civique entre républicanisme et théorie critique*, Thèse de philosophie, Université de Nanterre Paris 10, 2009, version non paginée.

totalement sous-exploité par les élus alors que ces outils sont en mesure de combler certains déficits de la démarche conduite actuellement[1]. De nombreuses initiatives, qui commencent à se développer en France ou à l'étranger[2] méritent en ce sens d'être étudiées attentivement afin de permettre une application de plus grande ampleur au sein des collectivités locales. Le rôle des forums numériques, du web collaboratif ou d'une plus grande interactivité de certains dispositifs comme les AVQ grâce à l'internet sont à ce titre des pistes de réflexion qui nous paraissent intéressantes[3].

Par ailleurs, le rôle des NTIC renouvelle, de manière incidente, les questionnements autour de l'avenir de la démocratie directe. Cette notion, que l'engouement pour la démocratie participative contribue à occulter, en partage pourtant la finalité principale, à savoir de procéder à « *une démocratisation de l'accès à la décision* »[4]. Le contraste est cependant saisissant entre l'intensité de l'étude académique et de la pratique politique de la démocratie participative et le désintérêt presque total dont font l'objet les techniques de démocratie directe[5]. Or, il nous semble que les modalités du recours aux différentes techniques référendaires mériteraient également d'être examinées attentivement. Cela paraît d'autant plus pertinent que ces procédures connaissent depuis une période récente un fort développement juridique en France[6]. Si ces nouvelles procédures sont largement critiquées, rien n'interdit cependant de chercher à modifier le cadre légal, à l'image des évolutions connues dans la démarche participative. Il serait ainsi pertinent d'entamer un travail visant à questionner les possibilités de procéder à un raffinement des techniques de votation directe, à l'instar de ce

[1] Sur ce point, voir: MONNOYER SMITH Laurence, « Etre créatif sous la contrainte. Une analyse des formes nouvelles de la délibération publique. Le cas DUCSAI », *Politix*, vol. 3, n°75, 2006, p. 77. Selon l'auteur, « l'introduction des nouvelles technologies dans le débat public constitue une ressource essentielle dans l'expression de la « différence » dans le sens que lui confère I.M Young, et vient ainsi enrichir le processus délibératif ».

[2] Voir : FRAUNHOLZ Bardo et UNNITHAN Chandana, « Does e-governance facilitate empowerment in democracies ? », *International Journal of Electronic Governance*, vol. 2, n° 2/3, 2009, p. 131-155.

[3] En ce sens, voir : WOJCIK Stéphanie et GREFFET Fabienne, « Parler politique en ligne », *Réseaux*, vol. 26, n°150, 2008, p. 19-50.

[4] Voir : BLONDIAUX Loïc, *op. cit.*, p. 7.

[5] Il nous faut toutefois noter certains travaux qui entreprennent de mener ce questionnement. Voir : PAPADOPOULOS Yannis, *Démocratie directe*, Economica, Paris, 1998, p. 10-35, KERVEGAN Jean-François, « Démocratie directe, mobilisation, intégration », *in* DUPRAT Gérard (dir.), *L'ignorance du peuple. Essais sur la démocratie*, Paris, PUF, 1998, p. 79-125. Dans une autre version, visant à baser une conception de la démocratie directe sur les partis politiques, voir : BUDGE Ian, *The new challenge of direct democracy*, Cambridge, Polity Press, 1996, p. 110-193.

[6] Nous pensons ici aux procédures de référendum décisionnel local et de pétition populaire locale inscrites constitutionnellement depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Ces réformes ont fait l'objet de nombreuses études critiques, essentiellement de la part de la doctrine publiciste. Voir : VERPEAUX Michel, « Référendum local, consultations locales et Constitution », *AJDA*, 24 mars 2003, p. 540-547 ; ORAISON André, « Réflexions sur le droit de pétition reconnu aux électeurs des diverses collectivités territoriales par la LC du 28 mars 2003. La reconnaissance du « droit d'initiative populaire » dans le nouvel article 72-1 de la Constitution de la Vème République », *LPA*, n°160, 11 août 2004, p. 3-7.

que l'on pratique dans le cadre des procédures participatives. Le développement des outils numériques contribue à renouveler ces interrogations parce qu'ils apparaissent susceptibles de fournir de nouveaux moyens capables de corriger les difficultés matérielles propres à l'organisation de ces pratiques[1]. De même, il serait intéressant d'entreprendre une évaluation des différentes techniques référendaires existantes afin d'en dégager les versions compatibles tant avec certains critères théoriques de bonne délibération ou d'inclusion qu'avec les réalités de la vie politique locale.

Il n'en reste pas moins qu'à l'heure actuelle, la démarche participative occupe l'ensemble de l'espace ouvert par le champ des innovations démocratiques possibles. Si certaines mesures d'amélioration ou de rénovation des procédures paraissent envisageables, sinon même souhaitables, elles pourraient continuer de se heurter à des forces de résistances importantes. La norme participative semble en effet principalement perçue par les élus comme une boîte à outils rhétoriques dans laquelle ils viennent se munir d'un répertoire de techniques, de mots-clés à même de fonctionner comme un miroir des attentes supposées des citoyens. Ce n'est pas tant la participation citoyenne qui est au cœur de leur action mais tout ce qu'elle paraît en mesure de suggérer, d'incarner comme les idées de transparence, d'efficacité, de respect, de lien social et même récemment de développement durable, associé à l'action publique territoriale. Dans ce contexte, la démarche participative semble davantage produire des leurres que des véritables bouleversements dans la conduite des politiques publiques. En effet, comme nous avons cherché à le démontrer, l'action publique locale est faiblement marquée par la démocratie participative. En revanche, l'on s'aperçoit que sa mobilisation institutionnelle permet de sublimer cette réalité, de la transfigurer et au final de la dénaturer en grande partie. En détournant l'attention des observateurs (médias, opposition, citoyens eux-mêmes) vers d'autres lieux, d'autres arènes où la collaboration est orchestrée, mise en scène, au sens théâtral du terme, elle permet d'adoucir ou de dissimuler la réalité des procédures de négociations, des arbitrages, des dépendances, de la mise en œuvre de relations de pouvoir hiérarchiques qui se déroulent au sein des milieux décisionnels institutionnels où tout semble finalement continuer de se jouer.

[1] Sur ce point, voir : PAPADOPOULOS Yannis, *op. cit.*, p. 190-196.

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE

I. DOCUMENTATION SCIENTIFIQUE

1. SCIENCE POLITIQUE

1.1 SOCIOLOGIE POLITIQUE

Ouvrages

ANDOLFATTO Dominique, GREFFET Fabienne et OLIVIER Laurent (dir.), *Les partis politiques. Quelles perspectives ?*, Paris, L'Harmattan, 2001.

ANQUETIN Virginie et FREYERMUTH Audrey (dir.), *La figure de l' « habitant ». Sociologie politique de la « demande sociale »*, Rennes, PUR, 2008.

ARNAUD Lionel et GUIONNET Christine (dir.), *Les frontières du politique : enquêtes sur les processus de politisation et de dépolitisation*, Rennes, PUR, 2005.

AUTHIER Jean-Yves, BACQUÉ Marie Hélène et GUERIN-PACE France (dir.), *Le quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales,* Paris, La Découverte, 2007.

BACK Henry, HEINELT Hubert et MAGNIER Annick (dir.), *The European Mayor*, Wiesbaden, VS, 2006.

BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005.

BADIE Bertrand et PERRINEAU Pascal (dir.), *« Le citoyen ». Mélanges offerts à Alain Lancelot*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

BALIBAR Étienne, *Les frontières de la démocratie*, Paris, La Découverte, 1992.

BARRIL Claudia, CARREL Marion et GUERRERO Juan Carlos (dir.), *Le public en action, usages et limites de la notion d'espace public en sciences sociales*, Paris, L'Harmattan, 2003.

BARTHELEMY Martine, *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

BECQUART-LECLERCQ Jeanne, *Les paradoxes du pouvoir local*, Paris, Presses de la FNSP, 1976.

BELLET Michel, KIRAT Thierry et LARGERON Christine (dir.), *Approches multiformes de la proximité*, Paris, Hermès, 1998.

BEVORT Antoine, *Pour une démocratie participative*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

BEVORT Antoine et LALLEMENT Michel (dir.), *Le capital social. Performance, équité et réciprocité*, Paris, La Découverte, 2006.

BLANC Maurice, MORMONT Marc, REMY Jean et STORRIE Tom (dir.), *Vie quotidienne et démocratie, pour une sociologie de la transaction sociale*, Paris, l'Harmattan, 1994.

BLONDIAUX Loïc, MARCOU Gérard et RANGEON François (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999.

BLONDIAUX Loïc, BLATRIX Cécile, FOURNIAU Jean-Michel, HERIARD DUBREUIL Bertrand, LEFEBVRE Rémi et REVEL Martine (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007.

BOURDIN Alain, LEFEUVRE Marie-Pierre et Annick GERMAIN (dir.), *La proximité. Construction politique et expérience sociale*, Paris, L'Harmattan, 2006.

BOURG Dominique et BOY Daniel, *Conférences de citoyens, mode d'emploi : les enjeux de la démocratie participative*, Paris, Descartes et Cie, 2005.

BOURGUIGNON Pierre, *Les socialistes et la ville*, Paris, Édition Bruno Leprince, collection « L'encyclopédie des socialistes », 2005.

BRÉCHON Pierre (dir.), *Les partis politiques français*, Paris, La documentation française, 2005.

BRÉCHON Pierre et TCHERNIA Jean-François (dir.), *La France à travers ses valeurs*, Paris, Armand Colin, 2009.

BRIQUET Jean-Louis et GARRAUD Philippe (dir.), *Juger la politique. Entreprises et entrepreneurs critique de la politique*, Rennes, PUR, 2001.

CALLON Michel, LASCOUMES Pierre et BARTHE Yannick, *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.

CARREL Marion, NEVEU Catherine et ION Jacques (dir.), *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilités citoyennes dans la ville*, Paris, L'Harmattan, 2009.

CASTAGNA Bernard, GALLAIS Sylvain, RICAUD Pascal et ROY Jean-Philippe (dir.), *La situation délibérative dans le débat public*, Tours, Presses Universitaires François Rabelais, vol. 1 et 2, 2004.

CEFAI Daniel et PASQUIER Dominique (dir.), *Les Sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, Paris, PUF, 2003.

COLAS Dominique (dir.), *L'État de droit*, Paris, PUF, 1987.

COSTA Olivier et KERROUCHE Eric, *Qui sont les députés français ? Enquête sur des élites inconnues*, Paris, Presses de Science Po, 2007.

CRIQUI Étienne, *Le personnel politique local*, Nancy, PUN, 1986.

CRIQUI Étienne, *Les forces politiques en Lorraine*, Nancy, PUN, 1992.

D'ARCY François et ROUBAN Luc (dir.), *De la V^{è} République à l'Europe : hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de la FNSP, 1996.

DEPAQUIT Serge, *Renouveler la démocratie…oui mais comment ?*, Paris, ADELS, 2005.

DION Stéphane, *La politisation des maires*, Paris, Economica, 1986.

ELKIN Stephen, SOLTAN Karol Edward, *Citizen Competence and Democratic Institutions*, Philadelphie, The Pennsylvania State University Press, 1999.

FALISE Michel, *Démocratie participative : promesses et ambiguïtés. Réflexions nourries de l'expérience lilloise*, La Tour-d'Aigues, Édition de l'Aube, 2003.

FONTAINE Joseph et LE BART Christian (dir.), *Le métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan, 1994.

FRANCOIS Bastien et NEVEU Erik (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes, PUR, 1999.

FROMENTIN Thomas et WOJCIK Stéphanie (dir.), *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, Paris, L'Harmattan, 2008.

GARRAUD Philippe, *Profession homme politique: la carrière politique des maires urbains*, Paris, L'Harmattan, 1989.

GARRIGOU Alain, LE BOHEC Jacques, LEFEBVRE Rémi, MARTELLI Roger, PAOLETTI Marion, PELLETIER Willy, SCHWARTZ Antoine et VOILLIOT Christophe (dir.), *Voter et se taire ? Monopoles politiques, influences médiatiques*, Paris, Éditions Syllepse, Document de la Fondation Copernic, 2008.

GASTIL John, *Democracy in Small Groups. Participation, Decision Making and Communication*, Philadelphia, New Society Publishers, 1993.

GAXIE Daniel, *Le Cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil, 1978.

GAXIE Daniel et LEHINGUE Patrick, *Enjeux municipaux : la constitution des enjeux politiques dans une élection municipale*, Paris, PUF, 1984.

GENIEYS William, *L'élite des politiques de l'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

GONTCHAROFF Georges, *La reprise en main de la politique par les citoyens ou la démocratie locale participative*, Paris, ADELS, 2001.

GOUX-BOUDINET Fabienne, HEURGON Edith et LANDRIEU JOSEE (dir.), *Expertise, débat public : vers une intelligence collective, prospective*, Cerisy, L'Aube, 2001.

GRET Marion et SINTOMER Yves, *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La Découverte, 2002.

GUERARD Stéphane, *Crise et mutation de la démocratie locale en Angleterre, en France et en Allemagne*, Paris, L'Harmattan, 2004.

HEURGON Edith et LANDRIEU Josée (dir.), *Des « nous » et des « je » qui inventent la cité*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2003.

INGELHART Ronald, *La transition culturelle dans les sociétés industrielles avancées*, Economica, Paris, 1993.

ION Jacques, FRANGUIADAKIS Spyros et VIOT Pascal, *Militer aujourd'hui*, Paris, Autrement, 2005.

KESSELMAN Mark, *Le consensus ambigu : étude sur le gouvernement local*, Paris, CUJAS, 1972.

KLINGEMANN Hans-Dieter, HOFFERBERT Richard I. et BUDGE Ian (dir.), *Parties, Policies, and Democracy*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1994.

KOEBEL Michel, *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Bellecombe-en-Bauges, Édition du Croquant, 2005.

KOTLER Milton, *Neighborhood Government : the local foundations of political life*, Indianapolis, Bobbs-Merriel Company, 1969.

LAGROYE Jacques (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003.

LAGROYE Jacques, LEHINGUE Patrick et SAWICKI Frédéric (dir.), *Mobilisations électorales. Le cas des élections municipales de 2001*, Paris, PUF, 2005.

LANGTON Stuart, *Citizen Participation in America*, Toronto, Lexington Books, 1978.

LATOUR Bruno et WEIBEL Peter (dir.), *Making Things Public. Atmospheres of Democracy*, Karlsruhe/Cambridge, The MIT Press, 2005.

LE BART Christian, *La rhétorique du maire entrepreneur*, Paris, Pédone, 1992.

LE BART Christian, *Les maires : sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2003.

LEFEBVRE Rémi et Le BART Christian (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, PUR, 2005.

LEFEBVRE Rémi et ROGER Antoine (dir.), *Les partis politiques à l'épreuve des procédures délibératives*, Rennes, PUR, 2009.

LE GALIC Mathias, *La démocratie participative: le cas nantais*, Paris, L'Harmattan, 2004.

LE SAOUT Rémy et MADORE François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, 2004.

MAAREK Philippe J., *Communication et marketing de l'homme politique*, Paris, Litec, 2007.

MAHIER Claude, *Éloge de la démocratie locale : à contre courant des idées reçues*, Voiron, La lettre du cadre territorial, 2006.

MARCUS George E., *Le citoyen sentimental. Émotions et politique en démocratie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

MAYER Nonna, GRUNBERG Gérard et SNIDERMAN Paul M. (dir), *La démocratie à l'épreuve. Une nouvelle approche de l'opinion des Français*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

MAYER Nonna et CAUTRES Bruno (dir.), *Le nouveau désordre électoral. Les leçons du 21 avril 2002*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

MENDEL Gérard, *Pourquoi la démocratie est en panne : construire la démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2003.

MENY Yves (dir.), *Idéologies, partis politiques et groupes sociaux*, Paris, Presses de Sciences Po, 1991.

MENY Yves et SUREL Yves, *Par le peuple, pour le peuple*, Paris, Fayard, 2000.

MERCIER Arnaud (dir.), *La communication politique*, Paris, CNRS Éditions, 2008.

NEVEU Catherine (dir), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, 1999.

NEVEU Erik, *Une société de communication ?*, Paris, Montchrestien, 3ème édition, 2001.

PAOLETTI Marion, *La démocratie locale et le référendum*, Paris, L'Harmattan, 1997.

PAOLETTI Marion, *Décentraliser d'accord, démocratiser d'abord : le gouvernement local en question*, Paris, La Découverte, 2007.

PAPADOPOULOS Yannis, *Démocratie directe*, Paris, Economica, 1998.

PARRY Geraint, *Participation in Politics*, Oxford, Manchester University Press, 1972.

PAYRE Renaud, *Une science communale? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS Éditions, 2007.

PERRINEAU Pascal et YSMAL Colette (dir.), *Le vote de tous les refus. Les élections présidentielles et législatives de 2002*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

PERRINEAU Pascal (dir), *Le désenchantement démocratique*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2003.

POIRMEUR Yves et MAZET Pierre (dir.), *Le métier politique en représentations*, Paris, L'Harmattan, 1999.

RASERA Michel, *La démocratie locale*, Paris, LGDJ, 2002.

REMOND René, VEDEL Georges, FAUVET Jacques, BORNE Etienne et DUVERGER Maurice, *La démocratie à refaire*, Paris, Les Éditions ouvrières, 1963.

ROBBE François (dir.), *La démocratie participative*, Paris, L'Harmattan, 2007.

RONDIN Jacques, *Le sacre des notables*, Paris, Fayard, 1984.

ROUSSILLON Henry (dir.), *Référendum et démocratie*, Toulouse, Presses universitaires de Toulouse, 1998.

ROUVILLOIS Frédéric, *L'avenir du référendum*, Paris, Édition François-Xavier de Guibert, 2006.

RUI Sandrine, *La démocratie en débat : les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2004.

SANTISO Jacques (dir.), *Á la recherche de la démocratie : Mélanges offerts à Guy Hermet*, Paris, Karthala, 2002.

SAWICKI Frédéric et LEFEBVRE Rémi, *La société des socialistes: le PS aujourd'hui*, Bellecombe-en-Bauges, Édition du Croquant, 2006.

SIMAR Louis, LEPAGE Laurent, FOURNIAU Jean-Michel et GARIEPY Michel (dir.), *Le débat public en apprentissage : aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, l'Harmattan, 2006.

SINTOMER Yves, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte, collection « Cahiers libres », 2007.

TOURNON Jean (dir.), *La République antiparticipative. Les obstacles à la participation des citoyens à la démocratie locale*, Paris, L'Harmattan, 2009.

TROM Danny (dir.), *Les formes de l'action collective. Mobilisation dans des arènes publiques*, Paris, EHESS, 2001.

Articles

ABELES Marc, « Du bon usage du localisme en France ? », *Pouvoirs Locaux*, n°62, 2004, p. 58-61.

ANQUETIN Virginie et FREYERMUTH Audrey, « Introduction : Produire « la demande » : la structuration de l'action publique par le jeu électoral », *in* ANQUETIN Virginie et FREYERMUTH Audrey (dir.), *La figure de l' « habitant ». Sociologie politique de la « demande sociale »*, Rennes, PUR, 2008, p. 11-24.

BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves, « La démocratie participative urbaine face au néo-libéralisme », *Mouvements*, n°39/40, 2005, p. 121-131.

BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves, « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », *in* BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 10-48.

BACQUÉ Marie-Hélène, « Dispositifs participatifs dans les quartiers populaires, héritage des mouvements sociaux ou néolibéralisme ? Empowerment zones aux Etats-Unis et politique de la ville en France », *in* BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 81-99.

BARBIER Rémi, BEDU Clémence et BUCLET Nicolas, « Portée et limites du dispositif « jury citoyen ». Réflexions à partir du cas de Saint-Brieuc », *Politix*, vol. 22, n°2, 2009, p. 189-207.

BEAUVOIS Jean-Léon, « Quelques questions préalables à la mise en route de programmes de démocratie participative », *Sciences de la société*, n°69, octobre 2006, p. 11-23

BERNARD Jean-Pierre, BLANCHERIE Jean-Marc et LECOMTE Patrick, « Les groupes d'action municipale dans le système politique local : Grenoble, Valence, Chambéry », *RFSP*, vol. 22, n°2, 1972, p. 296-318.

BILAND Émilie, « La « démocratie participative » comme entreprise de (re)mobilisation des habitants : l'exemple d'une municipalité de l'ancienne banlieue rouge », *in* ANQUETIN Virginie et FREYERMUTH Audrey (dir.), *La figure de l' « habitant ». Sociologie politique de la « demande sociale »*, Rennes, PUR, 2008, p. 149-165.

BLANC Maurice, « Conflits et transactions sociales : la démocratie participative n'est pas un long fleuve tranquille », *Sciences de la société*, n°69, octobre 2006, p. 25-37.

BLANC Maurice et LEGRAND Monique, « La participation dans la réhabilitation des quartiers d'habitat social : les grands ensembles de la banlieue de Nancy », *in* COLAS Dominique (dir.), *L'État de droit. Travaux de la mission sur la modernisation de l'État*, Paris, PUF, 1987, p. 90-110.

BLANCO Ismaël, « Les jurys citoyens en Espagne : vers un nouveau modèle de démocratie locale ? », *in* BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 161-178.

BLATRIX Cécile, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, vol. 15, n° 57, 2002, p. 79-102.

BLATRIX Cécile, « L'enquête publique, victime du débat public ? », *Pouvoirs locaux*, n° 62, 2004, p. 85-92.

BLATRIX Cécile, « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, vol. 2, n°74, 2009, p. 97-119.

BLATRIX Cécile, « Vers une « démocratie participative » ? Le cas de l'enquête publique », *in* CHEVALLIER Jacques (dir.), *La Gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p. 299-313.

BLONDIAUX Loïc, « Sondages et délibération. Une épistémologie alternative de l'opinion publique ? », *Politix*, vol. 15, n°57, 2002, p. 167-180.

BLONDIAUX Loïc, « Mort et résurrection de l'électeur rationnel. Les métamorphoses d'une problématique incertaine », *RFSP*, vol. 46, n°5, 1996, p. 743-791.

BLONDIAUX Loïc, « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », *Mouvements*, n°18, 2001, p. 44-51.

BLONDIAUX Loïc, « Introduction générale : Le profane comme concept et comme fiction politique. Du vocabulaire des sciences sociales aux dispositifs participatifs contemporains : les avatars d'une notion », *in* FROMENTIN Thomas et WOJCIK Stéphanie (dir.), *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 37-51.

BLONDIAUX Loïc et LEVEQUE Sandrine, « La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XXème arrondissement de Paris », *in* NEVEU Catherine (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 16-71.

BLONDIAUX Loïc et MICHEL Laura, « L'expertise en débat : jeux d'acteurs et conflits de savoirs autour d'un débat public local dans le Lot », *in* CANTELLI Fabrizio, JACOB Steve, GENARD Jean-Louis et DE VISSCHER Christian (dir.), *Les constructions de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 181-201.

BOUVIER Alban, « La dynamique des relations de confiance et d'autorité au sein de la démocratie dite « participative » et « délibérative ». Un exemple typique : le Débat Public « loi Barnier » en Provence-Côte d'Azur (1998) », *Revue européenne des sciences sociales*, n°136, 2007, p. 181-230.

BOY Daniel, DONNET KAMEL Dominique et ROQUEPLO Philippe, « Un exemple de démocratie participative : la « conférence des citoyens » sur les organismes génétiquement modifiés », *RFSP*, vol. 50, n°4-5, 2000, p. 779-809.

BRATOSIN Stefan, « Démocratie participative en Europe », *Sciences de la Société*, n° 69, 2006, p. 3-9.

BRYAN Frank M., « Direct Democracy and Civic Competence : The Case of Town Meeting », *in* ELKIN Stephen et SOLTAN Karol Edward (dir.), *Citizen Competence and Democratic Institutions*, Philadelphia, The Pennsylvania State Univsersity Press, 1999, p. 195-223.

CARREL Marion, « Les effets fragiles de la délibération en milieu populaire », *Politix*, n°75, 2006, p. 33-51.

CHANIAL Philippe, « La culture primaire de la démocratie. Communautés locales, publics démocratiques et associations », *in* CEFAÏ Daniel et PASQUIER Dominique (dir.), *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, Paris, PUF, 2003, p. 269-289.

CHARLES Julien, « Démocratie participative et entraves à la pluralité de savoirs », communication lors des Journées d'études « Savoirs « citoyens » et démocratie participative dans la question urbaine », 6 et 7 février 2009, consultée en ligne.

COMBE Lila, « La mise en débat de l'urbanisme à l'échelle métropolitaine, vers un renouvellement de l'expertise. Le cas du Conseil de développement du Grand Lyon »,

communication lors des premières journées doctorales sur la participation du public et la démocratie participative, organisées par le GIS « Participation du public, décision, démocratie participative », 27-28 novembre 2009, consultée en ligne le 4 février 2010.

COSTA-LASCOUX Jacqueline et JAUME Lucien, « La démocratie et le déclin de la confiance, une rupture dans la culture politique », *in* PERRINEAU Pascal (dir.), *Le désenchantement démocratique*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2003, p. 67-80.

CRIQUI Étienne, « La carrière des élites politiques locales », *Revue Politique et Parlementaire*, n°986, 1990, p. 44-56.

CRIQUI Étienne, « Le Conseil Général, échelon politique stratégique », *in État, société et pouvoir à l'aube du XXIème siècle. Mélanges en l'honneur de François Borella*, Nancy, PUN, 1999, p. 165-173.

CRIQUI Étienne, « L'évolution du paysage politique lorrain : la Lorraine est-elle encore à droite ? », *in* CRIQUI Étienne (dir.), *Les forces politiques en Lorraine*, Nancy, PUN, 1992, p. 9-29.

DELAIRE Yves, « Les dispositifs de concertation : le point sur la législation française », *Cahiers du DSU*, n°35, « Formes légales et initiatives locales de participation. Entre logique d'efficacité et construction de la démocratie locale », 2002, p. 6-9.

DELBERGHE Michel et LEFEBVRE Rémy, « Un fonctionnement en vase clos », *Le Monde*, 27 août 2009, p. 17.

DION Stéphane, « Les politiques municipales de concertation : néo-corporatisme et démocratie », *Sociologie du travail*, n°2, 1984, p. 121-140.

ELSTER Jon, « Argumenter et négocier dans deux Assemblées constituantes », *RFSP*, vol. 44, n°2, p. 187-256.

ETHUIN Nathalie et NONJON Magali, « Quartiers de campagne. Ethnographie des réunions publiques de la liste Martine Aubry à Lille », *in* LAGROYE Jacques, LEHINGUE Patrick et SAWICKI Frédéric (dir.), *Mobilisations électorales. Le cas des élections municipales de 2001*, Paris, PUF, 2005, p. 171-189.

FOURNIAU Jean-Michel, « L'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » dans les conflits d'aménagement », *RESS*, n°136, p. 149-179.

FROMENTIN Thomas et WOJCIK Stéphanie, « Sacré et profane. Figures intangibles de la représentation politique ? », *in* FROMENTIN Thomas et WOJCIK Stéphanie (dir.), *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 13-35.

FUTRELL Robert, « La gouvernance performative. Maîtrise des impressions, travail d'équipe et contrôle du conflit dans les débats d'une City Commission », *Politix*, vol. 15, n°57, 2002, p. 147-165.

GALLAIS Sylvain, « La facilitation, cœur de la délibération », *in* CASTAGNA Bernard, GALLAIS Sylvain, RICAUD Pascal et ROY Jean-Philippe (dir.), *La situation délibérative dans le débat public*, Tours, Presses Universitaires François Rabelais, vol. 1, 2004, p. 109-129.

GARRAUD Philippe, « La sélection du personnel politique local », *RFSP*, vol. 38, n°3, 1988, p. 402-432.

GAXIE Daniel, « Les enjeux citoyens de la professionnalisation politique », *Mouvements* n°18, 2001, p. 21-27.

GAXIE Daniel, « Cognitions, auto-habilitation et pouvoirs des « citoyens » », *RFSP*, vol. 57, n°6, 2007, p. 737-757.

GONTCHAROFF Georges, « Le renouveau des comités de quartier », *in* BLONDIAUX Loïc, MARCOU Gérard et RANGEON François (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, p. 305-327.

GREFFET Fabienne et WOJCIK Stéphanie, « Parler politique en ligne : une revue des travaux français et anglo-saxons », *Réseaux*, vol. 26, n°150, 2008, p. 19-50.

GREMION Catherine et MULLER Patrick, « De nouvelles élites locales », *Esprit*, n°164, 1990, p. 38-47.

GRUNBERG Gérard, « Le soutien à la démocratie représentative », *in* MAYER Nonna, GRUNBERG Gérard et SNIDERMAN Paul M. (dir.), *La démocratie à l'épreuve. Une nouvelle approche de l'opinion des Français*, Presses de Sciences Po, 2002, p. 121-132

GRUNBERG Gérard et MAYER Nonna, « Démocratie représentative, démocratie participative », *in* PERRINEAU Pascal (dir.), *Le* désenchantement *démocratique*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2003, p. 212-225.

HARDY Anne-Sophie, « La prise de décision municipale : un processus délibératif ? », *in* CASTAGNA Bernard, GALLAIS Sylvain, RICAUD Pascal et ROY Jean-Philippe (dir.), *La situation délibérative dans le débat public*, Tours, Presses Universitaires François Rabelais, vol. 2, 2004, p. 207-227.

HOFFMANN-MARTINOT Vincent, « La participation aux élections municipales dans les villes françaises », *RFSP*, vol. 42, n°1, 1992, p. 3-35.

KOEBEL Michel, « Les travers de la démocratie participative », *Les Grands Dossiers des Sciences Humaines*, n°6, 2007, p. 30-34.

LAGROYE Jacques, « Etre du métier », *Politix*, vol. 7, n°28, 1994, p. 5-15

LE BART Christian, « Les bulletins municipaux : une contribution ambiguë à la démocratie locale », *Hermès*, n°26-27, 2000, p. 175-185.

LE BART Christian et LEFEBVRE Rémi, « Une nouvelle grandeur politique ? », *in* LE BART Christian et LEFEBVRE Rémi (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, PUR, 2005, p. 11-30.

LE BOHEC Jacques, « La question du « rôle démocratique » de la presse locale en France », *Hermès*, n°26/27, 2000, p. 185-198.

LE BOHEC Jacques, « La voix de son maire ? Le rôle de la presse locale dans la construction de « la demande », *in* ANQUETIN Virginie et FREYERMUTH Audrey (dir.), *La figure de l' « habitant ». Sociologie politique de la « demande sociale »*, Rennes, PUR, 2008, p. 55-73.

LEFEBVRE Rémi et NONJON Magali, « La démocratie locale en France : ressorts et usages », *Sciences de la société*, n°60, 2003, p. 9-28.

LEFEBVRE Rémi, « La proximité : de la rhétorique aux pratiques », *Pouvoirs locaux*, n°62, 2004, p. 108-112.

LEFEBVRE Rémi, « Quand légitimité rime avec proximité », *Mouvements*, n°32, 2004, p. 135-138.

LEFEBVRE Rémi, « La difficile notabilisation de Martine Aubry à Lille. Entre prescriptions de rôles et contraintes d'identité », *Politix*, vol. 17, n°65, p. 119-146.

LEFEBVRE Rémi, « Non-dits et points aveugles de la démocratie participative », *in* ROBBE François (dir.), *La démocratie participative*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 33-58.

LEFEBVRE Rémi, « La proximité à distance. Typologie des interactions élus-citoyens », *in* LE BART Christian et LEFEBVRE Rémi (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, PUR, 2005, p. 103-127.

LEFEBVRE Rémi, « Qu'est le socialisme municipal devenu ? Politisation dépolitisation, neutralisation de la question municipale au Parti socialiste (de 1970 à nos jours) », *in* ARNAUD Lionel, LE BART Christian et PASQUIER Romain (dir.), *Idéologies et action publique territoriale. Le politique change-t-il encore les politiques ?*, Rennes, PUR, 2006, p. 51-79.

LEFEBVRE Rémi, « Le fétichisme de la proximité. Un basculement des hiérarchies symboliques en politique », *in* BOURDIN Alain, LEFEUVRE Marie-Pierre et GERMAIN Annick (dir.*), La proximité. Construction politique et expérience sociale*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 51-68.

LEFEBVRE Rémi, « Entre démocratie d'opinion et démocratie participative », *Nouvelle Fondation*, n°7-8, 2007, p. 20-29.

MAHEY Pierre, « Vers une ingénierie de la participation ? Exemple d'une formation à l'animation d'espaces publics de débat », *Cahiers du DSU*, n°35, « Formes légales et initiatives locales de participation. Entre logiques d'efficacité et construction de la démocratie locale », 2002, p. 29-31.

MARESCA Sylvain, « Le territoire politique », *RFSP*, vol. 34, n°3, 1984, p. 449-466.

MATONTI Frédérique et DULONG Delphine, « Comment devenir un(e) professionnel(le) de la politique ? L'apprentissage des rôles au Conseil Régional d'Ile-de-France », *Sociétés et représentations*, n°24, 2007, p. 251-267.

MAYER Nonna et SIMÉANT Johanna, « L'espace de l'altermondialisme », *RFSP*, vol. 54, n°3, 2004, p. 373-378.

MÉNY Yves, « La République des fiefs », *Pouvoirs*, n°60, 1992, p. 17-24.

MONNOYER-SMITH Laurence, « Etre créatif sous la contrainte. Une analyse des formes nouvelles de la délibération publique. Le cas DUCSAI », *Politix*, vol. 3, n°75, 2006, p. 75-101.

NAY Olivier, « Les règles du recrutement politique. Pour une approche institutionnaliste de la sélection politique », *Politix*, vol. 11, n°44, 1998, p. 161-190

NÉGRIER Emmanuel, « Municipales 2001 : les nouveaux fiefs », *Pôle Sud*, vol. 15, n°15, 2001, p. 109-117.

NEVERS Jean-Yves, « L'activité relationnelle des conseillers généraux », *Politix*, vol. 2, n°7, 1989, p. 51-57.

NEVEU Catherine, « Une « petite fabrique de territoire » : quartiers et citoyenneté à Roubaix », *Ethnologie française*, n°2, 2004, p. 56-66.

NEZ Héloïse, « La mobilisation des savoirs citoyens dans les dispositifs d'urbanisme participatif », communication lors des premières journées doctorales sur la participation du public et la démocratie participative, organisées par le GIS « Participation du public, décision, démocratie participative », 27-28 novembre 2009, consulté en ligne le 4 février 2010.

NONJON Magali, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, vol. 2, n°70, 2005, p. 89-112.

OLIVIER Laurent, « La perception du cumul des mandats : restrictions contextuelles et politiques à un apparent consensus », *RFSP*, vol. 48, n°6, 1998, p. 756-772.

OLIVIER Laurent, « Les procédures délibératives dans un contexte de fluidification et de diversification des allégeances partisanes », *in* LEFEBVRE Rémi et ROGER Antoine (dir.), *Les partis politiques à l'épreuve des procédures délibératives*, Rennes, PUR, 2009, p. 155-176.

PAILLIART Isabelle, « Démocratie locale et nouvelles techniques d'information et de communication », *Pouvoirs*, n°73, 1995, p. 69-78.

PAOLETTI Marion, « Le référendum local en France. Variations pratiques autour du droit », *RFSP*, vol. 46, n°6, 1996, p. 883-913.

PAOLETTI Marion, « La démocratie locale française. Spécificité et alignement », *in* BLONDIAUX Loïc, MARCOU Gérard et RANGEON François (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, p. 45-61.

PAOLETTI Marion, « Les maires. Communication et démocratie locale », *in* MABILEAU Albert, BALME Richard et FAURE Alain (dir.), *Les nouvelles politiques locales : dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 429-445.

PICQUÉ Aurélie, « Les critères d'excellence de la concertation pour les acteurs : quelle définition de « l'inclusion » ? », communication lors des premières journées doctorales sur la participation du public et la démocratie participative, organisées par le GIS « Participation du public, décision, démocratie participative », 27-28 novembre 2009, consulté en ligne le 4 février 2010.

PORTELLI Hugues, « L'opposition dans les assemblées locales », *Pouvoirs*, n°108, 2004, p. 137-145.

PREMAT Christophe, « Á la recherche d'une communauté perdue : les usages de la proximité dans le discours participatif en France », *Argumentum*, n°5, 2006, p. 59-78.

RANGEON François, « Les comités de quartier, instruments de démocratie locale ? », *in* BLONDIAUX Loïc, MARCOU Gérard et RANGEON François (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, p. 329-346.

RAOUL Bruno, « Un espace public local au miroir d'un journal de quartier », *Mots. Les langages du politique*, vol. 2, n°90, 2009, p. 119-132.

REY Henri, « Participation électorale et démocratie participative », *in* BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 217-227.

ROBBE François, « Démocratie représentative et participation », *in* ROBBE François (dir.), *La démocratie participative*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 11-32.

ROCKE Anja et SINTOMER Yves, « Les jurys citoyens berlinois et le tirage au sort : un nouveau modèle de démocratie participative ? », *in* BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 139-160.

RUI Sandrine, « Quand l'individu (se) débat avec le citoyen. Langages de l'engagement et effets de la participation institutionnalisée », *in* CARREL Marion, NEVEU Catherine et

ION Jacques (dir.), *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilités citoyennes dans la ville*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 77-87.

SADRAN Pierre, « La « République des proximités » contre la démocratie participative », *Pouvoirs locaux*, n° 59, 2003, p. 52-57.

SADRAN Pierre, « La mise en débat de la démocratie locale », *Pouvoirs locaux*, n°62, 2004, p. 30-39.

SCHWEISGUTH Étienne, « La dépolitisation en questions », *in* MAYER Nonna, GRUNBERG Gérard et SNIDERMAN Paul M. (dir.), *La démocratie à l'épreuve. Une nouvelle approche de l'opinion des Français*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 55-65.

SINTOMER Yves, « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Raisons politiques*, n°31, 2008, p. 115-133.

SMITH Graham et WALES Corinne, « Citizens' Juries and Deliberative Democracy », *Political Studies*, n° 48, 2000, p. 51-65.

TALPIN Julien, « Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs », *Politix*, vol. 19, n°75, 2006, p. 13-31

TALPIN Julien, « Des écoles de la démocratie ? Formation à la citoyenneté et démocratie participative », consulté en ligne sur www.univ-paris8.fr/scpo/talpin.doc, le 5 juillet 2008.

TALPIN Julien, « Mobiliser un savoir d'usage. Démocratisation de l'espace public et confinement de la compétence civique au sein de dispositifs de budget participatif », *in* FROMENTIN Thomas et WOJCIK Stéphanie (dir.), *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 159-184.

TALPIN Julien, « Ces moments qui façonnent les hommes. Éléments pour une approche pragmatiste de la compétence civique », *RFSP*, vol. 60, n°1, p. 91-115.

THIERY Laurence, « Le modèle des FPH du Nord-Pas de Calais. Levier d'une dynamique citoyenne individuelle et collective », *Cahiers du DSU, n°35*, « Formes légales et initiatives locales de participation. Entre logiques d'efficacité et construction de la démocratie locale », 2002, p. 15-17.

VERGNE Antoine, « Les jurys citoyens : une nouvelle chance pour la démocratie? », *Les notes de la Fondation Jean Jaurès*, n°12, 2008, p. 1-33.

Thèses et mémoires

BIRCK Jean-Nicolas, *Étude comparative du Mouvement des jeunes socialistes et des Jeunes populaires en Meurthe-et-Moselle*, Mémoire de DEA de droit public mention science politique, Université Nancy 2, 2005.

CRIQUI Etienne, *Le personnel politique local. L'exemple des élections cantonales en Meurthe-et-Moselle depuis 1958*, Thèse de Science Politique, Université Nancy 2, 1982.

DARNEL Isabelle, *L'alternance au Conseil Général de Meurthe-et-Moselle*, Mémoire de DEA, Université Nancy 2, 2000.

DEBRE Célia, *Pour une sociologie de la démocratie locale : une notion à l'épreuve des instances de quartier amiénoises et nantaises de la génération 1990*, Thèse de Science politique, Université François Rabelais, Tours, 2005.

DELAPIERRE Cécilia, *Regards sur les Fonds Initiatives Citoyennes. De la nécessité de développer une culture de la participation*, Mémoire de MASTER « Conduite de projets et développement des territoires », Université Nancy 2, 2006.

FERRANDO y PUIG Judith, *Le Citoyen, le Politique et l'Expert à l'épreuve des dispositifs participatifs. Etude de cas sur une conférence de citoyens sur la dépendance à l'automobile et discussion*, Thèse de Sociologie, Université Paris Descartes, Paris, 2007.

GREFFET Fabienne, *Les processus de sélection des élus français. L'exemple des conseillers généraux en Rhône-Alpes de 1945 à 1992*, Thèse de Science Politique, IEP Grenoble, 1997.

KIRCHMANN Pierre, *Les stratégies du PS et de l'UMP aux élections cantonales mosellanes et meurthe-et-mosellanes des 21 et 28 mars 2004*, Mémoire de DEA de droit public, Université Nancy 2, 2004.

NEZ Héloïse, *La démocratie participative locale. Un questionnement de la dimension inclusive à partir des expériences de Bobigny (France) et de Barreiro (Belo Horizonte, Brésil)*, Mémoire de Master 2 Recherche, IEP Paris, 2006.

NONJON Magali, *Quand la démocratie se professionnalise : enquête sur les experts de la participation*, Thèse de doctorat de science politique, Université Lille 2, 2006.

SARDA Mathieu, *Vers une démocratie participative à l'échelle de l'agglomération : l'expérience des conseils de développement*, Mémoire, DESS, Techniques de l'information et de la communication, Université Paris IV, 2002.

VAL Nicolas, *La démocratie locale et la participation associative à la politique municipale : l'exemple de la ville de Rouen*, Thèse en sociologie, Université de Rouen, 2006.

1.2 THÉORIE POLITIQUE

1.2.1 Théorie générale

Ouvrages

ATTALI Jacques, *Chemins de sagesse. Traité du labyrinthe*, Paris, Fayard, 1996.

BACOT Guillaume, *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*, Paris, Éditions du CNRS, 1985.

BERNARD Thomas J., *The Consensus-Conflict Debate. Form and Content in Social Theorie*, New York, Columbia University Press, 1983.

BOLTANSKI Luc et THEVENOT Laurent, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

BOLTANSKI Luc et CHIAPELLO Eve, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.

BOULAD-AYOUB Josiane et BONNEVILLE Luc (dir.), *Souverainetés en crise*, Paris, L'Harmattan, 2003.

CALHOUN, Craig J. (dir.), *Habermas and the public sphere*, Cambridge, MIT Press, 1992.

CASTORIADIS Cornelius, *La montée de l'insignifiance*, Paris, Seuil, 1996.

CHEVALLIER Jacques, *L'Etat post-moderne*, Paris, LGDJ, 2004.

COTTEREAU Alain et LADRIERE Paul (dir.), *Pouvoir et légitimité. Figures de l'espace public*, Paris, Editions de l'EHESS, 1992.

DELEUZE Gilles et GUATTARI Félix, *Rhizome*, Éditions de Minuit, Paris, 1994.

DESCOLONGES Michèle, *Vertiges technologiques*, Paris, La Dispute, 2002.

EASTON David, *Analyse du système politique*, Paris, Armand Colin, 1974.

FERRY Jean-Marc, *Habermas, l'éthique de la communication*, Paris, PUF, 1987.

FISCHER Franck et FORESTER John (dir.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham and London, Duke University Press, 1993.

FRASER Nancy, *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et redistribution*, Paris, La Découverte, 2005.

FUKUYAMA Francis, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992.

HABER Stéphane, *Jürgen Habermas, une introduction*, Paris, La Découverte, 2001.

HABERMAS Jürgen, *Théorie de l'agir communicationnel*, Tomes 1 et 2, Paris, Fayard, 1987.

HABERMAS Jürgen, *Droit et démocratie*, Paris, Gallimard, 1998.

HABERMAS Jürgen, *L'intégration républicaine. Essais de théorie politique*, Paris, Fayard, 1998.

HABERMAS Jürgen, *Après l'Etat-Nation*, Paris, Fayard, 2000.

HABERMAS Jürgen et RAWLS John, *Débat sur la justice politique*, Paris, Éditions du Cerf, 1997.

HAMLIN Alan P. et PETTIT Philip (dir.), *The good polity: normative analysis of the state*, Oxford, Basil Blackwell, 1991.

HELD David, *Political Theory Today*, Cambridge, Polity Press, 1991.

HICKMAN Larry A., *Reading Dewey :interpretation for a postmodern generation*, Bloomington, Indianapolis, Indiana University Press, 1998.

JAUME Lucien, *Hobbes et l'Etat représentatif moderne*, Paris, PUF, 1986.

JOAS Hans, *La créativité de l'agir*, Paris, Édition du Cerf, 1999.

LUHMANN Niklas, *La légitimation par la procédure*, Laval, Les Presses de l'Université Laval, 2001.

NICOLAS Loïc, *La force de la doxa : rhétorique de la décision et de la délibération*, Paris, L'Harmattan, 2007.

PETTIT Philip, *Républicanisme, une théorie de la liberté et du gouvernement*, Paris, Gallimard, 2004.

RAWLS John, *Libéralisme politique*, Paris, PUF, 1995.

ROSENFELD Michel et ARATO Andrew (dir.), *Habermas on law and democracy :critical exchanges*, Berkeley, University of California Press, 1998.

ROUSSEAU Jean-Jacques, *Du contrat social*, Paris, Bibliothèque de la Pléiade, 1964.

SCHUMPETER Joseph, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Saint-Amand, Payot, 1974.

SUE Roger, *La société civile face au pouvoir*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003

SULEIMAN Ezra, *Le démantèlement de l'État démocratique*, Paris, Seuil, 2005.

THOMASSEN Lasse, *Deconstructing Habermas*, New York, Routldege, 2008.

Articles

CALHOUN CRAIG, « Introduction : Habermas and The Public Sphere », *in* CALHOUN Craig (dir.), *Habermas and The Public Sphere*, Cambridge, MIT Press, 1992, p. 1-48.

CARRÉ DE MALBERG Raymond, « Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme», *Revue de Droit Public et de Science Politique*, vol. 48, 1931, p. 225-244.

CASTORIADIS Cornélius, « La polis grecque et la création de la démocratie », *Le Débat*, janvier-mars 1986, p. 126-144.

DESCOMBES Vincent, « Le contrat social de Jürgen Habermas », *Le Débat*, n° 104, 1999, p. 35-56.

ELSTER Jon, « The Market and The Forum : Three Varieties of Political Theory », *in* BOHMAN James et REGH William (dir.), *Deliberative Democracy. Essays On Reason And Politics*, Cambridge, MIT Press, 1997, p. 3-33.

GUILLAUME Bertrand, « Rawls et le libéralisme politique », *RFSP*, vol. 46, n° 2, 1996, p. 321-343.

LUHMANN Niklas, « Opinion publique », *Politix*, vol. 14, n°55, 2001, p. 25-59.

WALZER Michael, « Critique of Philosophical Conversation », *Philosophical Forum*, automne-hiver 1989-1990, p. 182-196.

1.2.2 Théorie de la démocratie

Ouvrages

ACKERMAN Bruce et FISHKIN James, *Deliberation Day*, New Haven, Yale University Press, 2004.

BARBER Benjamin, *Démocratie forte*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997.

BENHABIB Seyla (dir), *Democracy and Difference : Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton Univeristy Press, 1996.

BICKFORD Susan, *The Dissonance of Democracy : Listening, Conflict and Citizenship*, Ithaca, Cornell University Press, 1996.

BIDET Jacques (dir.), *Les paradigmes de la démocratie*, Paris, PUF, 1994.

BLONDIAUX Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008.

BOBBIO Norberto, *Libéralisme et démocratie*, Paris, Les éditions du Cerf, 1996.

BOHMAN James, *Public deliberation. Pluralism, complexity and democracy*, Cambridge, MIT Press, 1996.

BOHMAN James et REGH William (dir.), *Deliberative democracy. Essays on reason and politics*, Cambridge, MIT Press, 1997.

BOUDON Raymond, *Renouveler la démocratie : éloge du sens commun*, Paris, Odile Jacob, 2006.

BRAUD Philippe, *La démocratie politique*, Paris, Seuil, 2003.

BRETON Philippe, *L'incompétence démocratique. La crise de la parole aux sources du malaise (dans la) politique*, Paris, La Découverte, 2006.

BUDGE Ian, *The new challenge of direct democracy*, Cambridge, Polity Press, 1996.

BURNHEIM John, *Is democracy possible ? The alternative to electoral politics*, Cambridge, Polity Press, 1985.

CAPDEVIELLE Jacques, *Démocratie : la panne*, Paris, Textuel, 2004.

CASPARY William R., *Dewey on democracy*, Ithaca, Cornell University press, 2000.

CHARLOT Jean-Luc, *Le pari de la participation. Approximation d'une activité politique*, Paris, L'Harmattan, 2006.

COHEN Joshua et ROGERS Joel, *On democracy*, New York, Penguin Books, 1983.

CREPON Michel et STIEGLER Bernard, *De la démocratie participative : fondements et limites*, Paris, Milles et une Nuits, 2007.

CRONIN Thomas E., *Direct Democracy : The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

DAHL Robert, *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989.

DRYZEK John**,** *Discursive Democracy. Politics, Policy and Political Science*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

DRYZEK John, *Deliberative democracy and Beyond : Liberal, Critics, Contestations*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

DUBOIS Jean-Pierre et VERGIAT Marie-Christine (dir.), *Refonder la citoyenneté: démocratie politique et démocratie locale*, Latresne, Le Bord de l'eau, 2003.

DUHAMEL André, WEINSTOCK Daniel et TREMBLAY Luc (dir.), *La démocratie délibérative en philosophie et en droit : enjeux et perspectives*, Montréal, Canada Thémis, 2001.

DUPRAT Gérard (dir.), *L'ignorance du peuple. Essais sur la démocratie*, Paris, PUF, 1998.

DUVERGER Maurice, *La démocratie sans le peuple*, Paris, Seuil, 1967.

DUVERGER Maurice, *La République des citoyens*, Paris, Ramsay, 1982.

ELSTER Jon (dir), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

FINLEY Moses Immanuel, *Démocratie antique et démocratie moderne*, Paris, Payot, 1990.

FISHKIN James, *Democracy and Deliberation*, New Haven, Yale University Press, 1993.

FISHKIN James, *The Voice of the People. Public Opinion and Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1997.

FISHKIN James et LASLETT Peter (dir.), *Debating Deliberative Democracy*, Oxford, Blackwell Publishing, 2003.

FLEURY Cynthia, *Les pathologies de la démocratie*, Paris, Fayard, 2005.

FUNG Archon et WRIGHT Erik Olin, *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, NY, Verso, "The Real Utopias Project", 2003.

FUNG Archon, *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

GASTIL John, *By popular demand: Revitalizing representative democracy through deliberative elections*, University of California Press, Berkeley, 2000.

GASTIL John et LEVINE Peter (dir.), *The deliberative democracy handbook : strategies for effective civic engagement in the twenty-first century*, San Francisco, Jossey-Bass, 2005.

GAXIE Daniel, *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien, 4ème édition, 2003.

GELDERLOOS Peter, *What is democracy ?*, Tucson, See Sharp Press, 2004.

GODBOUT Jacques, *La participation contre la démocratie*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1983.

GOODIN E. Robert, *Reflective democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

GUTMAN Amy et THOMPSON Dennis, *Democracy and Disagreement*, Cambridge, Harvard University Press, 1996.

HACKER Kenneth L., *Digital democracy : issues of theory and practice*, London, Thousand Oaks, New Delhi, Sage publications, 2000.

HANSEN Morgens Herman, *The tradition of ancient Greek democracy and its importance for modern democracy*, Copenhagen, The royal Danish academy of sciences and letters, 2005.

HASKELL John, *Direct Democracy or Representative Governement? Dispelling the Populist Myth*, Boulder, Oxford, Westview Press, 2001.

HELD David, *Prospects for Democracy*, Oxford, Cambridge, Blackwell Publishers, 1992.

HELD David et POLLITT Christopher (dir.), *New forms of democracy*, London, Sage Publications, 1994.

HELD David, *Models of democracy*, Cambridge, Polity Press, 1996.

HERMET Guy, *La démocratie*, Paris, Flammarion, 2000.

HERMET Guy (dir.), *La démocratie participative*, Paris, Armand Colin, 2007.

LEGROS Robert (dir.), *Tocqueville. La démocratie en questions*, Caen, Presses Universitaires de Caen, 2008.

LIJPHART Aren, *Patterns of Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1999.

MACEDO Stephen (dir), *Deliberative Politics : Essays on Democracy and Disagreement*, NY, Oxford University Press, 1999.

MACPHERSON Crawford B., *Principes et limites de la démocratie libérale*, Paris, La Découverte, 1985.

MANIN Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 2002.

MANIN Bernard, PRZEWORSKI Adam et STOKES Susan, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

MANSBRIGE Jane**,** *Beyond adversary democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1980.

MATHEWS David, *Politique par les citoyens. Trouver une voix publique responsable*, Paris, L'Harmattan, 2005.

MOUFFE Chantal, *Dimensions of Radical Democracy: pluralism, citizenship, community*, London, Verso, 1992.

MOUFFE Chantal, *Le politique et ses enjeux. Pour une démocratie plurielle*, Paris, La Découverte, 1994.

MUTZ Diana, *Hearing the other side : deliberative versus participatory democracy*, NY, Cambridge University Press, 2006.

NINO Carlos, *The Constitution of Deliberative Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1996.

NORRIS Pippa, *Critical Citizens : Global Support For Democratic Government*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

NORRIS Pippa, *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

PATEMAN Carole, *Participation and democratic theory*, Cambridge, Cambrige University Press, 1970.

PHILLIPS Anne, *Democracy and Difference*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1993.

PITKIN Hanna F., *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967.

PUTNAM Robert D., *Democracies in flux: the evolution of social capital in contemporary society*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

RANCIERE Jacques, *La haine de la démocratie*, Paris, Éditions La Fabrique, 2005.

RAWLS John, *Justice et démocratie*, Paris, Seuil, 2000.

RENN Ortwin, WEBLER Thomas et WIEDEMANN Peter (dir.), *Fairness and Competence in Citizen Participation. Evaluating Models for Environmental Discourse*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1995.

ROUSSEAU Dominique (dir.), *La démocratie continue*, Paris, Bruylant-LGDJ, 1995.

ROSANVALLON Pierre, *Le sacre du citoyen*, Paris, Gallimard, 1992.

ROSANVALLON Pierre, *Le peuple introuvable*, Paris, Gallimard, 1998.

ROSANVALLON Pierre, *La démocratie inachevée*, Paris, Gallimard, 2003.

ROSANVALLON Pierre, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2006.

ROSANVALLON Pierre, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008.

ROSENTHAL Alan, *The Decline of Representative Democracy*, Washington D.C, Congressional Quarterly, 1998.

SAWARD Michael, *Democratic Innovations : deliberation, representation and association*, London, Routledge, 2000.

SAWARD Michael, *Democracy*, Londres, Polity press, 2003.

SHAPIRO Ian et HACKER-CORDON Casiano, *Democracy's Value*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

SINTOMER Yves, *La démocratie impossible : politique et modernité chez Weber et Habermas*, Paris, La Découverte, 1999.

YOUNG Iris Marion, *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

Articles

BELL Daniel A., « Democratic Deliberation : The Problem of Implementation », *in* MACEDO Stephen (dir.), *Deliberative Politics : Essays on Democracy and Disagreement*, NY, Oxford University Press, 1999, p. 70-87.

BESSETTE Joseph, « Deliberative Democracy : The Majority Principle In Republican Government », *in* GOLDWIN Robert A. Et SCHAMBRA William A. (dir.), *How democratic is the Constitution?*, Washington, American Enterprise Institute, 1980, p. 18-115.

BLONDIAUX Loïc, « La délibération : norme de l'action publique contemporaine ? », *Projet*, n° 268, 2001, p. 81-90.

BLONDIAUX Loïc, « Prendre au sérieux l'idéal délibératif : un programme de recherche », *Revue suisse de science politique*, n°10, 2004, p. 158-169.

BLONDIAUX Loïc, « Démocratie délibérative *vs*. démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines », *Raisons politiques*, n°30, 2008, p. 131-148.

BLONDIAUX Loïc, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », *in* BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 119-137.

BLONDIAUX Loïc et SINTOMER Yves, « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, n° 57, 2002, p. 17-36.

BOHMAN James, « Survey Article : The Coming of Age of Deliberative Democracy », *Journal of Political Philosophy*, n°6, 1998, p. 400-425.

BONIN Pierre-Yves, « La démocratie délibérative de Gutmann et Thompson », *in* DUHAMEL André, WEINSTOCK Daniel et TREMBLAY Luc (dir.), *La démocratie délibérative en philosophie et en droit : enjeux et perspectives*, Montréal, Thémis, 2001, p. 30-48.

BOURETZ Pierre, « Raisons et horizons de la démocratie. Jürgen Habermas face à la question politique », *Le débat*, n° 104, 1999, p. 20-34.

BOUVIER Alban, « Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative », *Revue européenne des sciences sociales*, n°136, 2007, p. 5-34.

CASTAGNA Bernard, « Pour une théorie et une propagation du délibératif, le CEDP : un parcours de recherche », *in* CASTAGNA Bernard, GALLAIS Sylvain, RICAUD Pascal et

ROY Jean-Philippe (dir.), *La situation délibérative dans le débat public*, Tours, Presses Universitaires François Rabelais, vol. 1, 2004, p. 13-33.

COHEN Joshua, « Deliberation and Democratic Legitimacy », *in* BOHMAN James et REGH William (dir.), *Deliberative democracy. Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MIT Press, 1997, p. 67-91.

COHEN Joshua, « Procedure and Substance in Deliberative Democracy », *in* BOHMAN James et REGH William (dir.), *Deliberative democracy. Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MIT Press, 1997, p. 407-437.

COOKE Maeve, « Five Arguments for Deliberative Democracy », *Political Studies*, vol. 48, n°5, 2000, p. 947-969.

COURTOIS Stéphane, « Principe du discours et délibération démocratique. Sens et portée du modèle du discours dans la théorie du droit et de la démocratie de Habermas », *in* DUHAMEL André, WEINSTOCK Daniel et TREMBLAY Luc (dir.), *La démocratie délibérative en philosophie et en droit : enjeux et perspectives*, Montréal, Thémis, 2001, p. 50-70.

CROSBY Ned et NETHERCUT Doug, « Citizens Juries. Creating a Trustworthy Voice of the People », *in* GASTIL John et LEVINE Peter (dir.), *The deliberative democracy handbook : strategies for effective engagement in the twenty-first century*, San Francisco, Jossey-Bass, 2005, p. 111-119.

DUHAMEL André et WEINSTOCK Daniel, « Introduction : Pourquoi la démocratie délibérative », *in* DUHAMEL André, TREMBLAY Luc et WEINSTOCK Daniel (dir.), *La démocratie délibérative en philosophie et en droit : enjeux et perspectives*, Montréal, Canada Thémis, 2001, p. 12-24.

HONNETH Axel, « Democracy as Reflexive Cooperation : John Dewey and the Theory of Democracy Today », *Political Theory*, n°26, p. 763-783.

KERVEGAN Jean-François, « Démocratie directe, mobilisation, intégration », *in* DUPRAT Gérard (dir.), *L'ignorance du peuple. Essais sur la démocratie,* Paris, PUF, 1998, p. 79-125.

KNIGHT Jack et JOHNSON James, « Agregation and Deliberation : On The Possiblity of Democratic Legitimacy », *Political Theory*, vol. 22, 1994, p. 277-296.

LEFRANCOIS David, « Éducation à la citoyenneté et démocratie délibérative. Pour une approche dialogique de la formation civique », *in* DUHAMEL André, WEINSTOCK Daniel et TREMBLAY Luc (dir.), *La démocratie délibérative en philosophie et en droit : enjeux et perspectives*, Montréal, Thémis, 2001, p. 122-145.

LIVET Pierre, « Dans quelles conditions les émotions collectives peuvent-elles bloquer ou aider la délibération démocratique », *RESS*, n°136, 2007, p. 111-128.

MAJONE Giandomenico, « Décisions publiques et délibération », *RFSP*, vol. 44, n°4, 1994, p. 579-598.

MANIN Bernard, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le débat*, n°33, 1985, p. 72-93.

MANIN Bernard, « Complexités de la démocratie directe, en lisant Yann Papadopoulos », *RFSP*, vol. 51, n°1, « Lectures critiques », 2001, p. 295-298.

MANIN Bernard, « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques. Entretien avec Bernard Manin réalisé par Loïc Blondiaux », *Politix*, vol. 15, n°57, 2002, p. 37-55.

MANIN Bernard, « Délibération et discussion », *Revue suisse de science politique*, n°10, 2004, p. 180-192.

MANIN Bernard, « La démocratie n'est pas un système apaisé », *Mouvements*, n°17, 2001, p. 14-20.

MARTIN Pierre, « Réconcilier délibération et égalité politique : Fishkin et le sondage délibératif », *RFSP*, vol. 48, n°1, 1998, p. 150-154.

MENDELBERG Tali, « The Deliberative Citizen : Theory and Evidence », *Research in Micropolitics*, n°6, 2002, p. 151-193.

MONNOYER-SMITH Laurence, « La pratique délibérative comme invention du politique », *Sciences de la Société*, n° 69, 2006, p. 51-69.

MOREL Laurence, « Vers une démocratie directe partisane ? En relisant Ian Budge », *RFSP*, vol. 50, n°4-5, 2000, p. 765-778.

PAPADOPOULOS Yannis, « Démocratie directe, mobilisation, intégration », *in* DUPRAT Gérard (dir.), *L'ignorance du peuple. Essais sur la démocratie*, Paris, PUF, 1998, p. 79-125.

PASQUINO Pasquale, « Voter et délibérer », *RESS*, n°136, 2007, p. 35-45.

ROUSSEAU Dominique, « De la démocratie continue », *in* ROUSSEAU Dominique (dir.), *La démocratie continue*, Paris, LGDJ, 1995, p. 5-25.

SANDERS Lynn, « Against deliberation », *Political Theory*, n° 25, p. 347-376.

SHAPIRO Ian, « Enough of Deliberation : Politics Is About Interests and Power », *in* MACEDO Stephen (dir.), *Deliberative Politics : Essays on Democracy and Disagreement*, New York, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 28-38.

STASAVAGE David, « Polarization and Publicity: Rethinking the Benefits of Deliberative Democracy », *The Journal of Politics*, vol. 69, n°1, 2007, p. 59-72

SUNSTEIN Cass R., « The Law of Group Polarization », *in* FISHKIN James et LASLETT Peter (dir.), *Debating Deliberative Democracy*, Oxford, Blackwell Publishing, 2003, p. 80-101.

TEORELL Jan, « A Deliberative Defense of Intra-Party Democracy », *Party Politics*, n°5, 1999, p. 363-382.

WALZER Michael, « Deliberation, and What Else ? », *in* MACEDO Stephen (dir.), *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 58-69.

WARREN Mark E., « What Should We Expect From More Democracy ? », *Political Theory*, n°24, 1996, p. 241-270.

WEINSTOCK Daniel, « Le concept du « raisonnable » dans la démocratie délibérative », *in* DUHAMEL André, WEINSTOCK Daniel et TREMBLAY Luc (dir.), *La démocratie délibérative en philosophie et en droit : enjeux et perspectives*, Montréal, Thémis, 2001, p. 23-34.

YOUNG Marion Iris, « Communication and the Other : Beyond Deliberative Democracy », *in* BENHABIB Seyla (dir.), *Democracy and Diffference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press, 1996, p. 120-135.

YOUNG Marion Iris, « Difference as a Resource for Democratic Communication », *in* BOHMAN James et REGH William (dir.), *Deliberative democracy. Essays on reason and politics*, Cambridge, MIT Press, 1997, p. 383-406.

Thèses et mémoires

HAYAT Samuel, *Démocratie et gouvernement représentatif : une réflexion critique autour de l'ouvrage de Bernard Manin*, Mémoire, IEP Paris, 2003.

LE GOFF Alice, *Démocratie délibérative et démocratie de contestation : repenser l'engagement civique entre républicanisme et théorie critique*, Thèse de philosophie, Université de Nanterre Paris 10, 2009.

QUIRINY Bernard, *La démocratie dans l'œuvre de Cornélius Castoriadis*, Thèse de Droit public, Université d Bourgogne, 2005.

1.3 POLITIQUES PUBLIQUES ET ACTION PUBLIQUE

Ouvrages

ARNAUD Lionel, LE BART Christian et PASQUIER Romain (dir.), *Les idéologies de l'action publique territoriale. Le politique change-t-il encore les politiques ?*, Rennes, PUR, 2006.

BALME Richard, FAURE Alain et MABILEAU Albert (dir.), *Les nouvelles politiques locales : dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

BEAUCHARD Jacques (dir.), *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2003.

BERRY Jeffrey M., PORTNEY Kent E., et THOMSON Ken (dir.), *The Rebirth of Urban Democracy*, Washington DC, The Brookings Institution, 1993.

BIAREZ Sylvie, *Territoires et espaces politiques*, Grenoble, PUG, 2000.

BOUAL Jean-Claude et BRACHET Philippe (dir.), *L'évaluation démocratique, outil de citoyenneté active*, Paris, L'Harmattan, 2000.

BOURDIN Alain, *La question locale*, Paris, PUF, 2000.

BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2004.

CADIOU Stéphane, *Le pouvoir local en France*, Grenoble, PUG, 2009.

CALAME Pierre, *La démocratie en miettes : pour une révolution de la gouvernance*, Paris, Descartes, 2003.

CANTELLI Fabrizio, JACOB Steve, GENARD Jean-Louis et DE VISSCHER Christian (dir.), *Les constructions de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, 2007.

CHEVALLIER Jacques (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996.

COMMAILLE Jacques et JOBERT Bruno (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1999.

DESARIO Jack et LANGTON Stuart (dir.), *Citizen Participation in Public Decision Making*, New York, Greenwood Press, 1987.

DURAN Patrice, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999.

ENGELS Xavier, HELY Matthieu et PEYRIN Aurélie (dir.), *De l'intérêt général à l'utilité sociale : la reconfiguration de l'action publique entre Etat, associations et participation citoyenne*, Paris, L'Harmattan, 2006.

ESTEBE Philippe, *Gouverner la ville mobile*, Paris, PUF, 2008.

ESTEBE Philippe, *L'usage de quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville (1982-1999)*, Paris, L'Harmattan, 2004.

FAURE Alain (dir.), *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, 1997.

FAURE Alain et DOUILLET Anne-Cécile (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, 2005.

FAURE Alain, LERESCHE Jean-Philippe, MULLER Pierre et NAHRATH Stéphane (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007.

FAVRE Pierre, HAYWARD Jack et SCHEMEIL Yves (dir.), *Etre gouverné : études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

FONTAINE Juste et HASSENTEUFEL Patrick (dir.), *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, PUR, 2002.

FRANZKE Jochen, BOOGERS Marcel, RUANO José M., et SCHAAP Linze (dir.), *Tensions between local governance and local democracy*, The Hague, Reed Business, Book series "Local Governance and Democracy", vol. 1, 2007.

GAUDIN Jean-Pierre, *Technopolis, crises urbaines et innovations municipales*, Paris, PUF, 1989.

GAUDIN Jean-Pierre, *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

GAXIE Daniel (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997.

GIRAUD Olivier et WARIN Philippe (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, 2008.

GODART Françis, *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, Paris, Descartes et Cie, 1997.

HENRIOT Martine, *L'évaluation participative de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, 2009.

HURIOT Jean-.Marie (dir.), *La ville ou la proximité organisée*, Paris, Anthropos, 1998.

JOUVE Bernard et LEFEVRE Christian (dir.), *Villes, métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Paris, Economica, 1999.

LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

LASCOUMES Pierre et VALLUY Jérôme, *Les activités publiques conventionnelles (APC) : un nouvel instrument de politique publique? L'exemple de la protection de l'environnement industriel*, Florence, European University Institute, Robert Schuman Centre, 1996.

LOVAN Robert, MURRAY Michael et SHAFFER Ron (dir.), *Participatory Governance. Planning, Conflict Mediation and Public Decision-Making in Civil Society*, Aldershot, Ashgate, 2004.

MABILEAU Albert, *Les citoyens et la politique locale*, Paris, Pédone, 1987.

MABILEAU Albert, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1992.

MABILEAU Albert (dir.), *Á la recherche du local*, Paris, L'Harmattan, 1993.

NAY Olivier et SMITH Andy (dir.), *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002.

PASQUIER Romain, SIMOULIN Vincent et WEISBEIN Julien (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 2007.

REYNAERT Herwig, STEYVERS Kristof, DELWIT Pascal et PILET Jean-Benoit (dir.), *Local Political Leadership in Europe. Town Chief, City Boss or Loco President ?*, Brugge, Vanden Broele, 2009.

SMITH Andy et SORBETS Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire : les cadres d'analyse en débat*, Rennes, PUR, 2003.

SORENSEN Eva et TORFING Jacob (dir.), *Theories of Democratic Network Governance*, New York, Palgrave Macmillan, 2007.

SPANOU Caliope, *Citoyens et administration. Les enjeux de l'autonomie et du pluralisme*, Paris, L'Harmattan, 2003.

TAPIE-GRIME Muriel (dir.), *Développement durable et démocratie participative, la dynamique performative locale*, La Défense, PUCA, 2007, pp.171.

VALLEMONT Serge, *Le débat public : une réforme dans l'État*, Paris, LGDJ, 2001.

ZEMOR Pierre, *Pour un meilleur débat public*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003.

Articles

ARNAUD Lionel, LE BART Christian et PASQUIER Romain, « Does Ideology Matter ? Standardisation de l'action publique territoriale et recompositions du politique », *in* ARNAUD Lionel, LE BART Christian et PASQUIER Romain (dir.), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, PUR, 2006, p. 11-31.

BACHIR Myriam, « La consultation publique, nouvel outil de gouvernabilité et transformations des registres et répertoires d'action politique », *in* FRANCOIS Bastien et NEVEU Érik (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes, PUR, 1999, p. 170-185.

BERG Rikke, « Political Complexity or Managerial Simplicity ? Mayoral Norms or Organisational Leadership », *in* BACK Henry, HEINELT Hubert et MAGNIER Annick (dir.), *The European Mayor*, Wiesbaden, VS, 2006, p. 311-333.

BIAREZ Sylvie, « Incertitudes et caractère composite des gouvernements locaux en Europe », *in* BALME Richard, FAURE et Alain MABILEAU Albert (dir.), *Les nouvelles politiques locales : dynamiques de l'action publique*, Presses de Sciences Po, 1999, p. 39-56.

BIAREZ Sylvie, « Repenser la sphère locale selon l'espace public », *in* FRANCOIS Bastien et NEVEU Erik (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes, PUR, p. 265-281.

BORRAZ Olivier, « Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition », *Pôle Sud*, vol. 13, n°1, 2000, p. 11-25

BORRAZ Olivier, « Des pratiques subsidiaires vers un régime de subsidiarité ? Les obstacles institutionnels à l'introduction de la subsidiarité en France, à la lumière de l'exemple suisse », *in* FAURE Alain (dir*.), Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 21-65.

BORRAZ Olivier, « Le leadership institutionnel », *in* SMITH Andy et SORBETS Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire : les cadres d'analyse en débat*, Rennes, PUR, 2003, p. 128-144.

BREUILLARD Michèle et GUERARD Stéphane, « Local Leadership in an National Context : A Franco-English Comparison of Institutional Frameworks and Political Cultures », *in* REYNAERT Herwig, STEYVERS Kristof, DELWIT Pascal et PILET Jean-Benoit (dir.), *Local Political Leadership in Europe. Town Chief, City Boss or Loco President ?*, Brugge, Vanden Broele, 2009, p. 199-223.

BUÉ Nicolas, DESAGE Fabien et MATEJKO Fabien, « L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique », *in* LE SAOUT Rémy et MADORE François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, 2004, p. 39-58.

CAILLOSSE Jacques, « Quelle(s) démocratie(s) d'agglomération ? », *Les cahiers de l'Institut de Décentralisation*, n°5, 2002, p. 1-47.

CANTELLI Fabrizio, JACOB Steve, GENARD Jean-Louis et DE VISSCHER Christian, « Introduction : Repenser l'action publique », *in* CANTELLI Fabrizio, JACOB Steve, GENARD Jean-Louis et DE VISSCHER Christian (dir.), *Les constructions de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 9-35.

DURAN Patrice et THOENIG Jean-Claude, « L'État et la gestion publique territoriale », *RFSP*, vol. 46, n°4, 1996, p. 580-623.

FAURE Alain, « Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation », *RFSP*, vol. 44, n°3, 1994, p. 462-479.

FAURE Alain, « Les petites madeleines de la démocratie différentielle », *Pouvoirs locaux*, n°62, 2004, p. 26-29.

GENIEYS William, SMITH Andy, BARAIZE François, FAURE Alain, NEGRIER Emmanuel, « Le pouvoir local en débat: pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, n°13, 2000, p. 103-119.

GIRAUD Olivier et WARIN Philippe, « Introduction : Les politiques publiques : une pragmatique de la démocratie », *in* GIRAUD Olivier et WARIN Philippe (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, 2008, p. 7-31.

GROSSMAN Emiliano et SAURUGGER Sabine, « Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ? », *RFSP*, vol. 56, n°2, 2006, p. 299-321.

JOBERT Bruno, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *RFSP*, vol. 42, n°2, 1992, p. 219-234.

JOUVE Bernard, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *RFSP*, vol. 55, n°2, 2005, p. 317-335.

LECA Jean, « La démocratie à l'épreuve des pluralismes », *RFSP*, vol. 46, n°2, 1996, p. 225-279.

LE GALES Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *RFSP*, vol. 45, n°1, 1995, p. 57-95.

LEVY Isabelle, SANTI Gérard et THOMAS Olivier, « La notion de proximités urbaines : quels apports ? », *in* HURIOT Jean-Marie (dir.), *La ville ou la proximité organisée*, Paris, Anthropos, 1998, p. 199-209.

LONCLE Patricia et ROUYER Alice, « La participation des usagers : un enjeu de l'action publique locale », *RFAS*, n°4, 2004, p. 133-154.

MABILEAU Albert, « De la monarchie municipale à la française », *Pouvoirs*, n°73, 1995, p. 7-17.

MABILEAU Albert, « Les génies invisibles du local : faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », *RFSP*, vol. 47, n°3-4, 1997, p. 340-376.

MAIGRET Eric, « La démocratie locale entre idéologies, identités et pratiques », *Hermès*, n°26-27, 2000, p. 99-108.

MALONEY William, SMITH Graham et STOKER Gerry, « Social Capital and Urban Governance : Adding a More Contextualized 'Top-down' Perspective », *Political Studies*, vol. 48, 2000, p. 802-820.

MAZEAUD Alice, « Dix ans à chercher la démocratie locale, et maintenant ? Pour un dialogue entre politiques publiques et démocratie participative », communication lors des premières journées doctorales sur la participation du public et la démocratie participative, organisées par le GIS « Participation du public, décision, démocratie participative », 27-28 novembre 2009, consulté en ligne le 4 février 2010.

MULLER Pierre, « Entre le local et l'Europe : la crise du modèle français des politiques publiques », *RFSP*, vol. 42, n°2, 1992, p. 275-297.

NAY Olivier et SMITH Andy, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions », *in* NAY Olivier et SMITH Andy (dir.), *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002, p. 2-22.

NEGRIER Emmanuel, « Du local sans idée aux idées territoriales en action », *in* GIRAUD Olivier et WARIN Philippe (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, 2008, p. 163-177.

OFFNER Jean-Marc, « Les territoires de l'action publique locale : fausses pertinences et jeux d'écarts », *RFSP*, vol. 56, n°1, 2006, p. 27-47.

QUINN Brid, « Tensions between Governance and the Prerequisites of Democracy », *in* FRANZKE Jochen, BOOGERS Marcel, RUANO José M. et SCHAAP Linze (dir.), *Tensions Between Local Governance and Local Democracy*, The Hague, Reed Business, 2007, p. 15-28.

RANGEON François, « Le gouvernement local », *in* CHEVALLIER Jacques (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p. 166-173.

SEGAS Sébastien, « L'élu animateur : savoirs de la « bonne gouvernance » territoriale et légitimation d'un nouvel ordre politique local », *in* PASQUIER Romain, SIMOULIN Vincent et WEISBEIN Julien (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 2007, p. 191-208.

SORENSEN Eva et TORFING Jacob, « Theoretical Approaches to Metagovernance », *in* SORENSEN Eva et TORFING Jacob (dir.), *Theories of Democratic Network Governance*, New York, Palgrave MacMillan, 2007, p. 169-182.

SORENSEN Eva et TORFING Jacob, « Theoretical Approaches to Democratic Network Governance », *in* SORENSEN Eva et TORFING Jacob (dir.), *Theories of Democratic Network Governance*, New York, Palgrave Macmillan, 2007, p. 233-246.

STEYVERS Kristof, REYNAERT Herwig, DELWITH Pascal et PILET Jean-Benoit, « Comparing Local Political Leadership in Transformation », *in* REYNAERT Herwig, STEYVERS Kristof, DELWIT Pascal et PILET Jean-Benoit (dir.), *Local Political Leadership in Europe. Town Chief, City Boss or Loco President ?*, Brugge, Vanden Broele, 2009, p. 9-28.

THOMAS Olivier, « Démocratie participative et gouvernance urbaine: la permanence d'un mythe », *Cahiers de recherche du Laboratoire d'étude et de recherche sur l'économie, les politiques et les systèmes sociaux*, 2002, p. 1-20.

THOMAS Olivier, « Gouvernement des villes et démocratie participative : quelles antinomies ? », *Pouvoirs*, n°104, 2003, p. 143-158.

Thèses et mémoires

RÉAUBOURG Jean-Emmanuel, *L'évaluation des politiques publiques territoriales : enjeux et limites. L'exemple des démarches à la Communauté Urbaine du Grand Nancy et à la Ville de Nancy*, Mémoire de Master 2 Droit public mention Science politique, Université Nancy 2, 2007.

SPENLEHAUER Vincent, *L'évaluation des politiques publiques*, Thèse de doctorat de science politique, Université de Grenoble 2, 1998.

2. AUTRES DISCIPLINES

2.1 MÉTHODOLOGIE DES SCIENCES SOCIALES

Ouvrages

BACHIR Myriam, DUCHESNE Sophie et BUSSA Virginie (dir.), *Les méthodes au concret : démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, PUF, 2000.

BEAUD Stéphane et WEBER Florence, *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, 2003.

BOURDIEU Pierre, *Propos sur le champ politique*, Lyon, PUL, 2000.

CEFAI Daniel, *L'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, 2003.

DAVIS Morton D., *La théorie des jeux*, Paris, Armand Colin, 1973.

DOGAN Mattéi et PELASSY Dominique, *Sociologie politique comparative : problèmes et perspectives*, Paris, Economica, 1982.

ELSTER Jon et HYLLAND Aanund G. (dir.), *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986.

GIDDENS Anthony, *La constitution de la société*, Paris, PUF, 1987.

GOFFMAN Erving, *Les cadres de l'expérience*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1991.

GRAWITZ Madeleine, *Méthodes des sciences sociales*, 11ème édition, Paris, Dalloz, 2005.

WEBER Max, *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Plon, 1992.

WEBER Max, *Le savant et le politique*, Paris, La Découverte, 2003.

Articles

BOURDIEU Pierre, « Le mystère du ministère. Des volontés particulières à la « volonté générale » », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 140, 2001, p. 7-11.

BRIQUET Jean-Louis et SAWICKI Frédéric, « L'analyse localisée du politique », *Politix*, vol. 2, n°7-8, 1989, p. 6-16.

DI MAGGIO Paul J. et POWELL Walter W., « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations », *Politix*, vol. 10, n°40, 1997, p. 113-154.

DUCHESNE Sophie, « Pratique de l'entretien dit « non-directif » », *in* BACHIR Myriam, DUCHESNE Sophie et BUSSA Virginie (dir.), *Les méthodes au concret : démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, PUF, 2000, p. 9-30.

HALL Peter A. et TAYLOR Rosemary C.R, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *RFSP*, vol. 47, n°3, 1997, p. 469-496.

HASSENTEUFEL Patrick, « Où en est le paradigme corporatiste ? », *Politix*, n°12, 1990, p. 75-85.

HASSENTEUFEL Patrick et SMITH Andy, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française » », *RFSP*, vol. 52, n°1, 2002, p. 53-73.

KATO Junko, « Review Article : Institutions and Rationality in Politics. Three Varieties of Neo-Institutionalists », *British journal of political science*, n°26, p. 553-582.

LORRAIN Dominique, THOENIG Jean-Claude et URFALINO Philippe, « Does local politics matter ? », *Politix*, vol. 2, n°7, 1989, p. 115-123.

SAWICKI Frédéric, « Questions de recherche. Pour une analyse locale des partis politiques », *Politix*, vol. 1, n°2, 1988, p. 13-28.

SAWICKI Frédéric, « Les politistes et le microscope », *in* BACHIR Myriam, DUCHESNE Sophie et BUSSA Virginie (dir.), *Les méthodes au concret : démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, PUF, 2000, p. 143-164.

SAWICKI Frédéric, « Le leadership politique, un concept à remettre sur le métier ? », *in* SMITH Andy et SORBETS Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, PUR, 2003, p. 70-90.

SHEPSLE Kenneth A., « Studying Institutions. Some Lessons from the Rational Choice Approach », *Journal of Theoretical Politics*, vol. 1, n°2, 1989, p. 131-147.

STONE Alec, « Le « néo-institutionnalisme ». Défis conceptuels et méthodologiques », *Politix*, vol. 5, n°20, 1992, p. 156-168.

2.2 DROIT PUBLIC

Ouvrages

AUBY Jean-Bernard, AUBY Jean-François et NOGUELLOU Rozen, *Droit des collectivités locales*, Paris, PUF, Thémis droit, 4ème édition, 2008.

CAILLOSSE Jacques, RENARD Didier et DE BECHILLON Denys (dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, Paris, LGDJ, 2000.

GARBAR Christian-Albert (dir.), *Les mutations contemporaines du droit public. Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau*, Paris, Dalloz, 2002.

HAMON Francis, *Le référendum, étude comparative*, Paris, LGDJ, 1995.

HAMON Francis, *Le référendum*, Paris, La Documentation française, 2006.

MATHIEU Bertrand et VERPEAUX Michel (dir.), *Responsabilité et démocratie*, Paris, Dalloz, 2008.

MELLA Elisabeth et DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, *Essai sur la nature de la délibération locale*, Paris, LGDJ, 2003.

MORAND Charles André, *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, Paris LGDJ, 1999.

OST François et VAN DE KERCHOVE Michel, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Publications FUSL, Coll. Droit, Bruxelles, 2002.

PERELMAN Chaïm et VANDER ELST Raymond (dir.), *Les notions à contenu variable en droit*, Bruxelles, Éditions Bruylant, 1984.

Articles

CHEVALLIER Jacques, « La crise de la démocratie : mythe ou réalité », *in* GARBAR Christian-Albert (dir.), *Les mutations contemporaines du droit public. Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau*, Paris, Dalloz, 2002, p. 361-381.

CHEVALLIER Jacques, « Synthèse », *in* BLONDIAUX Loïc, MARCOU Gérard et RANGEON François (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, p. 405-415.

COHENDET Marie-Anne, « Responsabilité politique et démocratie participative », *in* MATHIEU Bertrand et VERPEAUX Michel (dir.), *Responsabilité et démocratie*, Paris, Dalloz, 2008, p. 37-50.

DELHOSTE Marie-France, « Démocratie participative : de l'échec de l'organisation étatique à l'avenir du projet citoyen », *RFDA*, 2007, p. 1061-1070.

DELPECH Joseph, « Du référendum en droit public français et spécialement du référendum communal », *Revue de droit public et de la science politique*, vol. 22, 1905, p. 372-401.

DELVOLVÉ Pierre, « Le référendum local (loi organique du 1er août 2003) », *RFDA*, 2004, p. 7-14.

DEPORCQ Dominique, « Guide pratique de la démocratie locale (représentative et participative) », *La lettre du cadre territorial*, 2003, p. 5-145.

DEPORCQ Dominique, SCHMIDT Philippe et FOURCADE Jean-Pierre, « La loi démocratie de proximité : analyse et synthèse », *La lettre du cadre territorial*, 2002, p. 4-165.

EMERI Claude et COTTERET Jean-Marie, « Ingénierie institutionnelle et démocratie locale : quelle formule électorale ? », *Pouvoirs locaux*, n°62, 2004, p. 40-45.

FOREY Elsa, « Le droit de pétition aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales. Réflexions sur l'article 72-1 alinéa 1 de la Constitution », *RDP*, n°1, 2005, p. 151-163.

GREMION Catherine, « De la participation à la communication », *Revue française d'administration publique,* n° 58, 1990, p. 643-657.

GUERARD Stéphane, « La démocratie locale en questions », *RDP*, n°5, 2004, p. 1291-1326.

HAMON Léo, « Du référendum à la démocratie continue », *RFSP*, vol. 34, n°4-5, 1984, p. 1065-1096.

HARTEREAU André, « Communication publique territoriale et démocratie participative », *La lettre du cadre territorial*, 2002, p. 43-60.

JEGOUZO Yves, « De la "participation du public" à la "démocratie participative"? », *AJDA*, 2006, p. 2314-2317.

LORRAIN Dominique, « Services publics et participation des citoyens », *Annuaire des collectivités locales*, vol. 16, n°1, 1996, p. 189-203.

MENELET Brian, « Les réalités de la démocratie participative dans l'aménagement et l'équipement du territoire: les apports de la loi "démocratie de proximité"», *RDP*, n°3, 2004, p. 716-738.

ORAISON André, « Réflexions sur le droit de pétition reconnu aux électeurs des diverses collectivités territoriales par la LC du 28 mars 2003. La reconnaissance du « droit d'initiative populaire » dans le nouvel article 72-1 de la Constitution de la V^{è} République », *LPA*, n°160, 11 août 2004, p. 3-7.

ORAISON André, « La reconnaissance de la « démocratie participative » par l'article additionnel 72-1 de la Constitution. Remarques sur les référendums locaux reconnus dans l'ensemble des collectivités territoriales de la République à la suite de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 », *RDP*, n°3, 2004, p. 634-658.

PERRIN Bernard, « Information, consultation, modes de scrutin. Les instruments de la démocratie locale », *La Revue administrative*, n°332, 2003, p. 180-186.

PINON Stéphane, « L'occasion manquée de la démocratie participative dans la République décentralisée », *LPA*, 20 juillet 2004, n°144, p. 12-18.

ROSENSTIEHL Pierre-Etienne et HUGUENOT Vianney, « Référendums locaux et consultations des électeurs : une avancée pour la démocratie locale ? », *La lettre du cadre territorial*, n°465, 2005, p. 4-80.

THOENIG Jean-Claude, «La gestion des services communaux», *Annuaire des collectivités locales*, vol. 18, n°1, 1998, p. 17-35.

VERPEAUX Michel, « Le "référendum" communal devant le juge administratif: premier bilan », *Revue administrative*, 1996, p. 153-169.

VERPEAUX Michel, « Référendum local, consultations locales et Constitution », *AJDA*, 24 mars 2003, p. 540-547.

VERPEAUX Michel, « Référendums locaux et consultations locales des électeurs », *Encyclopédie des Collectivités locales*, chapitre 3 de « Les droits des habitants des collectivités locales », 2007, p. 9600-1/9632-60.

Thèses et mémoires

HERMEL Abel, *La discipline dans les partis politiques et la démocratie représentative en France de 1981 à nos jours*, Thèse de droit public, Université Nancy 2, 2000.

2.3 AUTRES

Ouvrages

ABRAM Joseph, *Claude Prouvé. Le Tri Postal de Nancy*, Paris, Jean-Michel Place éditions, 2006.

BREAUGH Martin, *L'expérience plébéienne : une histoire discontinue de la liberté politique*, Paris, Payot, 2007.

HANSEN Morgens Herman, *La démocratie athénienne à l'époque de Démosthène*, Paris, Les Belles Lettres, 1993.

SUEUR Jean-Pierre, *Demain la ville*, Paris, La Documentation française, 1998.

Articles

BAILLY Thomas, « Le jury citoyen du CG 54 », *in Rapport final des Journées d'étude organisées par l'ADELS et le Conseil général du Val-de-Marne*, « La démocratie participative dans les départements », 2007, p. 29-31.

DUPONT Laurent, REVEL Martine et GUIDAT Claudine, « Les Panels Citoyens Nancéiens : vers une méthode pour faire émerger des « savoirs citoyens » et enrichir la conceptualisation des projets urbains ? », communication lors des Journées d'études « Savoirs « citoyens » et démocratie participative dans la question urbaine, 6 et 7 février 2009, consultée en ligne.

GARDERE Jean-Philippe, « Démocratie participative en aménagement urbain. Vers la micro-représentativité », consulté en ligne.

GENESTIER Philippe, « Némésis et Nicodème. Quand les instances de proximité deviennent les figures du salut », *Annales de la recherche urbaine*, n°90, 2001, p. 23-33.

HANNOYER François, « Colombey-les-Belles, 1978-…Esprit et structures d'un EPCI légendaire », *Territoires*, 2002, p. 20-24.

KLINGEMANN Hans-Dieter, « Exploration des mécanismes permettant aux citoyens et aux gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe d'introduire et de déceler les demandes sociales », *Tendances de la cohésion sociale*, n°4, Editions du Conseil de l'Europe, novembre 2002, p. 18-45.

ROSANVALLON Pierre, « L'histoire du mot démocratie à l'époque moderne », *La Pensée politique*, n°1, 1993, p. 11-27.

ROSSINOT André, « Une démocratie-gigogne ? », *Revue Urbanisme Villes-Sociétés-Culture*, n°342, 2005, p. 1-33.

VANDELLI Luciano, « La cellule de base de toutes les démocraties », *Pouvoirs*, n°95, 2000, p. 5-17.

II. CORPUS EMPIRIQUE

1. ARTICLES DE PRESSE

1.1 DISPOSITIFS PARTICIPATIFS ET DE CONCERTATION LOCAUX

ANTOINE Jean-Louis, « Consultation pour un baptême : les 200 nouveaux logements du boulevard Lobau cherchent un nom…Au quartier de les baptiser », *L'Est Républicain*, 12 mars 2006.

BERGERET Jacques, « Les colis de la générosité », *L'Est Républicain*, 13 avril 2006.

BOUTTIER Noël, « Etre intelligent à plusieurs. Entretiens avec Michel Dinet et Mathieu Klein », *Témoignage chrétien*, n°3202, 27 avril 2006, p. 15-19.

BRACONNOT Frédérique, « Les arbres oui mais… », *L'Est Républicain*, 20-21-22 mai 2006.

BRACONNOT Frédérique, « L'arbre qui cache le danger », *L'Est Républicain*, 23 juin 2009.

DESCAMPS Elise, « Des citoyens débattent du danger des arbres au bord des routes. Pour favoriser la démocratie participative, le conseil général de Meurthe-et-Moselle a organisé son premier « jury citoyen » », *La Croix*, 7 juin 2006.

DESCAMPS Elise, « En Meurthe-et-Moselle, l'avis d'un jury citoyen a été suivi », *La Croix*, 4 janvier 2007.

FALGA Pierre et ROEDER Pierre, « Dossier spécial. Nancy : dans quel quartier vit-on le mieux », *L'Express*, n°2998, décembre 2008, p. I-XII.

FROHNHOFER Sabrina, « Le département à la rencontre des enjeux du Pays-Haut », *Le Républicain Lorrain*, 15-16-17 octobre 2005.

MERCIER Philippe, « Place Thiers : dernier combat », *L'Est Républicain*, 15 mars 2007.

UTARD Ghislain, « Le quartier de tous les projets », *L'Est Républicain*, 13 avril 2006.

UTARD Ghislain, « Centre ville-Charles III : le pôle d'avenir du futur », *L'Est Républicain*, 14 avril 2006.

UTARD Ghislain, « L'éclosion des mairies de quartier », *L'Est Républicain*, 21 mars 2006.

UTARD Ghislain, « Impatience sur la place Thiers », *L'Est Républicain*, 21 novembre 2007.

UTARD Ghislain, « Usine à Idées », *L'Est Républicain*, 5 février 2008.

UTARD Ghislain, « Pour un morceau de ville », *L'Est Républicain*, 29 juin 2009.

VALENTIN Rachel, « Tarte à la crème », *L'Est Républicain*, 18 avril 2006.

VALENTIN Rachel, « La Lorraine nous voilà ! », *L'Est Républicain*, 17 janvier 2007

VALENTIN Rachel, « Remuant président », *L'Est Républicain*, 16 mars 2007.

VERNINI Yannick, « Le Département investit l'agglomération », *L'Est Républicain*, 30 septembre 2009.

« Conseil Général : 40 rendez-vous », *Le Républicain Lorrain*, 15-16-17 octobre 2005.

« Haut-du-Lièvre : le quartier du plateau », *L'Est Républicain*, 29 mars 2006.

« Centre-Ville-Charles III : le pôle d'avenir du futur. Un quartier qui sait allier traditions et modernité », *L'Est Republicain*, 14 avril 2006.

« Saint-Pierre-René II- Bonsecours : changement dans la continuité », *L'Est Républicain*, 26 octobre 2008.

« Démocratie participative à la sauce meurthe-et-mosellane », *Le Républicain Lorrain*, 15-16-17 novembre 2008.

« Éloge de l'e-démocratie », *L'Est Républicain*, 9 janvier 2009.

« Arbres en bord de routes : le plaidoyer des Amis de la Terre », *L'Est Républicain*, 17 octobre 2009.

« L'abattage des arbres suspendu ! », *L'Est Républicain*, 25 octobre 2009.

1.2 ÉLECTIONS ET VIE POLITIQUE LOCALE

ANTOINE Jean-Louis, « Gérard Michel réclame un référendum populaire », *L'Est Républicain*, 8 décembre 2006.

ANTOINE Jean-Louis, « Le grand révélateur. Le projet de référendum sur le centre de tri libère avis et sentiments », *L'Est Républicain*, 9-10-11 décembre 2006.

BENNETEAU Julien, « Un tandem de conseillers généraux au PS », *Le Républicain Lorrain*, 8 janvier 2008.

BRACONNOT Frédérique, « Je m'engage », *L'Est Républicain*, 4 février 2008.

BRACONNOT Frédérique, « Une nouvelle génération », *L'Est Républicain*, 11 février 2008.

BRACONNOT Frédérique, « Diversité ? », *L'Est Républicain*, 19 février 2008.

BRACONNOT Frédérique, « Nancy : un air de déjà vu », *L'Est Républicain*, 5 mars 2008.

CLAUSSE Frédéric, « Rentrée à gauche », *L'Est Républicain*, 27 septembre 2009.

GREMILLET Muriel, « Des candidats bien entourés », *Libération*, 18 février 2008, p. 13.

GREMILLET Muriel, « Rossinot prend toute la place », *Libération*, 18 février 2008, p. 12-13.

ROEDER Pierre, « Dossier spécial. Nancy : le vrai pouvoir des réseaux », *L'Express*, n°3039, octobre 2009, p. I-VIII.

SALCIARINI Pascal, « Billard à trois bandes », *L'Est Républicain*, 18 février 2008.

SALCIARINI Pascal, « Municipales sous caméra », *L'Est Républicain*, 1-2-3 mars 2008.

SALCIARINI Pascal, « Publicité comparative », *L'Est Républicain*, 1-2-3 mars 2008.

SALCIARINI Pascal, « Petites phrases et coups bas », *L'Est Républicain*, 7 mars 2008.

SALCIARINI Pascal, « Dernière longueur municipal », *L'Est Républicain*, 11 mars 2008.

TARIBO Pierre, « Place Thiers : la gauche dénonce une communication hasardeuse », *La Semaine*, 9 mai 2009.

« Forte concurrence à gauche », *L'Est Républicain*, 17 mars 2004.

« Réactions », *L'Est Républicain*, 22 mars 2004.

« Dominique Olivier haut la main », *L'Est Républicain*, 29 mars 2004.

« Superbe score pour Mathieu Klein », *L'Est Républicain*, 29 mars 2004.

« La faute au notabilisme », *L'Est Républicain*, 30 mars 2004.

« Stupeur à Vandœuvre, tremblements à Nancy », *L'Est Républicain*, 30 mars 2004.

« La machine à perdre », *L'Est Républicain*, 30 mars 2004.

« Haro sur la sanisette ! », *L'Est Républicain*, 30 novembre 2006.

« Gérard Michel réclame un référendum populaire », *L'Est Républicain*, 8 décembre 2006.

« Municipales : les vrais enjeux », *L'Est Républicain*, cahier spécial, février-mars 2008.

1.3 AUTRES

CYPEL Sylvain, « La « démocratie participative » selon Barack Obama », *Le Monde*, 4 janvier 2009.

DUPARC Agathe et CALMY-REY Micheline: « Le vote suisse réveille des vocations anti-islamistes », *Le Monde*, 4 décembre 2009.

MICHEL Anne, « Tensions entre élus et préfets à l'approche de la « votation » sur l'avenir de La Poste », *Le Monde*, 1er octobre 2009.

WERLY Richard et COHN-BENDIT Daniel : « Les Suisses doivent revoter » », *Le Monde*, 2 décembre 2009.

« Territorialisation : les départements planchent à Nancy », *L'Est Républicain*, 10 novembre 2006.

« Dossier spécial. Actes du séminaire national : La territorialisation de l'action publique. Conseil général de Meurthe-et-Moselle, Nancy, les 9 et 10 novembre 2006 », *La gazette des communes, des départements et des régions*, n°1867, 1er janvier 2007.

« La Poste a ouvert les portes de son centre de tri à ses ultimes visiteurs, avant sa destruction », *L'Est Républicain*, 18 août 2006.

« Sursis pour le Centre de tri », *L'Est Républicain*, 6 décembre 2006.

2. MAGAZINES INSTITUTIONNELS D'INFORMATION

2.1 « NANCY MAG' », LE MAGAZINE DE LA VILLE DE NANCY

GUIDAT Claudine, « Les ateliers de vie : le dialogue et la solidarité au cœur de la vie de quartier », *Nancy Mag'*, mars-avril 2006.

GUIDAT Claudine, « Démocratie locale et référents de terrain », *Nancy Mag'*, décembre 2008, p. 7.

ROSSINOT André, « Édito », *Nancy Mag'*, mars-avril 2006, p. 3.

ROSSINOT André, « Édito », *Nancy Mag'*, octobre 2006, p. 3.

ROSSINOT André, « Édito », Nancy Mag', décembre 2006, p. 3.

ROSSINOT André, « Édito », *Nancy Mag'*, décembre 2007, p. 3.

ROSSINOT André, « Édito », *Nancy Mag'*, octobre-novembre 2008, p. 3.

ROSSINOT André, « Édito », *Nancy Mag'*, octobre-novembre 2009, p. 3.

« En bref : Beauregard-Boufflers-Buthegnémont. Médaille d'or », *Nancy Mag'*, juillet-août 2007, p.13.

« Le renouvellement de la démocratie de proximité », *Nancy Mag',* juillet 2008, p. 8.

« Des actes ! », *Nancy Mag'*, Tribunes libres, Groupe des élus de gauche, juillet 2008, p. 15.

« Osons la démocratie participative pour notre ville », *Nancy Mag'*, Tribunes libres, Groupe des élus de gauche, décembre 2008, p. 13.

« Minibus : les premiers résultats de l'expérience », *Nancy Mag'*, décembre 2008, p. 8.

« Budget participatif : ça démarre », *Nancy Mag',* février 2009, p. 9.

« Nouveau ! Quand les citoyens sont associés aux décisions budgétaires », *Nancy Mag'*, avril 2009, p. 9.

« « Revue de terrain » sur Nancy Sud », *Nancy Mag'*, juin 2009, p. 10.

« Terrasses : entre animation et tranquillité, un équilibre à trouver », *Nancy Mag'*, octobre-novembre 2009, p. 4.

2.2 « AVENIR MAGAZINE », LE MAGAZINE DE LA CUGN

GUIDAT Claudine, « Un Conseil de Développement durable à l'image de l'agglomération », *Avenir Magazine*, n°51, janvier-février 2009, p. 9.

ROSSINOT André, « Édito », *Avenir Magazine*, n°41, avril-mai-juin 2006, p.5.

ROSSINOT André, « Édito », *Avenir magazine*, n°47, octobre-novembre 2007, p.3.

ROSSINOT André, « Édito », *Avenir Magazine*, n°49 juillet-août 2008, p. 3.

« La Place Thiers, un espace à réinventer », *Avenir Magazine*, janvier 2008, p. 12-13.

« Le quartier gare, au rendez-vous du développement durable », *Avenir Magazine*, octobre-novembre 2009, p. 21.

« Premiers échanges au Conseil de la vie étudiante », *Avenir Magazine*, janvier-février 2010, p. 19.

2.3 « VIVRE LA MEURTHE-ET-MOSELLE », LE MAGAZINE DU CG 54

DINET Michel, « Édito », *Vivre la Meurthe-et-Moselle*, n°32, avril 2006, p. 3.

DINET Michel, « Édito », *Vivre la Meurthe-et-Moselle*, n°35, janvier 2007, p.3.

DINET Michel, « Édito », *Vivre la Meurthe-et-Moselle*, n°39, janvier 2008, p. 3.

PILOT Michèle et ULRICH Jean-Marie, « Édito », *Vivre la Meurthe-et-Moselle*, n°42, octobre 2008, p. 3.

DINET Michel, « Édito », *Vivre la Meurthe-et-Moselle*, n°43, janvier 2009, p. 3.

DINET Michel, « Un département solidaire des habitants, solidaire des territoires », *Vivre la Meurthe-et-Moselle*, n°44, avril 2009, p. 4.

« Clic, je participe », *Vivre la Meurhte-et-Moselle*, n°30, octobre 2005, p. 7.

« Habitants du Grand Nancy : ce que le Conseil général fait pour vous », *Vivre la Meurhte-et-Moselle*, janvier 2007, p. 8-15.

« Assemblée départementale des collégiens. De l'énergie et des idées », *Vivre la Meurhte-et-Moselle*, n°41, juillet 2008, p. 11.

« Chargé de mission : Le développement durable à la croisée des chemins », *Vivre la Meurhte-et-Moselle*, n°43, janvier 2009, p. 21.

« Quand modernité rime avec citoyenneté », *Vivre la Meurhte-et-Moselle*, octobre 2009, p. 13.

3. DÉLIBÉRATIONS

3.1 CONSEIL MUNICIPAL DE NANCY

GUIDAT Claudine, « Ateliers de vie de quartiers. Bilan et perspectives, attribution de subventions », 26 novembre 2001.

GUIDAT Claudine, « Ateliers de vie de quartier. Subventions au titre de l'exercice 2002 », 18 mars 2002.

ROSSINOT André, « Démocratie de proximité et Vie des territoires », 30 septembre 2002.

ROSSINOT André, « Élection d'un adjoint de territoire conformément à la loi dite de démocratie de proximité en date du 27 février 2002 », 29 septembre 2003.

ROSSINOT André, « Loi relative à la démocratie de proximité. Création de cinq postes d'adjoints de quartier et fixation des indemnités de fonction des élus municipaux », 24 juin 2006.

CARRARO Chantal, « Renouvellement du Conseil des jeunes », 6 novembre 2006.

ROSSINOT André, « Création des postes d'adjoints de territoire et fixation de leur nombre », 22 mars 2008.

GUIDAT Claudine, « Démocratie participative et vie des territoires. Les ateliers de vie de quartier », 23 juin 2008.

ROSSINOT André, « Composition et désignation des membres de la commission consultative des services publics locaux », 22 septembre 2008.

GUIDAT Claudine, « Ateliers de vie de quartier : attribution de subventions », 10 novembre 2008.

CARRARO Chantal, « Modalités de fonctionnement du Conseil des jeunes », 2 février 2009.

DUFRAISSE Michel, « Vote du budget primitif 2009 », 30 mars 2009.

3.2 CONSEIL COMMUNAUTAIRE DE LA CUGN

PÉLISSIER François, « Quartier gare de Nancy. Convention d'aménagement publique avec la SOLOREM », 19 mars 2004.

GUIDAT Claudine, « Projet d'agglomération : méthodologie d'élaboration et contribution aux espaces de dialogue », 11 février 2005.

ROSSINOT André, « Adoption du projet d'agglomération », 9 février 2007.

ROSSINOT André, « Pôle Gare. Aménagement de l'espace Thiers à Nancy. Lancement de la concertation préalable à la définition du programme d'aménagement », 23 novembre 2007.

ROSSINOT André, « Pôle Gare. Aménagement de l'espace Thiers. Groupement de commandes intégré pour les études préalables à la définition du projet », 23 novembre 2007.

PÉLISSIER François, « Projet d'aménagement du quartier de la gare de Nancy. Bilan de la concertation et création de la zone d'aménagement concerté « Nancy Grand Cœur » », 20 décembre 2007.

Délibération sur le thème « Développement économique-Université-Recherche », le 25 janvier 2008

ROSSINOT André, « Aménagement de l'espace Thiers à Nancy. Bilan de la concertation préalable à la définition du programme d'aménagement », 25 janvier 2008.

GUIDAT Claudine, « Approbation du règlement intérieur du conseil de développement durable », 14 novembre 2008.

BAUDOT Patrick, « Constitution d'un Conseil communautaire de la vie étudiante », 24 avril 2009.

HUSSON Jean-François, « Activités et relations de proximité du Grand Nancy auprès des communes et des habitants. Chartes de proximité », 25 septembre 2009.

3.3 ASSEMBLÉE DÉPARTEMENTALE DU CG 54

« Politique de la ville : fonds d'initiative citoyenne », Direction générale, session du 4 novembre 2002.

« Rapport d'information concernant la commission consultative des services publics locaux », session du 6 février 2006.

« Indemnisation des membres du jury citoyen l'arbre et la route », commission permanente du 12 mai 2006.

« Développement des démarches participatives », Direction générale, session du 15 mai 2006.

« La politique de gestion du patrimoine arboré le long des routes départementales de Meurthe-et-Moselle », session du 9 octobre 2006.

« Avis de la CPAES sur le projet de construction d'un réseau départemental à hauts débits », session du 10 décembre 2007.

4. DOCUMENTS INTERNES

Aduan, « ZAC « Nancy Grand Cœur. Résumé non technique de l'étude d'impact », annexe à la délibération communautaire, 30 novembre 2007.

Aduan, « Procédure de création de la ZAC « Nancy Grand Cœur ». Bilan de la concertation du 9 février au 30 novembre 2007.

Aduan, « Rapport d'activités de l'agence de développement et d'urbanisme de l'aire urbaine nancéienne », 2008.

BRETAGNE Valérie, « Projets de Vie(s)-Projets de Villes. Étude sociologique de la Qualité de vie », Rapport d'activité, CUGN, janvier 2007.

HUSSON Jean-François, « Rapport de proximité de la Communauté urbaine auprès des communes et des habitants », annexe à la délibération communautaire, 25 septembre 2009.

KLEIN Mathieu, « Politique publique « Participation ». Objectifs 2008-2011 et programme d'actions 2008 », Note au bureau, 2008.

LEBRUN Vincent, « Constats sur les AVQ », rapport personnel envoyé au service « Vie des territoires » de la ville de Nancy, 2006.

LEBRUN Vincent, « Vers quelle démocratie de proximité à Nancy ? Préconisations portant améliorations au cœur d'une nouvelle architecture », rapport personnel envoyé au service « Vie des territoires » de la ville de Nancy, 2006.

MAHEY Pierre, « Participation des habitants et des acteurs locaux dans le cadre des politiques départementales. Quelques réflexions après la rencontre du 2 mars 2004 », 13 mars 2004.

MANGIN Denis, « Soutenir et développer les démarches participatives en Meurthe-et-Moselle », rapport à la Direction générale du Conseil général de Meurthe-et-Moselle, mars 2002.

« Participation des habitants et des acteurs locaux dans le cadre des politiques départementales », Note préparatoire au séminaire des cadres du 2 mars 2004, 15 janvier 2004.

« La participation des habitants et des acteurs locaux dans le cadre des politiques départementales », actes du séminaire des cadres du 2 mars 2004.

« Plan de déplacements urbains du Grand Nancy », CUGN, 2006.

« Projet de rénovation urbaine du Grand Nancy. Au service d'une politique locale de l'habitat », projet ANRU de la CUGN, janvier 2007.

« Projet de rénovation urbaine. Politique locale de l'habitat. Une démarche d'agglomération fondée sur la cohésion sociale et de nouvelles responsabilités sur le logement », dossier de presse du projet ANRU, CUGN, 19 janvier 2007.

« Convention avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. Grand Nancy-Plateau de Haye », 19 janvier 2007.

« Avis du Conseil de développement sur le projet d'agglomération », Conseil de développement de la CUGN, séance plénière du conseil communautaire, 29 janvier 2007.

« Charte des communautés urbaines engagées pour un développement durable », document présenté à l'occasion des 35èmes journées des communautés urbaines de France à Strasbourg, 18-19 octobre 2007.

« Convention constitutive de la Place Thiers. Groupement de commandes intégré au bénéfice du Grand Nancy. Pôle Gare, aménagement de l'espace Thiers à Nancy. Études préalables », annexe à la délibération communautaire, 23 novembre 2007.

« Rapport d'observations de la Chambre régionale des comptes de Lorraine : Communauté urbaine du Grand Nancy », Cour Régionale des Comptes de Lorraine, 2007.

« Projet d'agglomération de la CUGN », CUGN, 2007.

« Plan de déplacements urbains du Grand Nancy (2006-2015). La ville bouge, bougeons nos habitudes », CUGN, 2007.

« Liste des 25 associations siégeant à la commission consultative des services publics locaux », annexe à la délibération du conseil municipal de Nancy, 22 septembre 2008.

« Règlement intérieur du Conseil de développement durable », CUGN, annexe à la délibération du 6 novembre 2008.

« Rapport de la Commission consultative des services publics locaux de la ville de Nancy », séance du 14 novembre 2008.

« Fiche territoire « Nancy Couronne ». Les priorités du Conseil général sur le territoire de Nancy Couronne », CG 54, 2008.

« Conseil de développement durable du Grand Nancy. Liste des conseillers par collèges et sous-collèges », CUGN, 5 juin 2009.

5. SITES INTERNET

Site de la maire de Nancy : www.nancy.fr

Site de la CUGN : www.grand-nancy.org

Site du Conseil général de Meurthe-et-Moselle : www.cg54.fr

Site de l'association « Ville internet » : www.villes-internet.net

Site municipal consacré aux « nouveaux arrivants » : www.nouveaux-arrivants.nancy.fr/web/

Site municipal du « Livre sur la Place » : www. lelivresurlaplace.fr

Site départemental consacré à la participation citoyenne : www.agissezavecnous.com

Site de l'association « Départ » : www.demarches-participatives.org

Site de l'association « Adels » : www.adels.org

Site de l'association « Unadel » : www.unadel.nuxit.net

Site du projet d'aménagement « Nancy grand cœur » : www.nancygrandcoeur.fr

Site de l'AVQ « Trois Maisons-Saint Fiacre-Crosne-Vayringe » : www.faubourg3maisons.com

Site d'une association de riverains membres de l'AVQ « Poincaré-Foch-Anatole France-Croix de Bourgogne » : www.riverains-croix-de-bourgogne.fr

Blog de Patrick Baudot : www.patrickbaudot.eu

Blog de Jérôme Marchand-Arvier : www.jeromemarchandarvier.wordpress.com

Blog de Mathieu Klein : www.mathieuklein.com

Site de la fédération PS de Meurthe-et-Moselle : www.ps54.net

Site de la section PS de Nancy : www.ps-nancy.net

Site du groupe des élus de gauche de Nancy : www.nancyagauche.free.fr

Site du groupe socialiste et républicain du Conseil général de Meurthe-et-Moselle : www.54agauche.fr

Site personnel de Laurent Hénart : www.laurenthenart.com

Site officiel de la liste UMP aux élections régionales de 2010 en Lorraine : www.gagnonslalorraine.fr

Site internet de l'appel à projet « écoquartiers » du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie et du Développement durable, www. ecoquartiers.developpement-durable.gouv.fr.

INDEX

A

Adjoint de territoire 52, 386, 388 et s.
Association 54 et s., 117, 156, 191, 214, 248 et s., 292 et s., 318.
Assemblée
    départementale 28.
    municipale 129, 157, 232.
    des collégiens 57.
    assemblée générale des AVQ 249, 389.

Atelier de vie de quartier 32 et s., 52 et s., 96 et s., 129 et s., 136 et s., 156 et s., 210 et s., 248 et s., 275 et s., 288 et s., 308 et s., 321 et s.

B

Budget participatif 72 et s., 99, 159, 347, 389, 398 et s.

C

Citoyenneté 66 et s., 168 et s., 243, 300, 375, 417.
Co-décision 48 et s.
Collaboration 56, 130 et s., 282 et s., 334 et s., 363 et s.
Commission
    consultative des services publics 53 et s.
    de quartier 60, 105, 253, 288 et s., 394.
    extra-municipale 53, 153, 289.
Concertation 46 et s., 63, 74 et s., 145 et s., 205, 230, 292, 301 et s., 336, 346 et s., 403.
Conseil
    communautaire 62 et s.

d’administration des AVQ 61, 138, 158, 249, 323, 401.
de développement durable 54 et s., 62, 82, 147, 334.
de la vie étudiante56.
des jeunes 55 et s., 153 et s., 255, 281, 309.
municipal 46 et s., 61, 67, 257, 311 et s., 381, 393 et s.

Consultation 44 et s., 146 et s., 229, 291, 308 et s., 320, 336, 347.

D

Décision 37, 44 et s., 88, 109, 114 et s., 125, 167 et s., 219 et s., 272 et s., 308, 333, 342 et s., 411 et s.
Délibération
théorie de la délibération 136, 180 et s., 195, 201, 271 et s., 295.
critères délibératifs 185 et s., 200, 260 et s.
Développement durable 55, 80 et s., 94, 130, 144 et s., 226, 235, 334, 422.

E

Écoquartier 83 et s.
Élections
cantonales 52, 379 et s., 407.
municipales 90 et s., 106, 166, 173 et s., 231, 269, 292, 357, 361, 376 et s., 394 et s.
Élite
citoyenne 243 et s., 287 et s., 307 et s., 411, 417.
politico-administrative 231, 306, 354.
Élu
local 28 et s., 46 et s., 57 et s., 84 et s., 92 et s., 156, 168 et s., 216, 309 et s., 386 et s., 415.
animateur 87 et s., 415.
spécialiste de la participation 104 et s., 391., 420.
Empowerment 72 et s.

Expertise
de la participation 104 et s., 113 et s., 128 et s., 187, 235, 390, 420.
citoyenne 127, 148 et s., 162 et s., 196 et s., 220 et s., 278 et s., 296 et s., 316 et s., 411 et s.

F

Fonds d’initiative citoyenne 73 et s.

G

Gouvernance
locale 77 et s., 87 et s., 99, 108, 232 et s., 313, 332, 342.
performative 84 et s.

H

Habitants 44 et s., 97, 120, 159 et s., 221, 248 et s., 276 et s., 297 et s., 316 et s., 347, 367 et s., 403, 415 et s.

I

Inclusion
théorie de l’inclusion 271 et s.
dans les AVQ 248 et s.
dans le jury citoyen 264 et s.
dans les panels citoyens 259 et s.

J

Jury citoyen 69 et s., 128 et s., 133 et s., 166 et s., 185 et s., 264 et s., 352 et s.

L

Label 76 et s., 122, 222 et s., 341, 398, 412, 418.
Leadership 311, 327, 373 et s., 398, 408, 418.
Légitimité 37, 88, 114, 162, 222 et s., 306, 411.
Lien social 210 et s., 250, 279 et s., 397, 416, 422.

M

Management 88, 108, 218 et s., 415.

P

Panel citoyen 63, 116 et s., 164 et s., 259 et s., 283 et s., 317, 325.
Parti socialiste 107, 257, 269, 360 et s., 375 et s., 393 et s.
Politisation 327 et s.
Président
de la communauté urbaine 30, 55, 89
d'AVQ 54, 60, 138, 159, 197, 206, 214, 253 et s., 289 et s., 300 et s., 321 et s., 359 et s., 401.
du Conseil général 69, 80, 105, 117, 125, 211, 376.
Profane 161, 216, 221, 269, 297 et s.
Proximité 93 et s., 150 et s., 170 et s., 348.

R

Référendum 17, 45 et s., 217, 399.
Réseau 77 et s., 87 et s., 232.

S

Savoir d’usage 161 et s., 197 et s., 281, 354, 416.
Stratégie
- départementale 375 et s.
- d’implantation 375 et s.
- de verrouillage 335 et s., 346 et s.
- individuelle 300 et s., 360 et s.
- municipale 357 et s., 382 et s., 393 et s.
- partisane 360 et s.

ANNEXES

Annexe n°1	Bilan de la concertation « Nancy grand cœur » réalisé par l'Aduan.
Annexe n°2	Déroulement de la journée du jury citoyen.
Annexe n°3	Dossier de membre du jury citoyen.
Annexe n°4	Avis définitif rendu par le jury.
Annexe n° 5	Questionnaire distribué aux jurés.
Annexe n°6	Communiqué de presse de Michel Dinet sur les arbres en bords de routes départementales, 22 octobre 2009.
Annexe n°7	Statuts des AVQ.
Annexe n°8	Découpage des AVQ.
Annexe n°9	Cartographie des militants PS membres des CA des AVQ.
Annexe n°10	Compte-rendu extra-officiel du CA extraordinaire de l'AVQ « Boudonville-Scarpone-Libération » du 4 mars 2008, 16 mars 2008.
Annexe n°11	Schéma des politiques participatives urbaines descendantes.

Annexe 1

La concertation de tous les acteurs

Dans l'optique de diffuser l'information le plus largement possible pour permettre un retour important, la concertation a été menée sous différentes formes et par différents moyens dont :

- **Un site d'exposition et de concertation, la Lanterne,** édifié sur la Place Thiers, et dont l'objectif était de faire se rencontrer élus, décideurs et opérationnels du projet avec les utilisateurs et résidents du quartier.
- **Un site Internet**, dont l'ensemble des écrans est porté en annexe
- **Des réunions d'informations,** en comité plus ou moins élargi en fonction des publics ciblés
- **De nombreuses conférences de presse** ayant pour rôle d'informer tous les publics
- **Une lettre d'information trimestrielle, diffusée** à plus de **2 000 exemplaires** pour les quatre éditions depuis l'automne 2006
- **Une enquête** auprès des voyageurs et menée par la junior entreprise de l'ICN pour recueillir leurs avis sur la Place Thiers (hors concertation)
- **Une information régulière des élus** dans les conseils municipaux ou de Communauté

Concertation dans la Lanterne

Fiche d'identité du lieu :

- Ouverture en juin 2007 soit trois mois après le lancement de la concertation
- Fonction : recueillir les avis des visiteurs sur le projet urbain
- Espace d'exposition circulaire de 50 m², 8 m de haut
- Ouverture : du mardi au vendredi de 14h00 à 19h00 et le samedi de 11h00 à 13h00
- Nombre de permanents : une vingtaine associés de près au projet
- Nombre de visiteurs : 3 000 visiteurs environ et plus de 200 avis ou questions posées
- Contenu de l'exposition :
    - Huit panneaux type planches A0 d'explications du projet urbain Nancy Grand Cœur
    - Trois films commentés sur les thèmes de l'histoire du quartier, le projet urbain, le développement durable
    - 36 photos sur l'histoire de Nancy

Fonctionnement du lieu

La Communauté Urbaine du Grand Nancy a souhaité instaurer un dialogue constant pendant la concertation entre les utilisateurs et résidents du quartier et les acteurs opérationnels du projet qui ont tenu à tour de rôle des permanences dans ce lieu d'exposition depuis juin 2007.

A partir de films et de panneaux exprimant les orientations du projet urbain en partant de l'histoire ancienne et plus récente de l'évolution du quartier.

Au-delà de ces horaires, les films projetés à l'intérieur pendant les permanences étaient également diffusés sur un écran extérieur, dans la soirée et jusqu'à 24h00.

L'information précise sur les intentions du projet urbain « Nancy Grand Cœur » a été reçue par un large public, de Nancy ou d'ailleurs (voyageurs notamment). Les permanents étaient chargés de nouer le dialogue avec les visiteurs, de donner des explications le cas échéant et de retranscrire les impressions des visiteurs sur la visite de l'exposition.

Le public avait à sa disposition des fiches de suivi qui ont pu être remplies à l'issue de la visite de l'exposition. Le résultat de ces fiches a été traité par les services de la communauté urbaine et les réponses ont été apportées par voie de presse en fonction des questions posées

En outre, une plaquette éditée à 1000 exemplaires et exposant le projet urbain Nancy Grand Cœur a été distribuée aux visiteurs de l'exposition dans la Lanterne.

Concertation sur le site internet

Un site internet « Nancy Grand Cœur » a été mis en ligne sur le site de la Communauté Urbaine.

Retraçant l'histoire du quartier, il a pour vocation de resituer le quartier de la gare dans le contexte de la Ville, d'expliciter le projet urbain en rapport avec l'histoire et l'évolution du quartier, de donner l'actualité des projets sur la zone et sur la gare, de donner de l'information sur la LGV Est. Avec ce site, les nouvelles technologies permettent un nouveau développement de la concertation puisque les visiteurs étaient invités à laisser leur avis ou question sur les images présentés. Près de 22 messages et avis ont ainsi été posé et ont trouvé réponses.

Concertation par voie de presse

Une large diffusion d'information

Depuis le lancement de la concertation le 9 février 2007, au moins 47 articles de presse ont été recensés dans la presse locale, régionale et nationale jusqu'au 30 novembre 2007 (relevé non exhaustif).

Traitant diversement du bâtiment République en construction, de la Place Thiers, du projet urbain, du centre de congrès, de l'ancien centre de tri postal et de sa réutilisation ou non, de la gare de Nancy, le recensement fait état de :

- 9 sujets sur le projet urbain
- 18 sur la Place Thiers
- 11 sur le centre de congrès
- 4 sur le bâtiment République
- 2 sur la sécurité et la mise en Place de vidéosurveillance
- 3 sur la rénovation de la gare

Avant la concertation, avait été recensé à partir de début 2006 :

- 6 articles sur le projet urbain
- 11 articles sur le centre de tri
- 7 articles sur la Place Thiers
- 4 articles sur le bâtiment République et la rénovation de la gare

Au total, ce sont près de 85 coupures de presse (hors presse spécialisée type « Moniteur » ou « d'A », dont une grande majorité appartenant à la presse locale) qui ont été diffusées sur l'année écoulée.

Au-delà de la presse écrite, de nombreux reportages télévisés ou radiophoniques se sont succédés en 2007 sur les éditions régionales des chaînes nationales, notamment France 3 et M6.

Enfin, Avenir Magazine, le magazine bi mensuel du Grand Nancy tiré à 120 000 exemplaires, est revenu sur l'actualité du projet Nancy Grand Cœur dans toutes ses éditions avec un dossier spécial en juillet Aout 2006.

Concertation dans les réunions publiques

C'est notamment en intervenant dans différentes réunions publiques organisées par la Ville ou le Grand Nancy que les élus ont pu échanger avec les Nancéiens et Grands Nancéiens. Ce grand débat a eu lieu tout au long de l'année 2007.

Les réunions tenues

10 janvier 2007 : soirée d'échanges et de dialogue au Palais des Congrès ; présentation du projet urbain par Jean-Marie DUTHILLEUL
6 février 2007 : présentation du projet du quartier gare aux travailleurs sociaux du Conseil Général
8 février 2007 : soirée d'échanges et de dialogue au Palais des Congrès avec les commerçants, les artisans et les autres professions inscrites au registre du commerce et des sociétés (hôteliers, restaurateurs, architectes, etc.) en présence des membres du Comité Centre Ville :
5 mars 2007 : soirée d'échanges et de dialogue dans les Grands Salons de l'Hôtel de Ville, (périmètre d'invitation : habitants du secteur sauvegardé et AVQ Charles III et Ville Vieille)
12 mars 2007 : soirée d'échanges et de dialogue dans la salle du cinéma de Saurupt (périmètre d'invitation : Mon-Désert, Saurupt et Haussonville)
15 mars 2007 : présentation aux associations sociales
16 mars 2007 : soirée d'échanges et de dialogue dans la salle Henri Blaise (périmètre d'invitation : Haut-du-Lièvre, Beauregard-Boufflers-Buthegnémont, Boudonville-Scarpone-Libération, Poincaré-Foch-Anatole France)
29 mars 2007 : soirée d'échanges et de dialogue dans la salle de conférence de l'ENACT (périmètre d'invitation : Stanislas-Meurthe, Saint Pierre-René II, Saint Fiacre-III Maisons-Crosne-Vayringe)
23 mai 2007 : présentation du projet à l'Association Nationale des Conseils d'Enfants et de Jeunes (ANACEJ) dans le cadre de leur journée à Nancy sur l'arrivée du TGV Est Européen
14 juin 2007 : soirée d'échanges et de dialogue à l'Hôtel de Ville avec les professionnels de l'immobilier
19 juin 2007 : présentation à l'Atelier de Vie de Quartier Mon-Désert / Jeanne d'Arc
26 juin 2007 : présentation à l'Atelier de Vie de Quartier Charles III – Centre Ville
6 juillet 2007 : ouverture de la lanterne, lieu d'information et de concertation sur le projet urbain du quartier Gare. L'accueil est assuré par des agents du Grand Nancy, de la Ville de Nancy et des étudiants de l'école d'architecture
Fin juillet – août 2007 (en 9 groupes): visite de La Lanterne par le personnel des mairies de quartier, par les membres de la réunion de police, par des personnes âgées, par l'association Le Didelot et par les AVQ Centre Ville/Charles III et Poincaré Foch Anatole France
4 septembre 2007 : visite de La lanterne par les présidents des Ateliers Vie de Quartier
15 septembre 2007 : à l'occasion de la nuit du patrimoine présentation du projet du quartier gare aux nancéiens, Place

Maginot
3 et 11 octobre 2007 : visite de La Lanterne par les agents de la Ville
25 octobre 2007 : visite de La Lanterne par les salariés du Printemps
Novembre 2007 : Rencontre avec la communauté israélite : présentation du projet et traitement des abords de la synagogue
19 novembre 2007 : visite de La Lanterne par les salariés des ''Vitrines de Nancy''
20 novembre 2007 : visite de La Lanterne par les salariés du Flo
21 novembre 2007 : visite de La Lanterne par les salariés de l'Office de Tourisme de Nancy
22 novembre 2007 : visite de La Lanterne par les salariés de la FNAC

29 novembre 2007 : réunion – débat de synthèse au Centre de congrès de Nancy (800 personnes) - soirée d'échanges et de dialogue au Palais des Congrès en présence d'Etienne TRICAUD représentant J.M. DUTHILLEUL (Arep) et Marc. BARANI (Lauréat du concours centre de congrès).

Les informations aux élus du Grand Nancy

Par l'intermédiaire de « Synthèse », la lettre diffusée trimestriellement à plus de 1 500 exemplaires aux élus du Grand Nancy, l'information a été largement diffusée sur les tenants et aboutissants du projet aux élus grands Nancéiens.

Le sujet a également été évoqué avec présentation à l'appui dans chacune des délibérations passées sur le sujet :

9 février 2007: délibération de lancement de la concertation et du concours du centre de congrès
23 mars 2007 : programme du centre de congrès
30 juin 2007 : lancement du Partenariat public privé sur le centre de congrès / note de conjoncture annuelle sur la concession d'aménagement confiée à Solorem

Annexe 2

Déroulement de la journée du vendredi 19 mai.

9 h 00 : Accueil,

9 h 15 : Installation du jury, intervention du président Dinet, intervention d'une trentaine de mn de l'animateur, qui présente les objectifs, le déroulement, les attentes,

10 h 00 : Auditions :

- Le conseil général expose l'action conduite, 15 mn, Sylvain Seigneur.
- Intervention des experts en sécurité routière : Sylvain Seigneur, Lieutenant Rougès, de l'EDSR 54 - Gendarmerie, deux fois 15 mn,
- Intervention des experts environnement et paysage : Jean-Marie Simon du Caue, et Jean-Christophe Koenig de l'Association Néomys, deux fois 15 mn,
- Intervention des associations : M. Jean Colson, président de l'Automobile Club Lorrain, Mme Chantal Pradines, de l'association « Vivre la route sans l'arbre », et M. Jacques Harrouard, Maire de Royaumeix, qui a participé à une association « l'arbre sans la route » qui a mené il y a quelques années une réflexion sur ce thème : 3 fois 15 mn.

Possibilité, en fonction des retours des jurés, d'une intervention sur la sécurité passive des véhicules par M. Eric Zambeau.

12 h 45 : Déjeuner, sous forme de buffet, pour faciliter les échanges et écourter le temps de pause.

14 h 00 : Le jury se réunit 45 mn avec l'animateur pour lister les questions complémentaires à poser aux intervenants de la matinée,

14 h 45 : Séance de questions complémentaires aux experts et témoins de la matinée : 1h.

16 h : Délibération du jury.

16 h 30 : Un membre du jury indique l'avis de celui-ci et le motive.

17 h 00 : Fin de journée.

Annexe 3

Dossier du membre du jury citoyen « L'arbre et la route ».

1 – Qu'est-ce qu'un jury citoyen ?

Un jury citoyen est un groupe d'habitants qui est appelé à donner un avis sur une question d'intérêt général. Pour ce faire :
il reçoit un dossier d'information sur le sujet du jury,
il écoute et peut questionner des experts,
il délibère, avec l'ensemble du jury, pour formuler un avis commun.

Au travers des jurys, les décisions des pouvoirs publics peuvent s'appuyer sur la diversité et l'expérience des habitants, et leur point de vue de non-technicien.

2 – Sur quoi portera le jury citoyen « L'arbre et la route » ?

Chaque année, des personnes décèdent lors d'accidents automobiles à la suite d'un choc entre leur véhicule et un arbre situé en bordure de route.

Pour limiter le nombre de ces décès, il est possible de procéder à un abattage systématique des arbres en bordure de route. Cette technique a ses limites : elle n'empêche évidemment pas les sorties de route des voitures, mais peut en limiter les conséquences. Cependant, les arbres ont une fonction écologique et paysagère importante et reconnue : leur suppression complète des bordures de route a un donc un impact non négligeable.

Le conseil général de Meurthe et Moselle, qui gère le réseau routier départemental, abat 2 000 arbres chaque année. Doit-il aujourd'hui accélérer ce programme, et supprimer systématiquement l'ensemble des arbres ? Doit-il limiter cet abattage à certains secteurs ? Doit-il maintenir son action actuelle ?

Avant de se prononcer sur cette question, l'assemblée des élus du département sollicite l'avis d'habitants de Meurthe et Moselle en leur posant la question suivante :

« Compte tenu des accidents de la route dont ils aggravent les conséquences, mais aussi de leur intérêt environnemental et paysager, le conseil général doit-il abattre ou maintenir les arbres en bordure de routes départementales ? ».

3 – A quoi s'engage le membre du jury citoyen ?

A s'informer sur cette question.

Les membres du jury recevront, en avril 2006, un dossier présentant l'ensemble des informations existantes sur ce sujet. Ils devront en prendre connaissance avant la réunion du jury, le vendredi 19 mai 2006.

A participer à la réunion du jury du vendredi 19 mai 2006.

Elle se déroulera de la manière suivante :

9 h 00 : Accueil au conseil général de Meurthe et Moselle, 48 rue Blandan à Nancy,
9 h 30 : Installation du jury, explication du déroulement de la journée,
10 h 00 : Auditions d'experts et d'associations compétentes.
12 h 30 : Déjeuner.
14 h 00 : Réunion du jury pour décider des questions complémentaires à poser aux experts.
14 h 45 : Séance de questions complémentaires aux experts.
16 h 00 : Réunion du jury pour délibérer, rendu de cet avis.
17 h 00 : Fin de la journée.

A faire preuve d'impartialité.

Les membres du jury ne devront pas avoir d'idées préconçues sur cette question. Ils ne devront pas manifester leur point de vue pendant les échanges avec les experts.

4 – Quels sont vos droits ?

Le droit de ne pas participer au jury.

Au préalable, il vous est précisé qu'il n'y a aucune obligation de votre part à participer à ce jury : cette démarche est volontaire, et votre refus de participation n'aura aucune conséquence. Si vous ne souhaitez pas participer au jury, vous pouvez être tenu(e) informé(e) des conclusions du jury en consultant le site internet du conseil général ou en nous adressant un courrier nous faisant part de cette demande.

Le droit d'être informé des suites de la décision du jury.

En tant que membre du jury, vous serez invité(e) à la délibération de l'assemblée des élus départementaux qui portera sur la question des arbres en bordure de route. La date de la réunion de l'assemblée vous sera communiquée ultérieurement.
En tout état de cause, vous serez informé(e) de la décision prise par l'assemblée sur la base de l'avis qui aura été rendu par votre jury.

Le droit d'être indemnisé.

Deux indemnités sont prévues :

Une indemnité de base de 68 € (base de référence : indemnité de session jury d'assises), pour la journée de réunion du jury,
Une indemnité kilométrique calculée de la manière suivante sur la base du trajet entre votre domicile et Nancy.

INDEMNITÉS KILOMÉTRIQUES AU 01/02/2005			
Véhicule personnel : puissance fiscale	Kilomètres parcourus depuis le 1er janvier de l'année		
	0-2.000 km	2.001-10.000 km	+ 10.000 km
2-5 CV	0,22 €	0,27 €	0,15 €
6-7 CV	0,28 €	0,33 €	0,20 €
8 CV et plus	0,31 €	0,37 €	0,22 €
Motocyclette (+125 cm³)	0,11 €		

5 – Comment seront sélectionnés les membres du jury ?

Il y a deux possibilités d'être candidat à la fonction de juré :
200 courriers seront adressés à des habitants de Meurthe et Moselle tirés au sort, pour les inviter à participer,
Un appel à volontaire est réalisé par voie de presse, et à partir du site internet du conseil général de Meurthe et Moselle (www.cg54.fr).

Le vendredi 31 mars, les noms des 15 jurés seront tirés au sort parmi l'ensemble des personnes qui auront fait part de leur souhait de participer au jury citoyen en écrivant au :

Conseil général de Meurthe et Moselle,
Opération « Jury citoyen l'arbre et la route »,
48, rue du Sergent Blandan
C.O. 19
54 035 Nancy Cedex.

Pour tout renseignement, contactez le 03 83 94 54 97.

Annexe 4

Annexe au rapport « la politique de gestion du patrimoine arboré le long des routes départementales de Meurthe et Moselle.

Avis du jury citoyen « l'Arbre et la route ».

Rappel de la démarche.

Le conseil général de Meurthe et Moselle a mis en place un « jury citoyen » composé de 15 membres pour faire des propositions concernant la gestion des alignements d'arbres en bordure de routes.

Le 16 février 2006, 300 habitants ont été sollicités de manière aléatoire pour y participer, et un appel a été lancé auprès de toute personne intéressée. 15 noms ont été tirés au sort, le 31 mars, parmi les 80 candidats qui ont donné suite à cette proposition.

Les quinze membres ont reçu un dossier d'information, et se sont réunis le vendredi 19 mai pour entendre des experts dont la liste est indiquée dans le texte de l'avis, ci-dessous. Ils ont eu une seconde séance de travail le 20 juin 2006 pour rédiger ce document, et l'ont remis le 10 juillet 2006 à l'exécutif départemental. Ils ont enfin participé aux travaux de la commission chargée d'examiner le rapport soumis à l'Assemblée Départementale.

Au-delà de cette implication forte d'un échantillon d'habitants de Meurthe et Moselle, la démarche a généré un échange, par voie de presse et courriers, qui a montré l'intérêt des habitants pour leur patrimoine arboré.

Le texte de l'avis.

Les membres du jury citoyen ont été appelés à se prononcer sur la question suivante :

« Compte tenu des accidents de la route dont ils aggravent les conséquences, mais aussi de leur intérêt environnemental et paysager, le conseil général doit-il abattre ou maintenir les arbres en bordure de routes départementales ? ».

Après s'être préalablement informés par un dossier qui leur a été remis complété de recherches personnelles, ils ont entendu sur cette question, le jeudi 19 mai 2006, les experts suivants qu'ils tiennent à remercier pour la qualité de leurs interventions :

- M. Sylvain Seigneur, directeur adjoint à l'aménagement du territoire, conseil général,
- M. le Lieutenant Rougès, Escadron Départemental de Sécurité Routière, gendarmerie nationale,
- M. Jean-Marie Simon, directeur du CAUE de Meurthe et Moselle,
- M. Jean-Christophe Koenig, directeur de l'association Neomys,
- Mme Chantal Pradines, de l'association « Arbres et routes »,
- M. Jacques Harrouard, maire de Royaumeix,

- M. le Docteur Jean Colson, président de l'Automobile-Club de Lorraine,
- M. Sébastien Zambeau, spécialiste en sécurité automobile passive,
- M. Michel Grosjean, vice-président de la Chambre d'agriculture de Meurthe et Moselle.

Afin de rendre un avis aussi complet et fidèle que possible, ils ont prolongé les échanges du jury citoyen par un travail complémentaire et collectif sur le texte ici présenté, qu'ils remettent à M. le président du conseil général de Meurthe et Moselle.

Les membres du jury ont noté que M. le président envisageait d'en faire part à l'assemblée départementale de Meurthe et Moselle qui aura à prendre une décision sur cette même question lors de la session d'octobre 2006.

1 – Les fondements de l'avis.

Les membres du jury ont fondé leur choix sur les convictions suivantes :

Les alignements d'arbres au bord des routes, outre leur impact écologique (60 000 arbres, un patrimoine vert, vivant et végétal), contribuent à l'identité, l'attractivité et l'aménagement du territoire. A ce titre, ils font partie du patrimoine de l'ensemble des habitants du département. Hérité d'une histoire de plus de trois siècles, ce patrimoine mérite d'être préservé, enrichi, et transmis.

Le principe de responsabilité de chacun d'entre nous doit être réaffirmé afin que l'extension continue des activités humaines, dont la circulation routière et les risques qu'elle engendre font partie, ne se fasse plus au détriment de ce patrimoine et de l'environnement.

La préservation de vies humaines nécessite de mettre en œuvre des mesures d'accompagnement permettant de concilier la présence d'alignements d'arbres, et l'objectif de sécurité routière.

2 – Avis et propositions.

Le jury se prononce en faveur du maintien, et même du développement, des alignements d'arbres en bordure de route. Il suggère que ce développement soit, dans son volume comme dans son rythme, inscrit dans une programmation pluriannuelle et propose la mise en œuvre ou l'étude des mesures d'accompagnement qui suivent :

2.1 - Les propositions de court terme.

2.1.1 - Le traitement des « points noirs » d'insécurité.

L'arbre doit être abattu lorsqu'il est malade, ou cause d'une déformation de la chaussée : il n'est plus alors une cause secondaire, aggravante d'insécurité routière, mais une cause primaire et directe qui justifie son abattage.

Il peut être abattu dans un certain nombre de cas limités, lorsque sa situation, le tracé et les caractéristiques évolutives de la route qu'il borde ou d'autres éléments de contexte permettent de supposer qu'il représente un danger important. Conscients de la difficulté de ce repérage de prévention, les jurés proposent que des critères permettant de définir ces points noirs soient établis (profil de la route, présence ou non de carrefours…).

L'abattage peut aussi être envisagé, ponctuellement et après concertation avec les familles concernées, pour répondre à l'émotion causée par un accident tragique.

Les jurés souhaitent que pour chaque arbre abattu, un arbre soit replanté sur d'autres sections de routes départementales. Ils proposent aussi que sur ces points noirs, des haies, ou autres bordures végétales, remplacent les alignements afin de maintenir un élément végétal susceptible de jouer un rôle amortisseur en cas de sortie de route.

2.1.2 - Un inventaire complet, une méthode expérimentale.

Les membres du jury suggèrent de réaliser un inventaire complet des alignements d'arbres, de leur état sanitaire, et de leur intérêt paysager pour guider l'action départementale dans ce domaine dans les années à venir.

Ils proposent également de tester les solutions ci-dessus évoquées, et d'autres qui pourraient exister, sur différents tronçons du réseau départemental, et d'évaluer leurs résultats afin de les généraliser ou supprimer.

2.1.3 - La sensibilisation des conducteurs automobiles aux règles de sécurité routière.

L'amélioration du comportement automobile reste le meilleur gage de sécurité routière. Les jurés pensent donc souhaitable de développer la sensibilisation dans ce domaine. En ce qui concerne le domaine de compétence du conseil général, ils proposent :

- de développer cette sensibilisation dans les collèges du département, ainsi que dans les écoles primaires,
- de créer une signalétique valorisant la présence des alignements d'arbres et appelant les automobilistes à modérer leur vitesse, cette signalétique pouvant même devenir une image de marque de la Meurthe & Moselle et permettre un « retour » sur l'investissement que représente l'entretien des alignements.
-

Par ailleurs, ils proposent d'examiner l'opportunité de plusieurs mesures qui pourraient renforcer la sécurité routière sur secteurs arborés :

- l'application d'une matière phosphorescente sur une partie des troncs d'arbres permettant d'améliorer leur visibilité nocturne,
- la mise en place de limitations de vitesse spécifiques sur les routes bordées d'alignement,
- la création de bandes sonores permettant de renforcer la vigilance des conducteurs,
- l'aménagement adapté des entrées et sorties des chemins agricoles aux engins de grand gabarit utilisés par les agriculteurs.

2.2 - Les propositions de moyen et long terme.

2.2.1 - Une approche globale et concertée des alignements et des bordures de routes.

Lors de l'abattage, de la création ou la replantation d'alignements, ils proposent de suivre une démarche globale qui pourrait intégrer :

- une approche paysagère d'ensemble,
- une concertation entre les différentes parties prenantes : les élus et techniciens concernés, les agriculteurs, des paysagistes, le cas échéant, les riverains des alignements, des associations…,
- une réflexion sur les techniques d'élagage « doux » et d'entretien des accotements,
- une réflexion sur le choix des essences les mieux appropriées en fonction des territoires.

2.2.2 - Le respect des règles de l'art pour la plantation d'arbres le long de voiries nouvelles.

Les jurés souhaitent le maintien des arbres le long des axes existants, quelle que soit la distance qui les sépare de la route, exception faite des « points noirs ».

Lorsque les alignements existants doivent être abattus, il est proposé qu'ils soient doublés, au-delà du fossé, par des plantations nouvelles. Cette transition entre anciens et nouveaux alignements pourrait être progressive (à chaque arbre ancien coupé en bord immédiat de route, un arbre nouveau planté au-delà du fossé).
Ils proposent que l'acquisition des terrains nécessaires soit opérée dans le cadre d'une concertation et, au besoin, par l'exercice d'un droit de préemption pour raisons d'utilité publique.

Pour les création d'axes nouveaux, ils émettent un avis favorable à la poursuite de la pratique actuelle, qui consiste à respecter les règles de l'art en la matière :

- Plantation au-delà du fossé,
- Distance de 7 m entre l'arbre et la chaussée.

3 – Sur le jury citoyen.

- Les jurés se félicitent de la mise en place de ce jury citoyen qui a permis leur expression et leur participation à la réflexion préalable à la prise de décision publique. Ils ont apprécié la qualité des débats qui se sont déroulés, notamment, entre eux. Ils souhaitent que ce dispositif puisse être reconduit pour d'autres thématiques. Ils proposent qu'une durée plus longue des débats des jurés soit prévue pour les prochains jurys.

Annexe 5

Questionnaire Jury citoyen

Dans le cadre de mes travaux de thèse relatifs aux dispositifs de participation en Meurthe-et-Moselle, je m'intéresse aux motivations des personnes participantes ainsi qu'aux effets que de tels mécanismes peuvent avoir sur les individus.
A ce titre, le dispositif du « Jury citoyen » sur le thème de l'arbre et la route organisé par le Conseil Général 54 constitue un exemple unique en France très instructif pour le monde la recherche.
C'est pourquoi je vous serai très reconnaissant de bien vouloir remplir ce questionnaire et de me le retourner par mail. En comptant sur votre participation, je vous remercie par avance et vous assure du caractère confidentiel, anonyme et indépendant du Conseil Général ou de toute organisation politique de cette enquête.

Données personnelles :

- Sexe : ……..
- Age : …….
- Profession : ……..
- Dernier diplôme obtenu : ……..
- Adresse (ville) : ……
- Situation familiale : ……..
- Membre d'une structure de participation (association, conseil de quartier, parti politique) :……(inutile de préciser laquelle)

Questions fermées :

- Par rapport à votre position initiale sur la question de l'arbre et la route, diriez-vous qu'après avoir participé à ce jury, celle-ci a été modifiée :
    - Pas du tout, j'ai été conforté dans mes options
    - Partiellement, je n'étais pas suffisamment informé
    - Complètement, j'ai adopté la position inverse suite à ce jury

- Parmi ces éléments, lequel a selon vous le plus contribué à modifier votre point de vue :
    - Ecouter les experts
    - Débattre avec les autres jurés
    - Faire l'effort de s'informer

- Suite à ce jury, quel regard portez-vous sur l'action du Conseil Général en matière de gestion du plan d'alignement des arbres en bord de route :
    - Positif, le CG appliquait la politique nécessaire, y compris avant le jury
    - Réservé, le CG n'appliquait pas toutes les mesures adéquates
    - Négatif, le CG ne menait pas une action suffisante

Questions ouvertes :

- Quelles sont les motivations qui vous ont poussé à vous porter volontaire pour participer à ce jury citoyen ?

- Pensez-vous que le CG a suffisamment pris en compte la décision du jury ?

- Quelles sont les principales difficultés que vous avez rencontrées pendant la participation au jury (prise de parole, contraintes de temps…) ?

Annexe 6

COMMUNIQUE DE PRESSE
Liverdun, le jeudi 22 octobre 2009

MEURTHE & MOSELLE
CONSEIL GÉNÉRAL

Arbres en bords de routes départementales : Communication de Michel Dinet

A l'occasion de la session publique du conseil général ce jeudi 22 octobre 2009 à Liverdun, Michel Dinet, président, a adressé aux élus de l'assemblée départementale une communication relative à la gestion des arbres situés le long des routes départementales.
Elle répond aux nombreuses réactions suscitées par une expérimentation actuellement menée le long de la D 907 (entre Marbache et Beaumont). Des principes d'action ont été définis et une rencontre sur le terrain sera prochainement organisée.

Pour éclairer la décision des élus quant à la gestion des arbres au bord des routes départementales, un Jury citoyen invité par le conseil général s'est réuni en mai 2006 et a effectué un travail très intéressant tant sur le fond que sur la forme.

Sur la base des préconisations énoncées par ce Jury, et dans le plein respect du débat démocratique, l'assemblée des élus a fait des choix et arrêté une position en octobre 2006. **Cette position s'est inspirée des conclusions du jury sans reprendre la totalité des préconisations**.

C'est à la fois la grandeur, la difficulté et l'exigence de la responsabilité politique que de réussir à trouver un équilibre entre des avis foncièrement opposés mais tous dignes d'attention ; en l'occurrence, sur la question des arbres en bord de routes, entre les avis des personnes défendant la protection des arbres quelles que soient les circonstances et ceux des partisans de l'abattage des arbres en raison des accidents mortels qui provoquent une émotion très légitime.

Sur des questions aussi controversées, je ne me fais aucune illusion : je serai, au final, seul à assumer les décisions qui auront été prises par le conseil général. Et je ne ferai injure à personne en diffusant les courriers de ceux qui, il y a à peine quelques années, étaient les défenseurs acharnés des tenants de l'abattage des arbres et qui sont aujourd'hui les soutiens obstinés de ceux qui veulent les protéger, poursuit Michel Dinet. **Le jury citoyen lui n'a pas voulu entrer dans une approche opposant les uns aux autres**. Au contraire, son travail méthodique et attentif à tous les avis s'est situé sur le fil toujours fragile reliant les positions des uns et celles des autres. C'est sur ce fil que l'assemblée départementale a pris ses responsabilités et que je dois agir.

Ainsi, dans la suite des préconisations du jury, une démarche d'expérimentation a été lancée sur la RD 907. Cette expérimentation a vocation à permettre une évaluation multicritère pour la gestion des arbres en bord de route : impact du patrimoine arboré des routes au sein du paysage, qualité et état sanitaire des alignements, sécurité des usagers et recensement des secteurs à risque, environnement technique des voies, enjeux environnementaux (biodiversité, corridors écologiques, ENS..). Cette expérimentation ira jusqu'au bout. Elle sera évaluée. Les résultats seront diffusés et débattus.

Je n'ignore cependant pas que, venant télescoper cette démarche patiente et objective, une décision datant de 2005, confirmée par un vote de l'assemblée, a prévu un programme d'abattage de 1218 arbres arrivés à maturité biologique et situés à très grande proximité de la chaussée, certains arbres étant dans un état sanitaire médiocre.

Je comprends que la mise en œuvre de cette décision a pu apparaître sous certains aspects pour le moins contradictoire avec la voie sage dans laquelle nous engageait l'expérimentation entreprise par ailleurs.

J'en prends acte, je décide de suspendre l'abattage prévu pour approfondir un certain nombre de propositions que je ferai à toutes les associations concernées lors d'une réunion sur place pour prendre connaissance des résultats de l'expérimentation menée sur la RD 907.

Michel Dinet
Président du conseil général de Meurthe-et-Moselle.

CONTACTS
Didier Jacquot
Relations presse CG 54

Annexe 7

Statuts des Ateliers de Vie de Quartier

Article 1er - Objet

Il est fondé une association régie par la loi du 1er juillet 1901, ayant pour titre : « L'Atelier de vie… »

Les ateliers de vie sont des lieux de libre-expression des habitants et de construction de la démocratie représentative

Les ateliers de vie jouent un rôle de relais avec la Ville de Nancy, la communauté urbaine et les habitants. Ils sons créés pour permettre aux habitants de s'exprimer, de s'impliquer dans les décisions concernant la vie au quotidien, de formuler des attentes et avis sur les projets, de donner vie à des initiatives.
Forces de proposition, les ateliers de vie de quartier représentent au lieu d'échange, d'informations et de veille.

Les ateliers de vie peuvent être consultés par le Maire qui les associe à la réflexion et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, la ville, l'agglomération.

Les Ateliers de vie de quartier ont une fonction d'animation qui contribue à un renforcement du lien social, le temps d'une idée, d'un projet ; ils s'ouvrent à l'ensemble des acteurs concernés.

Article 2 - Durée

Sa durée est limitée à celle du mandat de la municipalité

Article 3 - Siège social

Le Siège social est fixé : _____

Article 4 - Composition et admission

L'association se compose de toutes les personnes les personnes physiques de plus de 16 ans intéressés par son objet sous réserve qu'elles habitent ou aient une activité dans le quartier.

Les habitants d'une rue en limite de deux Ateliers de Vie peuvent être adhérents de l'un et l'autre de ces Ateliers de Vie mais ne peuvent appartenir qu'à un seul Conseil d'Administration.

L'adjoint en charge de territoire assure la liaison entre la Ville de Nancy et les ateliers de vie, à ce titre il participe aux travaux des ateliers de vie.

L'adhésion de toute personne intéressée, remplissant les conditions énoncées précédemment s'effectue à tout moment avant l'ouverture de l'Assemblée Générale, dès lors qu'elle remplit un bulletin d'adhésion.

Article 5 - L'adhésion

L'adhésion est gratuite

Article 6 - La radiation

La qualité de membre se perd dès lors que les conditions de l'article 4 ne sont plus respectées, et dans les cas suivants :

- Démission,
- Décès,

Article 7 - Ressources

Les ressources de l'association comprennent :

- les subventions de la Ville de Nancy,
- les souscriptions volontaires des membres,
- les recettes des manifestations organisées par l'association.

Les subventions municipales versées à l'Atelier ne peuvent être utilisées pour subventionner une autre association.

Article 8 – Conseil d'administration

L'association est dirigée par un Conseil d'Administration élu par les adhérents pour la durée du mandat lors de l'Assemblée Générale constitutive, au scrutin uninominal à la majorité simple des suffrages exprimés. Il est composé de 15 personnes remplissant les conditions énoncées dans les présents statuts, et en respectant une parité hommes-femmes.

Ce Conseil d'Administration élit en son sein, selon les mêmes modalités de désignation, un Bureau comprenant au moins un Président, un Vice-Président, un Trésorier, un Secrétaire.

Le renouvellement des membres du conseil d'administration s'effectue par tiers tous les deux ans. Il est procédé en Conseil d'administration à un tirage au sort pour désigner les tiers renouvelables. Les membres sortants sont rééligibles.

La radiation peut être prononcée par le Conseil d'Administration pour un motif grave ou absences répétées aux réunions statutaires, malgré les convocations, l'intéressé ayant été invité à présenter ses observations devant le Conseil d'Administration.

Le Conseil d'Administration se réunit au moins une fois tous les trois mois sur convocation du Président.
Il se réunit également à la demande de la moitié des Membres du Conseil d'Administration, le Président et le maire de Nancy étant préalablement avertis de la mise en œuvre de cette procédure.

Les décisions du Conseil d'Administration sont prises à la majorité des voix, avec un quorum de la moitié du nombre des Membres, la voix du Président étant prépondérante en cas de partage des voix.

Article 9 – Assemblée Générale Ordinaire

L'Assemblée Générale Ordinaire comprend tous les Membres de l'association. Elle se réunit au moins une fois par an.
L'Assemblée Générale Ordinaire peut également être réunie sur convocation du Président, à la demande de la moitié des Membres de l'association, ou du Maire (dans le délai de 15 jours).

La convocation, indiquant l'ordre du jour, est adressée par le Président par lettre simple quinze jours au moins avant la date fixée aux membres de l'association, à M. le Maire et à l'élu en charge du territoire.

Le Président, assisté des Membres du Bureau, préside l'Assemblée et expose la situation morale de l'association qui est soumise à l'approbation de l'Assemblée.
Le Trésorier rend compte de sa gestion et soumet le bilan à l'approbation de l'Assemblée.

Les Membres sont les inscrits à la précédente Assemblée Générale, sauf ceux ayant perdu leur qualité de Membre, auxquels il faut ajouter les nouveaux inscrits ayant rempli un bulletin d'adhésion avant l'ouverture de l'Assemblée Générale.
Les Membres absents pourront donner pouvoir à un autre Membre pour voter en leur nom.
Chaque Membre de l'Association ne pourra détenir plus d'un pouvoir.
Si le quorum n'est pas atteint après le décompte des pouvoirs, le Président lance une seconde convocation dans les conditions prévues, après un délai de 10 jours.
Dans ce cas, l'assemblée peut délibérer sans condition de quorum.

Les décisions sont prises à la majorité simple des suffrages exprimés.
La voix du Président est prépondérante en cas de partage.

Article 10 – Assemblée Générale Extraordinaire

Une Assemblée Générale Extraordinaire peut se réunir sur convocation du Président dans les mêmes conditions que pour une assemblée générale.

Article 11 – Comptabilité

Il est tenu au jour le jour une comptabilité – deniers par recettes et par dépenses – et s'il y a lieu, une comptabilité matière.

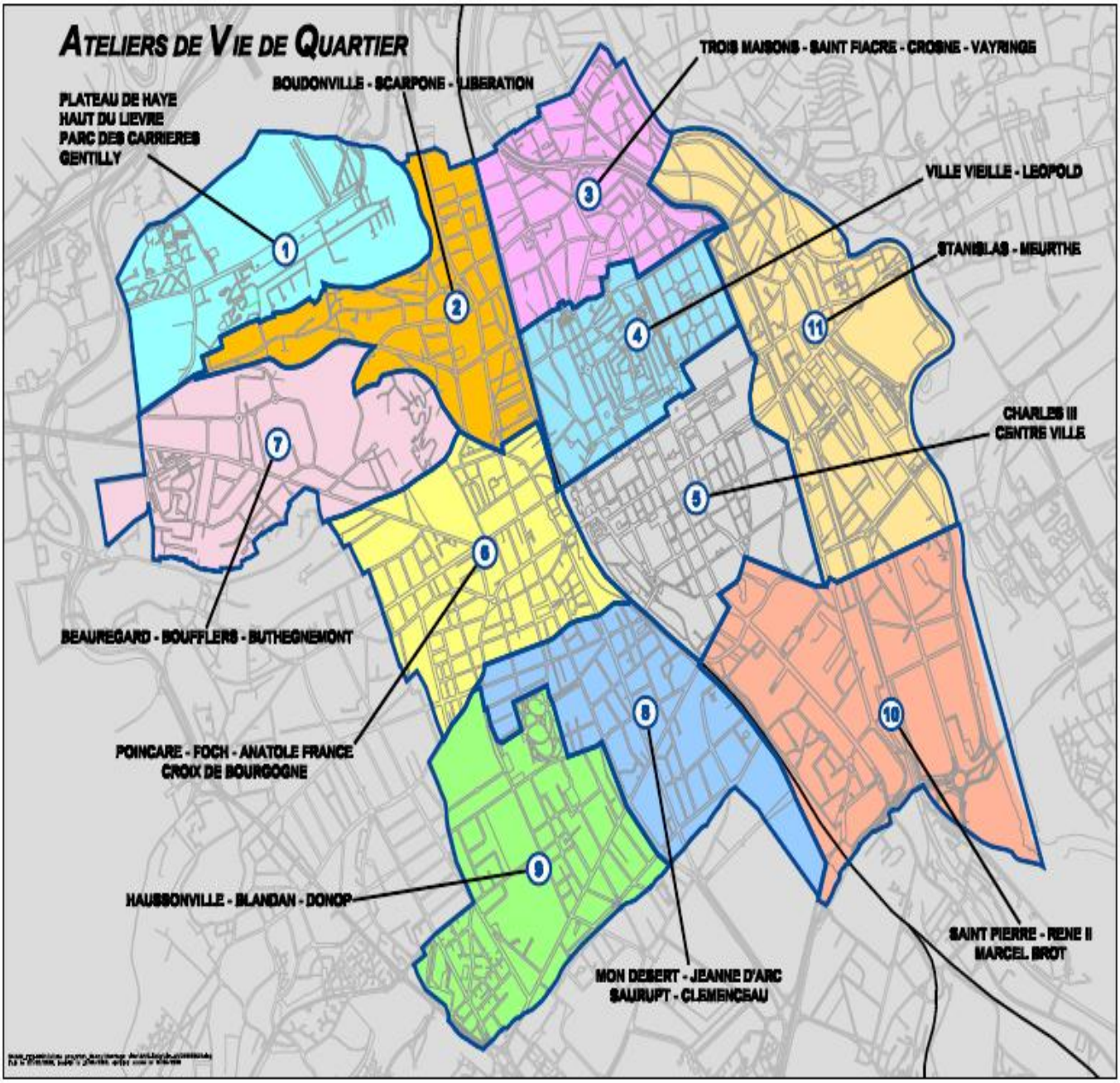
Article 12 – Dissolution

La dissolution se fera de plein droit et sans formalité particulière à l'expiration du mandat du Conseil Municipal en place.
En outre, un ou plusieurs liquidateurs peuvent être nommés par l'Assemblée Générale et l'actif, s'il y a lieu, est dévolu à une autre association de quartier, agissant pour le renforcement du lien social, l'animation ou à défaut, à la Ville de Nancy.

Article 13 – Règlement intérieur

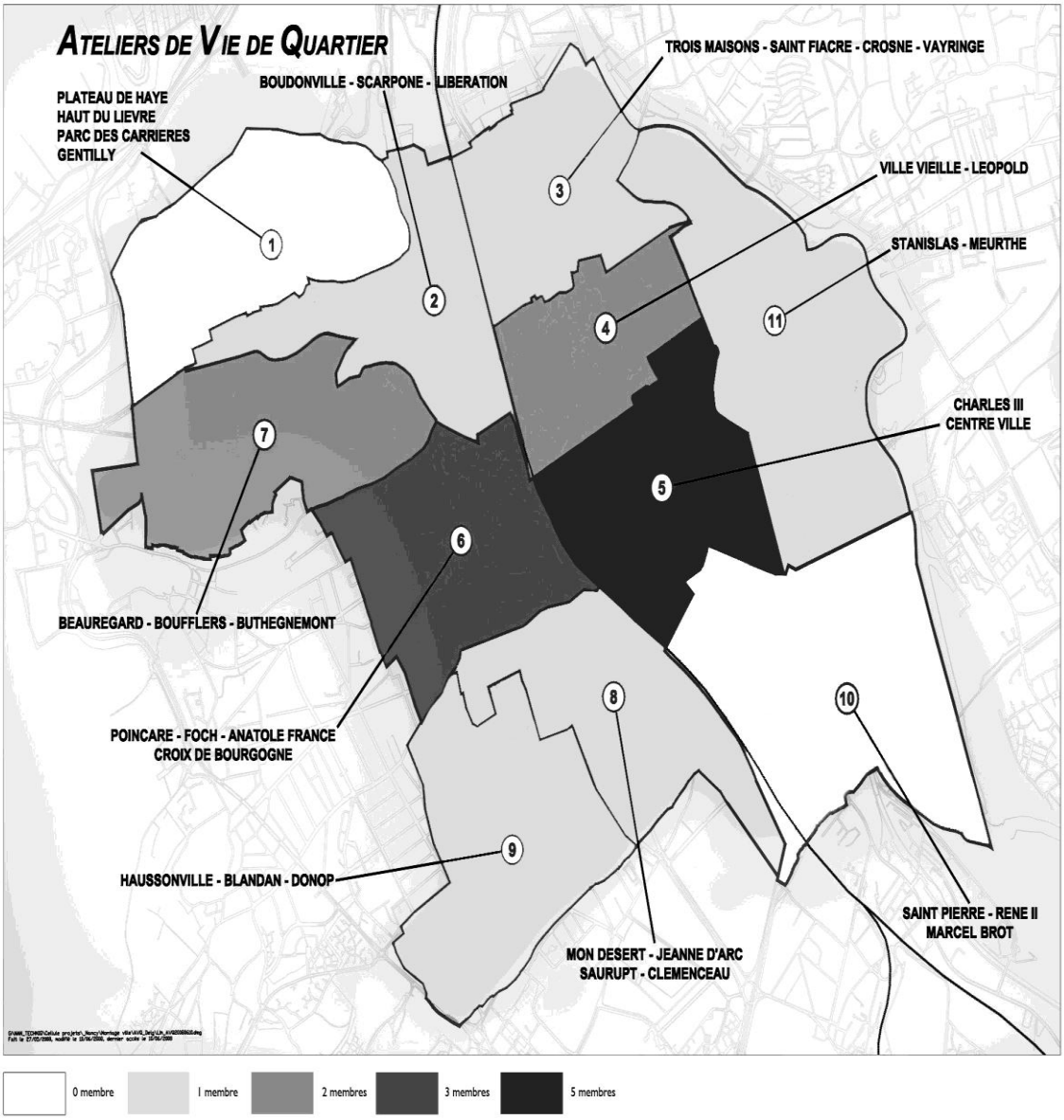
Le Conseil d'administration établit un règlement intérieur qui a pour objet de faciliter et organiser le fonctionnement de l'Atelier et de préciser comment les associations, les acteurs locaux et les personnes qualifiées peuvent être associés aux réflexions du Conseil d'Administration dans le cadre d'une démarche de projet.

Annexe 8


ATELIERS DE VIE DE QUARTIER
PLATEAU DE HAYE
HAUT DU LIEVRE
PARC DES CARRIERES
GENTILLY
BOUDONVILLE - SCARPONE - LIBERATION
TROIS MAISONS - SAINT FIACRE - CROSNE - VAYRINGE
VILLE VIEILLE - LEOPOLD
STANISLAS - MEURTHE
CHARLES III
CENTRE VILLE
BEAUREGARD - BOUFFLERS - BUTHEGNEMONT
POINCARE - FOCH - ANATOLE FRANCE
CROIX DE BOURGOGNE
HAUSSONVILLE - BLANDAN - DONOP
MON DESERT - JEANNE D'ARC
SAURUPT - CLEMENCEAU
SAINT PIERRE - RENE II
MARCEL BROT
1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11

Annexe 9

Cartographie de la présence des militants socialistes dans les CA des AVQ



Annexe 10

Atelier de Vie

Boudonville-Scarpone-Libération

COMPTE - RENDU
Conseil d'administration Extraordinaire
du 4 mars 2008

Absents Excusés	Absents non Excusés	Elus Excusés
CONTASSOT Jacky	HENRY Jean-Claude	
GAUTIER Émilie	MAYER Gilles	
LOUIS Michel	MEUNIER André	
	SENIA Hervé	
	SIMONIN Françoise	

Philippe CAILLIEZ souhaite la bienvenue à Jeanine Laisne revenue parmi nous après son hospitalisation.

I – APPROBATION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU 12 FEVRIER 2008

- Approuvé : sauf 3 abstentions dues aux absences à ce Conseil d'Administration.

II – QUESTIONS DIVERSES

a) Parking Perrin : Proposition de l'architecte lors de la réunion du 25 février.
   - Appendice du fond de l'espace sera probablement proposé à Monsieur Moine
   - Le passage du fond à droite ne sera pas utilisé pour l'instant en parking mais sécurisé en attendant son devenir.
   - Le parking compte20 places dont une pour handicapé, 1 espace pour vélos - containers et canisacs -
   - Mur végétalisé - arbres devant et toutes les 3 places - enrobé milieu parking.
   - Porte coulissante avec télécommande - porte accès pour piétons.

b) Sortie base aérienne Saint Dizier : Sortie citoyenne très intéressante, 47 personnes y ont participé - Très bon accueil.

c) Visite logement GAMA : Suite à l'opportunité proposée par Christian Uhl le lundi 3 mars, des membres du conseil d'administration et quelques habitants du quartier ont pu visiter 25 logements dont 8 en construits en bois. Autre proposition de C. Uhl : visite de la restructuration du Haut du Lièvre - habitations réalisées en bois. Philippe Cailliez contactera les personnes intéressées.

d) Containers rue Joseph Mougin : Remise en place au même endroit qu'avant (angle rues Joseph Mougin et Augustin Hacquart) avec pose d'un panneau assez grand demandant l'arrêt du moteur des voitures.

Nancy 16/3/08

Texte de Jacques Bergeret

rédigé à la demande de la secrétaire de l'association,
et à insérer comme convenu dans le compte-rendu du

CA extraordinaire de l'AVQ BSL du 4 mars 2008

Dès l'énoncé, en début de réunion, du point relatif à la dissolution, et dans le souci du bon fonctionnement associatif, Jacques Bergeret conteste juridiquement les affirmations du président qui annonce qu'au terme de ce dernier conseil d'administration qui doit :

- approuver les comptes,
- désigner un ou plusieurs commissaires à la dévolution,
- désigner le bénéficiaire de la dévolution de ses biens et décider à son profit de la dévolution des biens,

l'Atelier de Vie de Quartier sera dissolu.

Il alerte le conseil sur le fait qu'en vertu de la loi de 1901, le conseil d'administration, contrairement à ce qu'il pourrait croire, ne dispose pas des pouvoirs qu'on lui prête. En effet, d'après lui et au terme de la loi, le conseil peut :

- arrêter les comptes, mais pas les approuver puisque cela relève du pouvoir d'une assemblée générale ;
- proposer à l'assemblée générale un ou plusieurs commissaires à la dévolution des biens mais pas le décider à sa place, tel que l'indique l'article 13 des statuts : *« un ou plusieurs liquidateurs sont nommés par l'Assemblée Générale Extraordinaire et l'actif, s'il y a lieu, est dévolu conformément à l'article 9 de la loi du 1° juillet 1901 et du décret du 16 août 1901 ».*
- proposer à l'assemblée générale de dissoudre et de faire dévolution, mais pas décider à sa place la dissolution ni la dévolution des biens. Le faire est contraire aux statuts qui prévoient à l'article 13 que la dissolution se fait selon la même procédure que la modification des statuts prévue à l'article 12, c'est à dire dans le cadre d'une *« Assemblée Générale Extraordinaire »*, et donc pas d'un conseil d'administration extraordinaire de dissolution.

Le cas particulier des Ateliers de Vie de Quartier, institués par la municipalité qui s'achève, est conditionné par une clause de durée inhabituelle à la loi de 1901 : l'article 1 des statuts précise en effet que l'Atelier de Vie de Quartier est fondé *« pour la durée du mandat de la municipalité »*. Or le mandat municipal n'est pas encore tout à fait achevé à ce jour, même si l'article 13 des statuts précise que *« la dissolution se fera de plein droit et sans formalité particulière à l'expiration du mandat du Conseil Municipal en place »*.
Il conclut cette alerte en indiquant que toutes décisions prises par le conseil qui ne respecterait pas la loi de 1901 et les statuts ne sauraient être juridiquement valables.

Plus tard dans la réunion.

Devant la persistance du président et de certains administrateurs à agir en dépit de sa mise en garde initiale, par le recours aux votes dans le faire semblant de la régularité, Jacques Bergeret souligne le caractère peu démocratique des pratiques de cet Atelier de Vie de Quartier. Il rappelle qu'il avait déjà été amené à le faire en début d'année 2007 lorsque la proposition du bureau, légitimée par l'élue de territoire au regard de la surcharge de travail que cela entraînerait pour les services municipaux mobilisés par les élections, avait conduit une majorité d'administrateurs du conseil d'administration à décider de ne pas appliquer l'article 10 des statuts prévoyant que l'Assemblée Générale *« se réunit au moins une fois par an. .../... L'ordre du jour de cette assemblée devra prévoir l'élection des membres sortants du Conseil d'Administration »*.
Jacques Bergeret rappelle la procédure qui avait prévalu il y a 7 ans, après dissolution de la Commission municipale de quartier lorsque trésorier et mandaté comme liquidateur par l'assemblée générale, il avait contribué à préparer deux assemblées générales qui s'étaient immédiatement succédées le même jour : la première, très courte, pour clore l'ancienne association, la seconde plus importante, pour prendre le relais en création de l'actuel Atelier de Vie de Quartier. Cela n'avait posé aucun problème et les ressources ainsi transférées par acte de dévolution avaient été très utiles pour développer, au sein de la nouvelle association municipale à nouvelle appellation, des projets pour le quartier.

** [Ce point est confirmé par André Crouzier]*.

En conclusion :

- il regrette la grande impréparation du bureau à veiller à ce que les actes juridiques de fin de l'Atelier de Vie de Quartier se fassent au principe de légalité et de manière démocratique ; mais aussi que des administrateurs puissent s'affranchir des règles de droits au motif qu'elles ne sont pas importantes pour une petite association, dépourvue de gros enjeux, comme la nôtre.
- il regrette la précipitation du bureau et l'empressement de quelques administrateurs, qui semblent nourris d'informations – non exposées ni débattues en conseil – au regard de consignes, sinon d'ordres non écrits de la mairie (comme l'a dit une administratrice « on a des ordres de la mairie, on est bien obligé de les suivre »), tant pour clore l'actuelle association que pour dégager les voies d'un nouveau mode de fonctionnement qui s'accommoderait mal du modèle associatif actuel ;
- il s'étonne, dans une enceinte où il est de bon ton de dire « ici on ne fait pas de politique », de l'anticipation d'orientations politiques de la nouvelle municipalité à venir, qui ne reconduirait pas le modèle actuel des Ateliers de Vie de Quartier, alors que le 1er tour des élections n'est même pas encore passé ;
- il précise que dans la mesure où le modèle associatif serait effectivement abandonné par la nouvelle municipalité sortie des urnes le 16 mars, il serait normal que les biens aillent à l'association d'animation du quartier « Les amis du Moulin de Boudonville », comme le propose le bureau.
- enfin il stigmatise l'absence de dépendance de l'association qui s'avère en la circonstance une fois de plus patente et regrette que la clôture de l'association ne se fasse pas, tout simplement dans le respect de la démocratie et la régularité des procédures, ce qui n'était tout de même pas très difficile à faire !

_____

Annexe 11

SCHÉMA DES POLITIQUES PARTICIPATIVES URBAINES DESCENDANTES

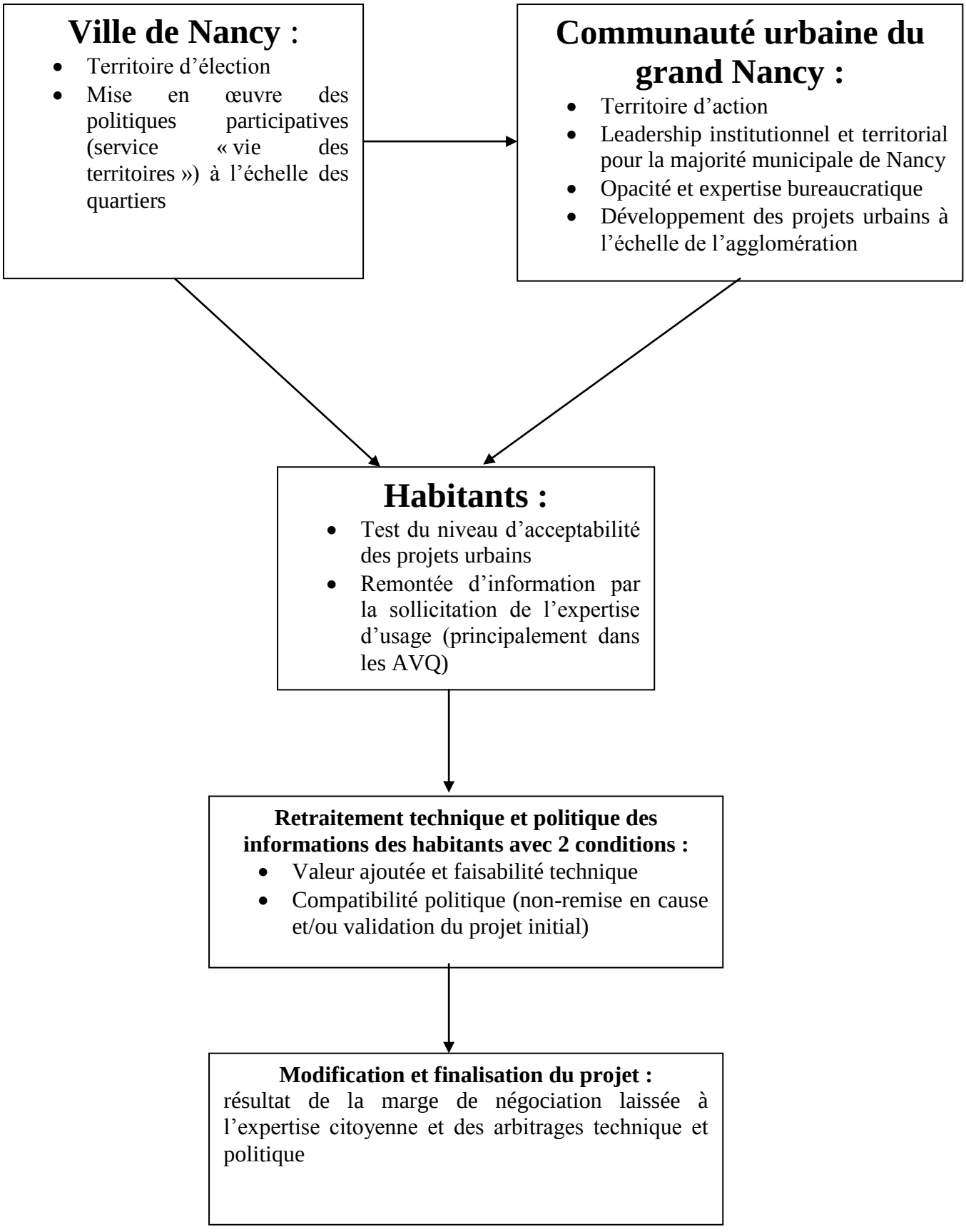


TABLE DES MATIÈRES

Liste des abréviations 11

Sommaire 15

Introduction 17

Partie 1 : L'émergence d'une nouvelle norme d'action publique locale 37

Titre 1 : L'intégration de la norme participative par le personnel politique local 41

Chapitre 1 : Une norme constamment mobilisée et valorisée 43
Section 1 : La multiplication des dispositifs participatifs 44
I. Faiblesses et souplesse du droit positif de la participation citoyenne à la lumière des expérimentations locales 44
A. Les procédures de concertation, de consultation et de co-décision 44
1/ La consultation des habitants 44
2/ La concertation avec les habitants 46
3/ L'inapplication de fait des procédures de co-décision 48
B. La mise en place de dispositifs permanents 50
1/ Les Conseils de quartier 50
2/ Les différents conseils consultatifs 53
3/ Le droit positif de la participation : un droit « mou » ? 57
II. Variations autour de la norme participative : le dépassement du cadre légal par les acteurs 59
A. La surinterprétation de l'obligation légale 59
1/ La mise en œuvre des principes posés par le cadre législatif 59
2/ Le recours progressif aux moyens de l'*e*-démocratie 64
B. La création de dispositifs participatifs originaux 67
1/ La création d'arènes délibératives temporaires 67
2/ Les initiatives d'*empowerment* et de budget participatif 72
Section 2 : La valorisation de la norme dans la rhétorique participative 76
I. La démarche participative, présentée comme une méthodologie d'action globale 77
A. La restructuration de l'action publique locale 77
1/ La revendication d'une gouvernance participative transversale 77
2/ La refondation de la norme au sein de la notion émergente de développement durable 80
B. La démarche participative, réformatrice de l'action publique ? 84
1/ La multiplication des instruments non-normatifs : vers une gouvernance performative ? 84
2/ La valorisation du rôle de l'élu-animateur de réseaux de gouvernance démocratique : vers une méta-gouvernance ? 87

II. Auto-valorisation du personnel politique : le cas des élections municipales à Nancy 90
A. La démocratie participative : une valeur essentielle à promouvoir 91
1/ La constitution des listes municipales 91
2/ La confusion entre participation et proximité 93
B. Un enjeu central de la campagne municipale 95
1/ Les dispositifs de campagne 95
2/ La comparaison programmatique 97

Chapitre 2 : Le développement d'une ingénierie participative 103
Section 1 : Une recherche d'expertise interne et externe 104
I. La recherche d'expertise interne : spécialisation des élus et des services administratifs 104
A. Le passage d'élus explorateurs à des élus spécialistes de la démocratie participative 104
1/ Une spécialisation progressive… 104
2/ …expliquée par une mutation de la matrice des élus 107
B. L'avènement d'une technocratie administrative de la démocratie participative 109
1/ La réorganisation des services : vers une recherche de transversalité 109
2/ Les freins à la spécialisation des services 111
II. La recherche d'expertise externe : le recours aux professionnels de la participation 113
A. La sollicitation d'intervenants extérieurs, experts des dispositifs participatifs 114
1/ L'avènement des professionnels de la participation 114
2/ Les acteurs sollicités : à la croisée des chemins académique et professionnel 116
B. Des professionnels recrutés dans le cadre de missions variées 118
1/ Des missions de formation et d'évaluation 118
2/ Des missions d'animation et de conception 121
Section 2 : La permanence de l'amateurisme dans les politiques participatives 124
I. Les sources de l'amateurisme 124
A. Des limites théoriques à l'expertise dans la démarche participative 124
1/ La culture d'une vision expérimentale de la démocratie participative 124
2/ Explications du décalage : entre efforts d'expertise et politique d'expérimentations 126
B. Des limites pratiques à l'expertise dans la démarche participative 128
1/ Le manque de moyens accordés aux politiques participatives 128
2/ La persistance de routines de collaboration nuisibles à l'expertise 131
II. Les manifestations de l'amateurisme 132
A. Le cas du jury citoyen organisé par le Conseil général 133
1/ Le choix de la question 133
2/ La sélection des jurés 134
3/ La durée du jury 135
B. L'exemple des Ateliers de vie de quartier de la ville de Nancy 136
1/ Les lacunes relatives à l'agencement socio-technique des AVQ 136
2/ Les pratiques éloignées d'un certain formalisme 138

Titre 2 : Le recours à une version désidéologisée de la démocratie participative 141

Chapitre 3 : Une approche restreinte de la démocratie participative 143
Section 1 : Le champ d'application de la démocratie participative locale 144
I. Un domaine d'action privilégié : la politique publique d'aménagement 144
A. Une adéquation historique 144
1/ Un lien historique entre participation citoyenne et aménagement urbain .. 145
2/ Un lien réaffirmé par le biais de la notion de développement durable 147
B. Une adéquation pratique 148
1/ Le lien avec l'efficacité 148
2/ Le lien avec les compétences et l'échelle 150
II. De nombreuses compétences en dehors du champ d'application 152
A. Les domaines touchés de manière marginale 153
1/ Les dispositifs de faible portée 153
2/ Les dispositifs abandonnés 155
B. Les domaines touchés de manière incidente : le cas des AVQ 157
1/ Le cœur du travail des AVQ: le petit aménagement urbain 157
2/ Les autres thématiques abordées autour de la notion de « cadre de vie » .. 158
Section 2 : Les origines de l'absence de transversalité 161
I. La sollicitation permanente de la notion de « savoir d'usage » 161
A. Présentation des contours de la notion de « savoir d'usage » 162
B. Le « savoir d'usage », modalité dominante de la sollicitation des citoyens .. 164
II. Une conception restreinte de la part des élus 168
A. Les motifs revendiqués de la mobilisation de la notion de « savoir d'usage » 168
1/ Une vision plurielle de la citoyenneté 168
2/ La mise en œuvre du paradigme de la proximité 170
B. Les implications stratégiques de cette sollicitation 172
1/ Le « savoir d'usage », une nouvelle arme programmatique ? 173
2/ L'existence d'une « frontière magique » 174

Chapitre 4 : La démocratie participative, une norme désidéologisée ? 179
Section 1 : La démocratie participative mène à un débat désideologisé 180
I. Le modèle délibératif : la recherche de la rationalité citoyenne 180
A. L'exposé du modèle délibératif théorique 180
B. Une tentative d'application du modèle : le cas du jury citoyen 185
II. Le modèle assumé par les acteurs : la recherche d'une expertise désidéologisée fondée sur l'expérience 196
A. Les registres discursifs valorisés : le témoignage et la doléance personnelle 196
B. Les registres discursifs écartés : les arguments politiques 201
Section 2 : La démocratie participative est un enjeu désidéologisé 209
I. Les objectifs assignés à la démocratie participative : une conception dépolitisée du rapport au citoyen 209
A. L'interprétation des objectifs de lien social et de pédagogie citoyenne 210
B. La domination du référentiel managérial 219
II. Le processus de labellisation des politiques publiques : nécessité et fonctions de la légitimation par la procédure participative 222
A. Modifications et redéfinitions des registres de justification de l'action publique : la légitimation par la participation 223

B. Usages et applications stratégiques de la légitimation : la labellisation des politiques publiques 228

Conclusion Partie 1 235

Partie 2 : La constitution d'un espace délibératif local sous contraintes 239

Titre 1 : L'inclusion dans les dispositifs participatifs : vers la formation d'une élite citoyenne 243

Chapitre 1 : L'échec de l'inclusion des dispositifs participatifs : l'impasse délibérative 247
Section 1 : La représentativité des dispositifs participatifs en question 248
I. Le défaut d'inclusion dans les dispositifs permanents : le cas des AVQ 248
A. Des débats « en petit comité » 248
B. De la démocratie de « trottoir » en discussion de « salon » 252
II. L'absence d'inclusion, un défaut insurmontable ? L'échec de l'inclusion au sein des dispositifs *ad hoc* 259
A. Le cas des panels citoyens nancéiens : le défaut d'inclusion d'origine stratégique 259
B. Le cas du jury citoyen départemental : le défaut d'inclusion d'origine logistique 264
Section 2 : Les conséquences de l'échec du caractere inclusif de la démocratie participative 271
I. Les effets pervers du défaut d'inclusion : une délibération faussée 271
A. La condition de l'inclusion : un impératif discuté au sein des théories délibératives 271
B. Le défaut d'inclusion : une absence à l'origine de processus délibératifs faussés 274
II. Les insuffisances du modèle défendu par les acteurs : une expertise incomplète 278
A. Le défaut d'inclusion à l'origine d'insuffisances au sein du modèle défendu par les acteurs : une expertise incomplète et une absence de renforcement du lien social 279
B. Les ambivalences de la matrice participative des acteurs 282

Chapitre 2 : Prétentions et réticences à l'apparition d'une élite citoyenne 287
Section 1 : Les prétentions a l'élitisme citoyen : le phénomene de l'auto-affirmation 288
I. Les conditions propices à l'émergence d'une élite citoyenne 288
A. La permanence d'une forte proximité historique 288
B. Le renforcement des ambiguïtés par le choix du modèle associatif 292
II. Les manifestations stratégiques de l'auto-affirmation à l'appartenance à une élite citoyenne 296
A. Le lien entre expertise et élitisme 297
B. Les stratégies de renforcement d'une position élitiste : le cas des présidents des AVQ 300
Section 2 : Les réticences a l'élitisme citoyen : les réactions institutionnelles 307

I. L'avènement d'une nouvelle catégorie concurrente de représentants ? 307
A. La constitution d'une élite citoyenne : un effet inattendu pour les responsables politiques ? 307
B. Le tempérament de la concurrence : proximités axiologiques et dépendances fonctionnelles 311
II. Les réactions institutionnelles aux prétentions citoyennes élitistes 314
A. La réponse institutionnelle : ouverture et recadrage des dispositifs 314
B. La réussite partielle de la réponse institutionnelle : ouverture réelle ou postulée ? 321

Titre 2 : La politisation des dispositifs participatifs : contribution à la statique et à la dynamique de la participation citoyenne 327

Chapitre 3 : La statique de la politisation de la démocratie participative : le verrouillage des dispositifs 331
Section 1 : Le verrouillage des politiques publiques 332
I. Le respect de l'exigence de transparence de l'action publique : le verrouillage de l'information 332
A. Les risques introduits par le principe de transparence 332
B. Les stratégies de verrouillage de l'information 335
II. Le respect de l'exigence de prise en compte : le verrouillage du contenu des débats 342
A. Les risques introduits par le principe de prise en compte 342
B. Les stratégies de verrouillage de la concertation : l'organisation d'une illusion de prise en compte ? 346
Section 2 : Le verrouillage des participants 356
I. La politisation des participants : la présence d'acteurs politisés proches des milieux décisionnels municipaux 357
A. La politisation des participants : une stratégie municipale ? 357
B. La politisation des participants : le résultat de stratégies partisanes et individuelles ? 360
II. Les stratégies de contrôle des acteurs considérés comme dissidents 363
A. La mise sous surveillance et le rappel à l'ordre 363
B. La cristallisation de tensions motivées par la politisation des participants ... 368

Chapitre 4 : La dynamique de la démocratie participative : La lutte pour les territoires 373
Section 1 : La démocratie participative : un instrument efficace à l'appui des stratégies d'implantation territoriale 374
I. La démarche participative, comme élément de la stratégie d'implantation municipale par les acteurs départementaux 375
A. Les motivations de la stratégie d'implantation : la forte identification du personnel politique socialiste à l'institution départementale 375
B. La facilitation de l'implantation municipale par le recours à la démarche participative 379
II. La démarche participative, comme élément de la stratégie d'implantation cantonale par les acteurs municipaux 382
A. La territorialisation municipale au service de la concurrence électorale 383
B. L'activité relationnelle des adjoints de quartier au sein des dispositifs participatifs : une nouvelle ressource en vue de l'implantation territoriale 388

Section 2 : La démarche participative, un élément efficace de la stratégie d'opposition municipale ? 393
I. La difficile intégration de la démarche participative en tant que stratégie d'opposition politique [2001-2008] 393
A. L'absence d'intégration : les élections municipales de 2001 394
B. Une intégration infructueuse : les élections municipales de 2008 396
II. L'affirmation de la dimension stratégique de la démarche participative : la stratégie d'opposition socialiste mise en place dans l'après 2008 400
A. La mobilisation socialiste autour de l'intégration des dispositifs participatifs comme stratégie d'opposition 400
B. Les conséquences de la mobilisation : vers une généralisation des usages stratégiques et partisans de la démocratie participative locale ? 405

Conclusion Partie 2 411

Conclusion générale 415

Bibliographie générale 425

Index 467

Annexes 473

Table des matières 503