

*La démocratie locale participative ou
l'émergence complexe d'une nouvelle
citoyenneté*

Par

Stéphanie SOTISON

Mémoire de fin d'études

Section Politique et Communication Séminaire Ville et Pouvoir urbain

Année universitaire 2005-2006

Sous la direction de Renaud Payre

Soutenu le 6 septembre 2006

Jury : Renaud Payre, Gilles Pollet

Table des matières

Remerciements . .	1
INTRODUCTION .	3
PREMIERE PARTIE L'expertise habitante, nouvelle forme de parole publique légitime ? .	7
Chapitre premier Le discours participatif: de la marginalisation à l'institutionnalisation .	8
1) Une démocratie locale entre élan et inhibition . .	8
2) Le discours actuel: les vertus de la participation .	12
Conclusion . .	14
Chapitre 2 L'hétérogénéité des pratiques participatives locales .	14
1) Des degrés de participation variés .	15
2) Des profils de participants divers .	19
Conclusion . .	20
Chapitre 3 La parole habitante, une nouvelle forme d'expertise de l'action publique . .	21
1) Les cadres de l'expression de la parole habitante . .	22
2) Les territoires légitimes de la parole habitante .	27
3) Une dimension perturbatrice à relativiser . .	29
Conclusion . .	31
DEUXIEME PARTIE De l'usager au citoyen Le processus de politisation en question . .	33
Chapitre 4 La participation citoyenne, instrument de gestion municipale . .	34
1) Les instances Pontoises de participation citoyenne . .	34
2) Une gestion municipale transformée .	39
Chapitre 5 Un bilan de la gestion participative en demi-teinte .	42
1) La participation, davantage un projet des élus .	42
2) Un espace public achevé ? . .	45
Conclusion . .	47
Chapitre 6 Les instances participatives, vecteur de politisation ? . .	48

1) La politisation, une définition complexe . .	48
2) Un processus de politisation en marche .	50
3) Un processus de politisation encore limité .	51
CONCLUSION .	55
CONCLUSION .	57
Bibliographie . .	61
Ouvrages monographiques . .	61
Revue scientifique . .	62
Communications diverses (conférences, rapports) . .	62
TABLE DES ANNEXES . .	65
Résumé .	67

Remerciements

Nos premiers remerciements vont à tous les Pontois qui ont eu la gentillesse d'accepter de réaliser les entretiens afin que ce travail prenne vie. Il leur est d'ailleurs dédié. Ils ont eu l'amabilité de nous ouvrir la porte de leur domicile, de prendre le temps sur leurs loisirs, leur travail, leur vie familiale pour nous raconter leurs expériences de citoyens dans les instances participatives de leur ville. Merci encore à eux.

Nous voudrions remercier tout particulièrement Claude Farge, premier adjoint, et Isabelle Miroglio, directrice générale des services, pour leur disponibilité. Nous avons toujours pu compter sur eux lors de nos demandes d'informations complémentaires. Nous n'oublions pas Muriel Arbonville, responsable du service politique de la ville / vie des quartiers et Christine Vachez, responsable du service financier. Merci à elles pour le temps qu'elles nous ont accordé.

Notre gratitude va également à l'équipe de l'agence de communication ELC2 et surtout à son directeur, Georges Ferreboeuf. Merci pour son aide, son soutien, ses conseils, son point de vue avisé (et parfois aiguisé !) sur les pratiques participatives.

Enfin, nous remercions notre directeur de mémoire, Renaud Payre, pour ses précieux conseils dans l'élaboration de ce travail.

INTRODUCTION

Depuis quelques années, la démocratie locale vit dans un contexte participationniste qui consiste en une multiplication des procédures et des pratiques destinées à associer les citoyens ordinaires à la décision publique. Cet idéal participatif repose sur l'idée que la légitimité du pouvoir local vient d'un processus de délibération où tous les citoyens peuvent participer. Mais, comment des citoyens ordinaires peuvent-ils accéder à un espace de discussion politique alors que, par définition, ils ne sont pas impliqués dans la vie locale et ont une compétence politique se réduisant au vote ? Quels sont les buts attachés à cette participation des habitants ? Est-ce pour les élus un moyen de gérer plus efficacement les politiques publiques ? De redorer leur légitimité en montrant qu'ils sont à l'écoute ? S'agit-il vraiment d'une démocratisation au sens où les citoyens auraient une vraie emprise sur les décisions qui les concernent ? Qui participe, en terme de profil sociologique, à ces instances ?

La sociologie critique a tendance à analyser les pratiques participatives comme ne faisant que renforcer la reproduction des rapports politiques et sociaux de domination existant dans le modèle traditionnel de la démocratie représentative. Les sociologues critiques mettent aussi en lumière les contradictions entre les idéaux proclamés et les pratiques, sans toujours expliquer si ces idéaux sont applicables. Le problème de ces analyses est qu'elles ont souvent tendance à verser -au mieux- dans une vision purement théorique de la participation des citoyens ; au pire, dans des considérations élitistes de la démocratie.

Voulant éviter ces travers, nous avons plutôt pris le parti d'analyser ce qui se fait

concrètement sur le terrain. Nous pensons, à l'instar d'auteurs tels que Yves Sintomer, Loïc Blondiaux ou Rémi Lefebvre, dans la pensée desquels nous inscrivons notre démarche, qu'accorder une attention aux usages et aux pratiques des acteurs est le meilleur moyen de dépasser les visions réductrices du modèle de démocratie participative.

C'est ainsi que nous avons adopté une méthode d'enquête empirique. Il nous fallait donc, tout d'abord, choisir un terrain d'enquête. Le choix du Pont-de-Claix, dans l'agglomération grenobloise, s'est imposé immédiatement. Nous avons fait connaissance des dispositifs de participation de cette ville grâce à un stage au sein de l'agence de communication ELC2 en charge de l'animation du budget participatif de la commune.

Le Pont de Claix, 11 600 habitants, a, depuis quelques années, développé tout un éventail d'instances participatives dont les comités de quartier dotés d'enveloppes budgétaires et le Conseil Consultatif Budgétaire (CCB) qui propose des orientations pour le budget de la ville. Nous avons centré notre étude sur ces deux dispositifs car ils allaient nous permettre de pouvoir comparer des échelles de décision différentes (quartier/ ville) et des types de participation opposées, à savoir une reposant sur le volontariat (comités de quartier) et l'autre reposant sur un tirage au sort sur listes électorales (CCB).

En ce qui concerne le protocole d'enquête, il a principalement reposé sur des entretiens avec les acteurs locaux. Nous avons donc rencontré des habitants membres du CCB et/ou des comités de quartier, les trois responsables des services les plus impliqués dans les démarches participatives (service financier, politique de la ville et direction générale de services) ainsi que le premier adjoint du maire. Enfin, nous avons également souhaité nous entretenir avec le directeur de l'agence de communication citée plus haut. En tant qu'animateur du CCB et en même temps témoin extérieur des pratiques pontoises, son point de vue ne pouvait qu'enrichir notre recherche.

Pour entrer en contact avec les habitants, que nous voulions sélectionner en fonction de leur profil « ordinaire », il nous a fallu procéder en plusieurs étapes. Nous recherchions plus particulièrement des habitants avec un faible niveau de capital culturel. Dans le même temps, nous voulions avoir un aperçu sociologique de la composition de ces instances afin de déterminer leur degré de représentativité. Nous avons donc élaboré un questionnaire demandant aux participants d'indiquer âge, sexe, profession et leur appartenance potentielle à d'autres instances de participation. A partir des questionnaires qui nous ont été rendus, nous avons sélectionné en priorité les personnes se rattachant au milieu ouvriers/employés et faiblement impliquées dans les instances communales. Par la suite, pour comparer les effets de formation de ces instances entre citoyens ordinaires et citoyens actifs, nous avons élargi notre enquête. Nous avons ainsi rencontré des habitants ayant un capital culturel plus important et/ou étant fortement impliqués dans la vie communale. En tout, nous avons réalisé une série de sept entretiens.

Outre des entretiens, notre enquête repose également sur des observations effectuées au Conseil Consultatif Budgétaire (2) et dans un des quatre comités de quartier (2).

Deux hypothèses se sont fait jour à la fin de ce travail d'enquête sur le terrain. Nous avons constaté que dans les instances participatives, la parole habitante semblait devenir

aussi légitime que celle des experts de l'action publique locale. Il semblerait par ailleurs, et c'est notre seconde hypothèse, qu'à partir du moment où un citoyen vient exposer, dans une instance de participation, un problème sur un service ou un espace public, même si cela part d'une expérience privée, c'est déjà une forme de parole politique car elle touche au bien commun.

Ne restait plus qu'à confronter ces hypothèses de départ à une analyse critique des dispositifs participatifs afin de voir dans quelle mesure ils entraînent un processus de politisation chez les citoyens ordinaires.

Ainsi, dans une première partie, nous étudierons dans quelle mesure la parole habitante devient une parole publique légitime, c'est-à-dire experte. Puis, dans une deuxième partie, nous verrons si les cadres des dispositifs participatifs permettent une transformation de la parole habitant-usager en une parole politisée, pleinement citoyenne.

PREMIERE PARTIE L'expertise habitante, nouvelle forme de parole publique légitime ?

Pour comprendre les enjeux autour de la participation des citoyens ordinaires à la vie publique locale, pour répondre à cette question de la légitimité de leur parole face aux élus et aux techniciens, il faut tout d'abord poser le cadre général du discours autour de la démocratie locale (chapitre 1). Cette étape nous permettra par la suite de mieux saisir les références, les discours des acteurs sur le terrain d'enquête.

Ensuite, il convient également de voir comment ce discours s'incarne dans des modèles, des dispositifs, des méthodes. Nous ferons donc le tour de ce qui se fait en France, au niveau communale, en matière de participation des habitants (chapitre 2). Cela nous aidera à comprendre que le type de dispositif, le degré de participation conditionnent fortement l'expression de la parole citoyenne ordinaire et donc la légitimité qui lui est accordée.

Enfin, une fois ces cadres généraux posés, nous nous concentrerons sur le discours des acteurs du terrain (chapitre 3).

Chapitre premier Le discours participatif: de la marginalisation à l'institutionnalisation

La nécessité d'associer les citoyens à la décision publique, en dehors des seules échéances électorales, tend de plus en plus à être explicitée officiellement. Issu du milieu associatif local des années 60/70, le discours participatif va progressivement être codifié dans des textes juridiques au cours des années 90/2000(1). Parée de toutes les vertus, la participation des citoyens aux affaires locales est devenue le nouveau paradigme de l'action publique locale (2).

1) Une démocratie locale entre élan et inhibition

Le discours participatif, né dans les années 70 en France, trouve ses racines dans la rencontre entre, d'une part, la critique de la démocratie représentative et, d'autre part, dans la mise en valeur du local comme meilleur échelon pour l'exercice démocratique (1.1). Après une période de silence (1.2) dans les années 80, le discours participatif revient en force, en s'incarnant dans la législation dans le courant des années 90 /2000 (1.3).

1.1) Les années 70, le temps de l'expérimentation

Dans les années 70, dans les discours politiques, intellectuels, on prend de plus en plus conscience du caractère pluriel de la société : recomposition des classes sociales, un salariat qui se féminise, une société qui devient multiculturelle. La liste des changements est longue. Ce phénomène se heurte pourtant à la doctrine de la représentation du peuple, issue de Rousseau et de la Révolution : les particularités de sexe, d'origine, d'activité, de lieu d'habitation ne doivent pas être prises en compte car elles menacent l'unité nationale. Par ailleurs, dans le contexte français, le droit de vote est basé sur l'acquisition de la nationalité. Ce système fonctionne lorsque la société est unifiée ; il pose problème lorsqu'elle regroupe en son sein une multitude de nationalités différentes vivant sur le territoire national. La plupart des étrangers n'ayant pas le droit de vote en France¹, ils sont donc exclus du droit de choisir les élus dont les décisions ont des répercussions sur leurs vies quotidiennes.

Au niveau local, l'institution communale, issue d'une société à dominante rurale, se transforme. Non seulement la population devient de plus en plus urbaine, mais, en plus, cette commune, qui était l'expression de communautés villageoises relativement homogènes, accueille désormais en son sein des habitants de toutes origines sociales et culturelles.

¹ Le droit de vote accordé aux ressortissants de l'Union Européenne ne sera appliqué en France qu'aux élections municipales de 2001 (alors qu'il était prévu depuis 1992 dans le Traité de Maastricht).

La grande poussée de la démocratie locale date des élections municipales de 1971 et surtout celle de 1977.

Au cours des années 70, de nombreuses équipes municipales se renouvellent et l'on assiste à la montée de militants issus de la vie associative aux postes électifs. Un nombre important d'entre eux n'adhère pas aux grands partis politiques de l'époque et constituent des groupes locaux, souvent mis en réseau par le mouvement des Groupes d'action Municipale (GAM), créé en 1965. Ces élus d'un type nouveau s'alimentent souvent dans les écrits de l'Adels (Association pour la Démocratie et l'Education locale et sociale)². Créée en 1958, c'est l'une des associations les plus actives dans les années 60 autour de la question de l'émancipation municipale, de l'autogestion³, de la participation du citoyen et de l'animation locale, des objectifs résumés dans un slogan :

« Faire du citoyen mineur d'une commune sous tutelle, un citoyen majeur d'une commune émancipée »⁴.

Au début des années 60, elle crée une revue, *Correspondance municipale* (aujourd'hui, *Territoires*), support de propositions, d'échange d'expériences pour le développement de la démocratie locale.

Ces maires expérimentent ainsi un nouveau type de gestion municipale, en accordant d'avantage d'importance à la participation des habitants. A Roubaix, l'expérience du quartier de l'Alma gare où un atelier d'urbanisme a été mis en place est présentée comme fondatrice.

C'est aussi l'époque des « luttes urbaines » dans les nouveaux quartiers d'habitat social, avec une vie associative très militante, se mobilisant autour du thème d'un « syndicalisme du cadre de vie ». C'est ainsi qu'une première génération de comités de quartier issus de l'initiative des habitants voit le jour à cette époque. Ces initiatives locales sont mises en réseau grâce au Carrefour National des Habitants et Comités de Quartier (CARNACQ). Cette association est fondée en 1976 par quatre groupements d'associations de quartier des villes de Grenoble, Lyon, Marseille et Paris afin de promouvoir la participation des habitants à la vie de leur cité.

Mais, très vite, cette participation s'institutionnalise et commence à s'essouffler. Dans les villes où elle était dynamique, le débat local est confisqué par des passionnés du débat : des citoyens spécialistes, des architectes, des fonctionnaires. La communication ne passe plus vers l'ensemble des citoyens⁵.

² Cette association regroupe des élus locaux, des militants associatifs, des professionnels intervenant dans le champ local et des citoyens engagés dans la vie locale. Outre la publication de *Territoires* et de divers ouvrages, l'Adels organise des formations; des études actions menées en partenariat local ou national ; des séminaires restreints regroupant élus, cadres de la fonction publique territoriale et militants associatifs ; des colloques régionaux ou nationaux, parmi lesquels les Rencontres de la démocratie locale qui se tiennent chaque année depuis 1992.

³ L'autogestion, dans les années 60 et 70 renvoie au rôle des locataires et des habitants dans l'animation des quartiers à habitat social.

⁴ **Slogan publié dans les tracs aux lecteurs de *Correspondance municipale* dès 1960.**

1.2) Les années 80, la participation passée sous silence

Si la revendication de démocratie locale a été centrale dans les années 70, elle est presque absente dans la négociation de la réforme de Décentralisation. Aucune mesure d'institutionnalisation de la participation n'est prévue dans le projet de loi de 1982. On pense ainsi que la démocratie locale viendra d'elle-même à partir de la Décentralisation. L'article 1 de la loi du 7 janvier 1983 est clair : « Les communes, les départements et les régions constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale et garantissent l'expression de leur diversité ». Les élus, les législateurs restent encore à l'époque sur une vision un peu mythique de la commune comme lieu naturel de démocratie⁶. Par ailleurs, les législateurs étant souvent aussi des maires, on peut comprendre le peu d'empressement à rendre visibles et publiques des procédures de participation qui auraient pu remettre en cause leur tout nouveau pouvoir de décision⁷.

La seule exception notoire sera faite avec la création des conseils d'initiative et de consultation d'arrondissement, les CICA⁸. Sinon, la participation possible des habitants porte sur des secteurs précis. Ainsi, la loi du 18 juillet 1985 fait obligation aux communes d'organiser la concertation avec les habitants lorsqu'elle décide d'engager la préparation d'une opération d'aménagement. Cette concertation doit être engagée dès le stade de la conception de l'opération et elle doit se poursuivre pendant toute la durée de son exécution⁹. La loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 impose, quant à elle, au maire d'organiser la concertation préalable des constructeurs et des habitants avant toute opération qui affecterait les conditions de vie des habitants dans les quartiers concernés.

1.3) Le retour de la participation dans un contexte renouvelé

La Décentralisation a cependant initié des changements en profondeur. La loi Defferre de 1982, en libérant les communes de toute subordination hiérarchique vis-à-vis du préfet, met les élus dans une position de face-à-face avec les électeurs. C'est donc en priorité à

⁵ Cf. Zémor (Pierre), *Pour un meilleur débat public*, collection La bibliothèque du citoyen, Presse de Sciences Po, Paris, 2003, p.27-28.

⁶ *Cette image tire certainement sa force des grands auteurs de la démocratie comme Tocqueville, Rousseau ou Montesquieu. Ils considéraient que des territoires restreints étaient susceptibles de fournir les conditions morphologiques à l'exercice d'une démocratie véritable.*

⁷ Nous rappelons que la loi de Décentralisation supprime la tutelle du préfet sur les décisions municipales.

⁸ Les CICA ont été créés dans le cadre de la loi PLM du 13/12/1982 Elle a institué dans les trois grandes villes (Paris, Lyon, Marseille) de nouvelles structures élues à l'échelon local, les conseils et les maires d'arrondissement. Chaque arrondissement est doté localement d'un Conseil et d'un maire dont les pouvoirs sont définis par la dite loi.

⁹ Cf. Code de l'urbanisme, art.L.300-1 et 2. Les actions d'aménagement concernées par cette obligation sont les politiques d'habitat, l'organisation du maintien ou le développement des activités économiques, la mise en valeur du patrimoine bâti ou naturel ainsi que les opérations de développement social des quartiers et les actions qui les accompagnent.

leurs concitoyens que s'adressent les maires et c'est sur eux qu'ils s'appuient pour légitimer leurs actions. Cette responsabilité personnelle des maires les incite à présenter les choix comme étant ceux de la population.

Par ailleurs, les représentations d'une participation spontanée n'apparaissent plus compatibles avec un univers local professionnalisé et complexifié¹⁰.

La décentralisation des compétences, leurs croisements entre les différentes échelles de territoires, cela a modifié la configuration des espaces publics locaux. La participation passe de plus en plus par des procédures publiques, visibles, organisées.

Cette problématique de la démocratie locale dans les années 90 a cela d'original qu'elle est portée par les élus, contrairement au discours de contestation et de revendication des années 70. L'autre changement, c'est que cette participation s'adresse en priorité au citoyen pris individuellement, alors que dans les années 70, l'attention était portée aux associations.

Un certain nombre de dispositifs sont ainsi créés par la volonté des élus, en dehors de tout cadre législatif. Cependant, le véritable changement par rapport aux décennies précédentes, c'est l'institutionnalisation de la participation dans la législation. Trois lois font dates.

- La loi du 6 février 1992 pose le principe selon lequel les citoyens de la commune ont le droit d'être informés sur les affaires les concernant. La loi dit en effet : « Le conseil municipal peut¹¹ créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal, concernant tout au partie du territoire de la commune ». Cette loi affirme par ailleurs « 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 [...] est un principe essentiel de la démocratie locale »¹². Cette loi n'oblige pas les élus (« peut créer ») à faire participer directement les habitants mais, elle a quand même officialisé la participation des habitants comme une norme de l'espace politique local.
- La loi du 27 février 2002, dite « loi relative à la démocratie de proximité », prévoit deux types de dispositifs. Les communes de 20 000 habitants et plus ont la possibilité de créer des conseils de quartiers ; au-delà de 80 000 habitants, cela devient obligatoire. Institués par le conseil municipal, ils comprennent des élus municipaux, des « *personnalités représentatives* » et des associations d'habitants. Ils doivent jouer un rôle consultatif auprès du maire principalement dans le domaine de la politique de la ville. Par ailleurs, dans les communes de 50 000 habitants et plus, le conseil municipal, lorsqu'un sixième de ses membres le demande, délibère de la création d'une mission d'information et d'évaluation. Elle est chargée de recueillir des éléments d'information sur une question d'intérêt communal ou de procéder à

¹⁰ « Aux images simplifiées du local, d'amateurisme et de proximité, les logiques de la décentralisation substituent des images de complexité et de professionnalisme », Paoletti (Marion), « La démocratie locale, spécificité et alignement » in Craps/CURAPP, *La démocratie locale: représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p.56.

¹¹ Souligné par nos soins.

¹² Article 10

droit de pétition pour lancer des consultations sur une question jugée prioritaire. Cependant, il existe deux restrictions : ces référendums d'initiative populaire sont limités aux territoires communal et intercommunal. En plus, il faut que la pétition réclamant l'organisation du référendum rassemble au moins 20% de l'électorat de la collectivité concernée, sans quoi la demande ne peut pas être valide.

Ainsi, l'idée de la participation des citoyens aux affaires publiques a-t-elle mis près de trente ans à s'imposer. Elle est cependant aux prises, semble-t-il, d'une contradiction : elle est à la fois présentée à la fois comme une aide aux élus pour prendre des décisions (loi de 2002) et, en même temps, elle est restreinte au niveau législatif, comme le montrent les restrictions imposées au référendum d'initiative populaire. Malgré tout, la participation citoyenne est devenue incontournable dans les discours des élus. Voyons quelles qualités et quels objectifs lui sont assignés.

2) Le discours actuel: les vertus de la participation

Trois grandes vertus sont attribuées à la participation des citoyens¹³ : elle permettrait une amélioration de la gestion administratives des affaires locales (2.1, 2.2, 2.3), le renforcement du lien social au sein des villes (2.4) et contribuerait plus généralement à développer un intérêt des citoyens pour la politique (2.5).

2.1) Une gestion plus efficace des politiques publiques

Que ce soit les conseils de quartiers, les conseils de développement, les instances de concertation autour de projets¹⁴, tous se rejoignent autour de cette idée: le débat change la manière de diriger les affaires locales et conduit à ce qu'on appelle la «gouvernance». C'est un mode de gouvernement qui repose sur le dialogue entre gouvernants et gouvernés afin de mieux définir les équipements et les services à organiser ou les politiques à développer.

Grâce à la confrontation entre la «maîtrise d'usage» des citoyens, c'est-à-dire leur expérience du terrain et la «maîtrise d'ouvrage» (les décideurs), l'ensemble des enjeux de la décision à prendre est présenté. Bien que les élus soient les garants de l'intérêt général, les habitants savent aussi de quels équipements a besoin leur quartier, leur ville parce qu'ils y vivent au quotidien. De surcroît, la concertation en amont obligerait tout le monde à être meilleur. Elle force notamment les fonctionnaires à se réformer dans leurs habitudes. La concertation, en mettant les politiques publiques en débat, ferait diminuer le risque de contestation des choix politiques puisque les citoyens y ont eux-mêmes participé.

¹³ Nous reprenons ici le classement effectué dans l'introduction de Bacqué (Marie-Hélène), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative* (dir. en coll. Avec Henri Rey et Yves Sintomer), collection Recherches, La Découverte, Paris, 2005, 300 p, pages 9-46.

¹⁴ Voir chapitre 2, pages 20 à 26

2.2) La modernisation du fonctionnement des administrations

La participation des citoyens conduirait aussi à la modernisation des administrations en orientant l'action publique vers des principes de transversalité, de fonctionnement par objectifs, de déconcentration des décisions et de transparence. Par exemple, le budget d'une collectivité est incompréhensible pour une grande majorité de personnes, ce qui oblige l'administration à le présenter d'une façon plus lisible pour un large public.

De plus, dans ce processus de modernisation, les citoyens peuvent être amenés à élaborer des propositions en tant qu'usagers des services publics. L'enjeu est alors d'améliorer la réactivité de l'administration face à leurs attentes et questions

2.3) Une plus grande ouverture de l'espace public local

Les techniques de participation mettent en avant l'idée de débat public, c'est-à-dire l'idée que les élus et les techniciens n'ont pas le monopole de l'intelligence. La participation contribuerait ainsi à l'émergence d'une démocratisation des idées. En effet, les élus écoutent les propositions des citoyens et vice-versa. On peut ainsi parler d'espace public au sens Habermassien du terme car citoyens et élus sont considérés, dans la gouvernance locale, comme ayant la même capacité à penser l'intérêt collectif.

2.4) Des liens resserrés entre les habitants

Le principe de participation citoyenne, reposant sur une citoyenneté de résidents et non d'électeurs, permettrait aux étrangers de pouvoir s'exprimer.

Par ailleurs, dans les quartiers défavorisés, toute une frange de la population se sent souvent abandonnée par les politiques. A travers des instances de participation, ces habitants pourraient avoir prise sur le collectif pour améliorer leur environnement. La démocratie participative constituerait donc un rempart efficace contre les replis communautaires, en favorisant du lien entre les citoyens: entre résidents étrangers et nationaux au sein du même quartier ; entre habitants de la périphérie et du centre.

2.5) Une transformation des relations entre les citoyens et la politique

La participation dépasserait des enjeux d'ingénierie gestionnaire ou sociale pour déboucher sur une transformation des relations civiques. En ce sens, les dispositifs participatifs sont censés constituer une école de démocratie. A travers les dispositifs, les citoyens comprendraient davantage la logique et les enjeux de la gestion publique. En co-élaborant des projets ponctuels, en étant informé des politiques publiques, en y participant, le citoyen se rendrait compte des difficultés que rencontrent les élus dans la prise de décision. Il comprendrait alors pourquoi, parfois, les décisions tardent à venir. Il s'apercevrait que ce qu'il imputait à de la mauvaise volonté de la part des élus est souvent lié à des marges de manœuvre réduites. Il s'agit donc, à travers la participation, de renouer la confiance entre les citoyens et les élus.

De plus, le citoyen élargirait ses vues au-delà de ses intérêts immédiats ou particuliers. Il intégrerait une culture de la proposition au lieu d'en rester à des postures

purement revendicatives.

Les dispositifs participatifs créent également un nouveau canal de communication entre gouvernants et gouvernés, autre que les sondages, par exemple.

Conclusion

Ainsi, le premier constat que nous faisons, c'est que la participation des citoyens à la vie locale est inséparable du mouvement de Décentralisation. En donnant de nouvelles compétences aux communes, en mettant les élus en confrontation directe avec les citoyens, la Décentralisation a permis que la participation de ces derniers soit possible.

La deuxième chose qui apparaît, c'est le lien très fort qui est établi entre proximité et démocratie, lien d'ailleurs institutionnalisé avec la loi de 2002. Il semblerait donc que le discours institutionnel trouve légitime la participation des citoyens uniquement sur des territoires restreints, à savoir le quartier ou sur des secteurs très précis (l'urbanisme, le renouvellement urbain). Cette impression de confinement de la participation est renforcée par les restrictions imposées aux initiatives populaires possibles (le référendum). Cela apparaît contradictoire avec les vertus qu'on lui prête : amélioration de l'exercice du pouvoir administratif, renforcement des liens sociaux et du lien entre citoyens et politiques. Pour autant, toutes les vertus attribuées à la participation semblent surtout indiquer un grand flou autour de ce concept.

En effet, derrière le vocable de démocratie locale participative, on mélange les statuts d'usagers et de citoyens, ce qui n'est quand même pas la même chose du point de vue de la politisation. Par ailleurs, quelle place accorde-t-on vraiment aux citoyens ordinaires ? Sont-ils juste informés, peuvent-ils donner leurs avis, peser sur les décisions, avoir une part de pouvoir ? Qui participe réellement à ces dispositifs ?

Pour pouvoir confirmer ou infirmer notre hypothèse de départ, il nous faut donc aller plus loin en étudiant les différents dispositifs existants.

Chapitre 2 L'hétérogénéité des pratiques participatives locales

Les pratiques participatives en France sont nombreuses¹⁵. Elles prennent des formes très différentes selon le degré de participation que l'on envisage, selon le type de public qui y participe ou encore s'ils sont d'initiative citoyenne, municipale ou réalisés dans le cadre de la loi. Classer tous ces dispositifs selon une typologie stricte n'est donc pas évident. Cependant pour essayer de rendre compte au mieux des enjeux qui se jouent

¹⁵ L'ADELS recense actuellement 173 dispositifs de participation et ou de concertation. Pour plus de détails, voir annexe n°1.

dans ces instances, nous les classerons selon deux types de typologies : le degré de participation (1) et le type de citoyens sollicités (2).

1) Des degrés de participation variés

On distingue généralement quatre degrés de participation : l'information (1.1), la consultation (1.2), la concertation (1.3) et le partage du pouvoir (1.4). A ces quatre degrés correspond toute une gamme de dispositifs, de lois, d'instances. Nous ne présenterons que les plus courants en France.

1.1) L'information

Elle forme un préalable à la participation. En effet, une fois que les citoyens comprennent les mécanismes et les choix du pouvoir, cela peut les pousser davantage à participer. Par ailleurs, c'est aussi une question de lisibilité et de transparence de l'action publique. Nous ne nous attarderons pas sur ce degré passif de la participation citoyenne.

1.2) La consultation

Une fois qu'un projet est arrêté, le pouvoir consulte tout ou partie des citoyens de la commune pour leur demander leurs avis. Certaines lois obligent les élus à organiser des consultations telles que l'enquête publique. Il existe également d'autres types de consultations en dehors du cadre légal.

1.2.1) Les consultations dans le cadre légal

1.2.1.1) L'enquête publique

C'est l'une des instances de consultation la plus répandue ¹⁶. Instaurée par la loi du 12 juillet 1983 (loi Bouchardeau), l'enquête publique concerne exclusivement l'impact d'un aménagement sur l'environnement. Il s'agit de « Recueillir les appréciations, suggestions et contre propositions du public [...] afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à son information ».

Est-ce ce genre de dispositifs permet une participation élargie des habitants ? Apparemment non car, tout d'abord, l'enquête peut apparaître comme une procédure intimidante. Les commissaires demandent souvent au public de rédiger leurs observations et l'on sait que l'écrit constitue une forme sérieuse de sélection sociale. Cécile Blatrix fait aussi remarquer que :

« Derrière le refus de "s'en mêler", exprimé par certains, transparaît surtout le sentiment de ne pas être autorisé à le faire [...] Ainsi l'absence de public à l'enquête traduit d'abord le sentiment de l'incongruité de la participation chez

¹⁶ On dénombre environ 15 000 à 18 000 enquêtes publiques chaque année en France. Chiffre cité dans Gontcharoff (Georges), 2001-*l'Odyssée municipale, tome 8. La reprise en main de la politique par les citoyens ou la démocratie locale participative*, Adels, Paris, 2000, 265p. Page 187.

ceux qui préfèrent laisser le soin d'intervenir à ceux qui leur paraissent plus concernés ou plus qualifiés, notamment à leurs représentants»¹⁷.

On comprend donc que la participation à ce type de dispositif est surtout le fait des couches sociales culturellement et économiquement les mieux armées.

1.2.1.2) Le référendum local

Le référendum local ne concernait à l'origine qu'une initiative municipale. Ce dispositif a été amélioré par la loi du 4 février 1995. Cette loi permet l'organisation d'une consultation sur une opération d'aménagement relevant de la compétence communale si un cinquième des électeurs inscrits le demande. Cependant, la décision reste dans les mains du conseil municipal d'organiser ou non la consultation

Ce dispositif comporte de nombreuses restrictions. La consultation n'appelle que les électeurs à partir de la liste électorale, cela veut donc dire que les étrangers non membres de l'Union européenne ne peuvent pas participer. De plus, pendant l'année qui précède l'élection municipale, aucune consultation ne peut être organisée et il doit s'écouler un an entre deux consultations. En ce qui concerne le référendum d'initiative populaire, les restrictions sont encore plus dures. Un électeur ne peut signer qu'une saisine par an. Elle peut seulement intervenir entre la fin de la deuxième année et la fin de la quatrième année du mandat de la municipalité.

On comprend vite, à la vue de cet encadrement, que ce dispositif ne favorise pas vraiment la démocratie participative.

1.2.2) Les consultations hors du cadre légal

Ces consultations peuvent être ponctuelles (sondages, enquêtes) ou être institutionnalisées sous différentes formes telles que les assises et les assemblées. Dans ce cadre-là, les citoyens ordinaires, les associations sont consultés sur l'ensemble des domaines touchant à la vie communale (éducation, culture, sport, logement, urbanisme, etc.).

1.3) La concertation

Même si la loi du 6 février 1992 définit comme « consultatives » les commissions municipales, elles prennent la plupart du temps une forme de concertation, c'est-à-dire un processus où les citoyens sont plus engagés en amont des décisions.

1.3.1) La concertation en matière d'urbanisme

Lorsque le Plan Local d'urbanisme, le cadre de vie, la vie économique du quartier ou de la commune sont appelés à être modifiés, des concertations sont prévues par la loi du 18 juillet 1985. La concertation doit se situer le plus en amont possible, au moment des réflexions qui donneront naissance au dossier administratif. Cette concertation prend

¹⁷ *Blatrix (Cécile), « Le maire, le commissaire enquêteur et leur public. La pratique politique de l'enquête publique », in CRAPS/CURAPP, La démocratie locale. Représentation, participation et espace public, Paris, PUF, 1999, p. 161-176.*

généralement la forme d'une ou de plusieurs réunions techniques, d'une exposition des plans, de la tenue d'un registre à la disposition du public. Le poids des propositions des habitants reste modeste car les maîtres d'ouvrage ont seulement pour obligation de dresser un bilan ; pas de prendre en compte les suggestions.

1.3.2) Les comités et commissions consultatifs communaux

Il en existe de plusieurs sortes comme les commissions *ad hoc*, composées d'élus, de techniciens et de citoyens pour un dossier précis.

En ce qui concerne la qualité de la participation, tout dépend de la fonction que la municipalité fait jouer à ces groupes. La frontière entre concertation et consultation est mince.

1.3.3) Les comités d'usagers des services publics

La loi de 1992 et celle de 2002 obligent les communes de plus de 3 500 habitants à constituer des commissions consultatives sur les services publics locaux. Elles doivent comprendre des représentants d'associations d'usagers des services concernés. Ces commissions sont présidées par le maire.

Ces commissions soulèvent un certain nombre de questions : l'usager intervient-il comme un citoyen ou comme un consommateur ?

La représentation de usagers citoyens est présentée par certains comme une condition *sine qua non* de la modernisation et de la démocratisation des services publics. Le citoyen, par son intervention, assure une régulation du service. Par ses critiques et ses suggestions, il contribue à son amélioration, voire à sa restructuration. Mais, l'intervention des usagers peut aussi se réduire à une simple extension du consumérisme. L'usager se contente alors simplement de revendiquer un meilleur rapport qualité prix. Est-ce qu'il y a dans cela un exercice de citoyenneté ? Cette question particulière sera traitée en détail dans la deuxième partie car cette question représente pour notre travail un enjeu fondamental.

Une autre limite posée par ce dispositif est le degré de technicité des problèmes à traiter. Les membres des commissions éprouvent souvent des difficultés à discuter d'égal à égal avec les gestionnaires des services. De plus, l'usager de base est très rapidement dépassé et doit faire confiance à des associations de consommateurs pour le représenter.

1.3.4) Les conseils de quartier

Les conseils de quartiers sont prévus dans le cadre de la loi de 2002 et sont obligatoires pour les villes de plus de 80 000 habitants.

La pratique est marquée par une grande variété d'expériences car la loi laisse au conseil municipal le soin d'organiser le fonctionnement. Certaines villes organisent la démocratie de quartier selon des modalités souples ; d'autres ont défini une charte. La désignation des membres peut se faire par une élection, par volontariat ou encore par tirage au sort sur les listes électorales. Les fonctions exercées par les comités et conseils

de quartier sont variées : développer le partenariat avec les représentants des institutions intervenant sur le quartier, participer à la réflexion sur le développement/l'aménagement global du quartier et faire des propositions aux institutions. Le comité/ conseil de quartier peut aussi décider de l'affectation de crédits dans le cadre d'enveloppes budgétaires.

1.3.5) La programmation participative

Les ateliers publics d'urbanisme vont dans ce sens. Il s'agit d'associer les habitants à la programmation et à la conception des aménagements de leur cadre de vie, de leurs logements, des équipements de leur quartier. Dans ces ateliers, les allers-retours des idées entre élus, fonctionnaires, partenaires de l'action et habitants sont constants. Il s'agit à chaque avancée du projet de confirmer si le projet correspond bien aux attentes.

Dans ce type de démarche, il ne s'agit pas vraiment de faire exprimer les besoins, mais plutôt les pratiques, les représentations symboliques et affectives liées à un espace public. Avec ce type de dispositifs, il s'agit là encore de mieux gérer les politiques publiques.

1.4) La codécision ou une esquisse de partage du pouvoir

D'après la Constitution (art.72), il est précisé que la décision finale est le fait uniquement de l'assemblée élue au suffrage universelle, même si cette décision est éclairée par l'avis des citoyens. Cependant, en France, on voit depuis quelques années quelques amorces de codécisions ou de décisions déléguées.

1.4.1) Le budget participatif

Les citoyens ne décident pas des investissements à réaliser, compétence exclusive relevant d'une assemblée délibérative élue mais, définissent des orientations et émettent des propositions. Il s'agit bien, de manière concertée avec les élus, de définir des priorités en faisant appel à leur capacité d'expertise. Au niveau communal, quelques instances ont vu le jour, comme à Pont-De-Claix (Cf. chapitre 4), Saint Denis, Issy-les-Moulineaux, La Courneuve, Morsang-sur-Orge.

1.4.2) Les enveloppes budgétaires de quartier

Le système est né en 1985 à La Roche sur Yon. Il s'agit, comme son nom l'indique, de donner aux habitants une petite responsabilité d'ordre budgétaire. Cette somme est dédiée à la réalisation de divers travaux, tels que des petits aménagements (voirie, trottoir, éclairage public, espaces verts) ou des équipements publics du quartier. Ce sont les habitants avec les élus et les techniciens qui définissent les priorités. Il ne s'agit que des dépenses d'investissement et non de fonctionnement, c'est-à-dire que les habitants ne peuvent pas décider de la création d'un emploi dans leur quartier et de son financement sur l'enveloppe. Nous traiterons plus loin et en détail du mode de fonctionnement de ce dispositif à travers l'étude des enveloppes budgétaires gérées par les comités de quartier à Pont de Claix.

1.4.3) Les fonds de participation des habitants

Dans ce système, les financeurs publics (commune, agglomération, etc.) acceptent de déléguer aux habitants un petit pouvoir de gestion des crédits publics afin qu'ils puissent monter des projets. Une association gestionnaire, formée uniquement d'habitants volontaires, se charge de sélectionner les projets et de redistribuer les fonds aux instances qui les portent.

Ce qui transparait à travers ces différentes méthodes et dispositifs, c'est la centralité des élus. Les citoyens, quand ils peuvent avoir un levier de pouvoir financier ne l'ont que sur des petits enjeux et sur un territoire réduit au quartier. Le plus ou moins fort degré de participation dépend la plupart du temps du bon vouloir des élus. Tout est question de volonté politique, le cadre législatif autour des dispositifs étant très modulable ou, à l'inverse, très restrictif et laisse ainsi peu de place à l'initiative citoyenne.

2) Des profils de participants divers

Outre le degré de participation accordé aux citoyens, se pose la question de la représentation qui recoupe deux enjeux. Il s'agit d'abord de la prise en compte des points de vue des populations qui sont exclues traditionnellement du jeu politique local, comme les mineurs et les étrangers (2.1). L'autre enjeu concerne la formation de la base de la représentation. S'appuie-t-on sur des citoyens organisés en associations (2.2), mobilisés sur une question précise (2.3), sur des citoyens ordinaires tirés au sort (2.4) qui n'ont pas l'habitude de s'engager?

2.1) La consultation de populations ciblées

2.1.1) Les jeunes

Les conseils municipaux d'enfants et de jeunes existent depuis environ 25 ans. Il en existe aujourd'hui environ 1200 en France.

En général, le but est de créer un lieu de citoyenneté pour les enfants et les jeunes de 9 à 18 ans, quelle que soit leur nationalité. Cette pédagogie de la citoyenneté a pour but d'apprendre aux jeunes à se comporter en groupe et à acquérir un plus grand sens de l'intérêt général. D'après une étude de l'Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes¹⁸, il semblerait qu'une majorité d'entre eux désirent poursuivre une action publique une fois majeur.

La création de ces instances révèle plusieurs motivations des élus. Tout d'abord, la création de ces conseils tente de répondre à l'impossibilité de dialoguer avec les jeunes, mais aussi à la nécessité de préparer les jeunes générations à prendre la relève dans les instances de démocratie participative locale. Au-delà de cela, les enfants apprennent à défendre des positions, à tenir compte de celles des autres, à former un jugement, à prendre la parole, etc. autant de qualités qui leur serviront dans leur citoyenneté d'adulte.

¹⁸ Dont les grandes lignes sont résumées dans Gontcharoff (Georges), 2001-*L'Odyssée municipale*, op. cit., p.243.

2.1.2) Les étrangers

Les étrangers non membres de l'Union Européenne restent totalement en dehors de tout droit de vote alors qu'ils sont pourtant contribuables, administrés, usagers des services publics et souvent présents dans la vie associative. Devant le blocage législatif, les municipalités ont mis en place différents types d'instances destinées à associer les populations étrangères à la gestion municipale.

En principe, les instances sont des commissions consultatives, formées de personnalités nommées par le maire sur proposition des associations communautaires. Cette désignation se fait selon le poids démographique des nationalités présentes dans la commune.

Ces instances, malgré la bonne volonté des élus dont elles témoignent, posent problème : ne sont-elles pas un moyen pour retarder le droit de vote aux étrangers, en montrant que ce type de démarche est suffisante ?

2.2) Les citoyens organisés

Comme nous l'avons plus plusieurs fois, les associations ont toujours tenu un rôle important dans les instances de démocratie participative locale. Pour n'importe quelle action de consultation, de concertation, toute association dont les intérêts recoupent les questions abordées est représentée. Par ailleurs, à Paris, Lyon et Marseille, les associations participent aux débats du conseil d'arrondissement avec voix consultative¹⁹.

2.3) Les citoyens mobilisés

Pour élargir la participation, les municipalités font aussi appel aux citoyens non engagés dans le milieu associatif mais, qui, en revanche, se mobilisent temporairement autour de la défense d'intérêts du quartier ou pour un projet.

2.4) Un échantillon représentatif des citoyens

Le souci d'impliquer le plus largement possible l'ensemble de la population d'un territoire peut être résolu aussi par le tirage au sort. L'échantillon ainsi constitué se veut le plus représentatif possible. Ceci permet de ne pas figer les identités des groupes constitués et de supprimer le problème de la confiscation du pouvoir par les délégués. Ce type de désignation correspond souvent à des structures non permanentes.

Conclusion

A travers la typologie que nous avons dressée des instances en fonction du degré de participation et du type de population qui y est impliqué, nous constatons trois choses: le

¹⁹ Cf note de page n°8.

manque de représentativité, la centralité des élus et un cadre législatif qui ne contribue pas vraiment au développement de la démocratie locale participative.

Dans la plupart des dispositifs, il faut que les citoyens disposent de certaines compétences, comprennent les enjeux à la base sans quoi leur participation est réduite au minimum. La complexité des questions à traiter est telle que la sélection socioculturelle opère inévitablement.

Par ailleurs, la loi n'obligeant pas les communes à instaurer la représentation des populations exclus du droit de vote, on arrive à une situation où toute une frange des habitants (les milieux populaires et défavorisés, les jeunes, les étrangers) reste en dehors des avancées supposées permises par la participation citoyenne décrite dans le chapitre 1, à savoir la démocratisation des savoirs et le renforcement du lien social. C'est bien pour résoudre cette défaillance que de nombreuses municipalités ont inventé leurs propres cadres en tentant d'élargir au maximum la participation.

Ceci nous amène à notre deuxième remarque, la centralité des élus. Comme nous l'évoquons dans le chapitre 1, la plupart des dispositifs mis en place récemment sont partis des pouvoirs publics et non des citoyens. Ceci explique pourquoi le degré de participation octroyé aux citoyens dépend du bon vouloir des élus et pourquoi le pouvoir de décision sur des enjeux importants reste entièrement entre leurs mains.

Comme nous le présentions dans le chapitre 1, c'est à l'échelle microlocale que la participation des citoyens semble la plus légitime. C'est à ce niveau uniquement que les habitants semblent pouvoir réellement prendre des décisions et agir sur leurs cadres de vie. Les lois sur la démocratie locale veillent, par ailleurs, à limiter le plus possible les initiatives citoyenne.

Nous comprenons donc, à la fin de ce chapitre, que l'expression de la parole citoyenne, et donc sa légitimité, semble beaucoup moins évidente qu'il n'y paraît dans les discours. Cependant, pour pouvoir réellement l'affirmer, il nous faut maintenant centrer notre étude sur l'expression même de cette parole dans les instances : Comment se fait la prise de parole ? Libre ou encadrée ? Libérée ou inhibée ? Quel rôle jouent les médiateurs ? Se contentent-ils juste d'animer la réunion ou sont-ils de véritables traducteurs des enjeux ? Comment se confrontent les paroles des élus, des fonctionnaires et des habitants ?

Chapitre 3 La parole habitante, une nouvelle forme d'expertise de l'action publique

La ville de Pont de Claix est divisée en quatre quartiers (Villancourt, Grand Galet, Centre Bourg et les îles de Mars), chacun étant doté d'un comité. Depuis 2003, la municipalité a doté ces comités de quartier d'une enveloppe budgétaire chacun d'environ 16 000 € pour des petits investissements et des travaux d'aménagement urbain. L'autre instance majeure de participation, c'est le Conseil Consultatif Budgétaire (CCB) créé en 2004. Il

associe quarante citoyens tirés au sort sur les listes électorales et huit représentants des comités de quartier (deux par comité) aux choix budgétaires de la ville. Le CCB élabore des propositions qu'il rend publiques dans un rapport qui est présenté à l'ensemble des habitants et devant le conseil municipal avant le vote du budget. Nous traiterons plus en détail du fonctionnement de ces instances dans le prochain chapitre.

Dans ce chapitre, nous concentrerons notre étude sur l'expression de la parole des habitants dans les instances : quels discours y sont prononcés et comment cette parole est gérée (1). Puis, nous nous pencherons sur les bases de la légitimité des habitants à s'exprimer (2). Enfin, nous nous demanderons dans quelle mesure cette parole habitante a une dimension perturbatrice (3).

1) Les cadres de l'expression de la parole habitante

Au CCB et aux comités de quartier, on trouve principalement deux types de discours (1.1) : le discours de médiation, celui des représentants d'associations, et la parole profane qui repose sur le témoignage. L'expression de cette parole citoyenne est gérée différemment selon les instances (1.2) : en interne pour les comités de quartier (1.2.1) ; en externe pour le Conseil Consultatif budgétaire (1.2.2). Nous étudierons enfin l'impact du médiateur sur l'expression de cette parole (1.3).

1.1) Les différents discours tenus par les habitants

Pour classifier les types de discours qui sont développés dans les instances, nous reprendrons la typologie dressée par Loïc Blondiaux et Sandrine Levêque²⁰.

1.1.1) Le discours de médiation

Produit principalement par les responsables d'associations de locataires, ce type de discours apparaît détaché des intérêts individuels de celui qui le porte, même si le représentant, à travers les demandes qu'il formule, pourra aussi obtenir des satisfactions personnelles, habitant l'îlot concerné.

Ce type de discours a un caractère constructif dans le sens où il se réfère toujours à une action passée, présente ou future et ne se cantonne pas dans la dénonciation ou l'invective, bien que cela n'empêche pas les représentants d'y avoir recours parfois²¹.

1.1.2) La parole profane

Contrairement au discours de médiation, la parole du citoyen ordinaire repose sur le témoignage. Il se présente, d'abord, comme une contribution au débat, un supplément d'information et non pas comme une revendication. Une différence notable doit être faite entre les comités de quartier et le CCB de ce point de vue. Les membres des comités,

²⁰ Blondiaux (Loïc), Levêque Sandrine, « La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XX^{ème} arrondissement de Paris », in Catherine Neveu (dir), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, L'Harmattan, Paris, 1999, 300p, pages 17-82

d'après ce que nous avons pu observer, sont tout de même plus dans le témoignage-revendication²² que les membres du CCB, certainement parce que les enjeux y sont différents. Au comité, il s'agit d'obtenir du concret rapidement, des travaux, des améliorations. Au CCB, les membres sont plus dans une démarche réflexive sur du moyen terme.

Le témoignage se fonde généralement sur trois éléments. L'observation tout d'abord. Un tel fait remarquer la dangerosité d'un rond point, un autre que la chaussée est déformée, etc. Ensuite l'expérience professionnelle est souvent appelée pour donner de la force à la proposition qui est faite. Un habitant agent des services technique intervient pour dire qu'il connaît bien le terrain là où le comité propose de planter des fleurs et que justement ce n'est pas possible d'y planter quoi que ce soit. Enfin, le témoignage se base aussi pour les plus anciens sur les années de résidence dans la ville ou le quartier. Ces témoignages servent aux habitants pour justifier leurs interventions, comme le souligne Loïc Blondiaux : « Toute prise de position d'un citoyen ordinaire, toute "opinion" doit se fonder sur un témoignage. Il est inconcevable du reste que celui qui prene la parole dans un débat ne justifie pas son opinion par des éléments de fait tirés d'une expérience »²³.

1.2) Les techniques de gestion de la parole

1.2.1) L'animation dans les comités de quartier

Durant les premières années, les comités fonctionnaient de la manière suivante : il y avait un premier temps où les élus et les fonctionnaires communiquaient des informations aux habitants. Ensuite, les habitants étaient séparés en deux groupes de travail, un sur les questions d'aménagements urbains et l'autre sur les questions d'animation, de lien social. Enfin, dans un troisième temps, un habitant représentant chaque groupe de travail rendait compte des propositions en séance plénière. Avec l'introduction des enveloppes budgétaires en 2003, la municipalité a fait appel à l'agence de communication ELC2 pour s'occuper de l'animation. Puis l'année suivante, le service vie des quartiers a repris l'animation en main, tout en gardant certaines techniques de l'agence.

Désormais, la prise de parole est distribuée par la responsable du service politique de la ville/vie des quartiers. Un micro circule dans la salle et chacun peut s'exprimer à sa guise. L'animatrice veille à ce que les questions restent articulées aux comités et aux

²¹ Exemple (tiré d'une observation effectuée au comité de quartier Ile de Mars, 7 juin 2006) d'accrochage entre le président d'une association de locataire et le conseiller municipal délégué à la vie des quartiers. Le président de l'association explique que les locataires de sa résidence se battent depuis des années pour obtenir un terrain de jeux sur un espace public alors que d'autres îlots dans le quartier en ont obtenu rapidement : « Je suis remonté, on n'arrive pas à avoir un financement de l'OPAC et puis on a l'impression qu'il y a deux poids deux mesures à la mairie » Réponse de l' élu : « Ah non ! C'est pas vrai, vous pouvez pas dire ça , je peux pas laisser passer ça ! - Bah alors explique moi pourquoi on a pas le terrain de jeux ! -Moi, c'est la première fois que j'en entends parler [...]»

²² Voir les comptes-rendus des comités de quartier, annexe 2.1

²³ Blondiaux (Loïc), Levêque Sandrine, « La politique locale à l'épreuve de la démocratie », *op.cit.* , Page 55

enveloppes et tente aussi de gérer les temps de parole des intervenants s'ils se font trop longs ou trop personnels. En revanche, la parole est souvent monopolisée par les mêmes personnes et, même si l'animatrice essaie de distribuer un tour de parole, ces personnes interviennent spontanément sans attendre le micro. Les plus timides ne sont pas invités à prendre la parole. Cette monopolisation de la parole, souvent effectuée par des présidents d'associations de locataires est souvent mal vécue par les autres participants: « C'est toujours les mêmes qui parlent. Quand je veux prendre la parole, on me fait comprendre de rester à ma place »²⁴.

1.2.2) L'animation au Conseil Consultatif Budgétaire

Au CCB, l'animation est assurée par un cabinet extérieur à la ville, l'agence de communication lyonnaise ELC2. Elle est spécialisée dans l'animation des instances de concertation.

Contrairement aux comités de quartier, la prise de parole de tous est sollicitée, comme l'explique Georges Ferreboeuf, le directeur de l'agence : « On est là plus pour servir l'émergence de la parole et pour servir ceux qui ont le plus de difficultés à la formuler »²⁵. Pendant la réunion, les animateurs observent les personnes qui semblent vouloir parler (par un léger mouvement des lèvres) ou les participants parlant entre eux à voix basse. Ils s'adressent alors à ces personnes en leur demandant si elles veulent intervenir. Ils veillent aussi à l'équilibre du temps de parole entre élus et citoyens et entre les citoyens eux-mêmes afin d'éviter que les orateurs chevronnés monopolisent le débat.

1.3) L'impact de la présence du médiateur

1.3.1) Création d'un espace de discussion égalitaire

En général, les élus, les fonctionnaires sont devenus tellement familiers d'un vocabulaire technique qu'ils ne prennent pas toujours le soin de vérifier s'ils sont correctement compris par leur concitoyens pendant les temps de débat.

La présence de l'animateur extérieur aux groupes en présence est alors essentielle. Il simplifie les discours des experts en les reformulant avec un vocabulaire compréhensible par tous. Si, en principe, les élus présents pendant les temps d'échange s'expriment de manière compréhensible, les fonctionnaires ont beaucoup plus de mal à s'adapter et partent souvent dans des explications complexes, notamment lors des ateliers budgétaires.

De l'autre côté, les citoyens participant sont pratiquement tous des novices de la délibération et ne savent pas toujours exprimer leurs idées clairement. L'argumentation est parfois chancelante, les interventions partent souvent dans des digressions. L'animateur canalise alors la discussion, recentre le débat, traduit les questions des membres de manière simple et directe, comme l'explique Georges Ferreboeuf :

²⁴ Une habitante. Voir annexe 3.1.1.

²⁵ Voir annexe 3.2.

« Quand on donne la parole à ceux qu'on appelle parfois des "sans voix", à des simples gens, à ceux qui ont des problèmes d'élocution, qui ont des problèmes de diction, il faut reformuler parce que c'est exprimé dans un charabia, parfois dans un dialecte, parfois avec des codes d'expression qui sont ceux de la population ou ceux des quartiers et c'est important de la reformuler de manière à ce que tout le monde la comprenne, en particulier les élus et les techniciens. Il nous arrive aussi de demander aux élus de reformuler de manière à ce que les mots représentent la même signification pour les uns et les autres, qu'il n'y ait pas de divergences, d'incompréhensions qui s'instaurent dans la relation. »²⁶

On retrouve la même idée pour les comptes-rendus. La partie «retranscriptions des échanges »²⁷ est rédigée au discours direct pour donner un effet dynamique, ce qui oblige l'agence, au moment de la rédaction, à reformuler les questions des habitants dans un français correct, voire de reformuler l'argumentation afin qu'elle devienne plus claire. Les réponses des élus et des fonctionnaires sont aussi reformulées. Il explique que cet alignement sur un même niveau de langage est fait pour « [...] Qu'on ne voit pas la différence entre une argumentation étoffée et technique et l'autre formulée avec une telle pauvreté d'expression »²⁸.

L'agence tient aussi un rôle de traducteur des enjeux liés aux débats qui se déroulent au sein du CCB. Concrètement, cela prend la forme de documents de vulgarisation comme des présentations PowerPoint, ou encore la rédaction d'un fascicule *Le pense pas bête*²⁹ qui présente le budget municipal. Enfin, l'agence rédige des comptes-rendus conséquents en ajoutant des compléments d'information qui ont été demandés dans les réunions.

Si nous comparons avec les comités de quartier où il n'y a pas de tiers, les échanges sont parfois rendus beaucoup plus difficiles et tendus.

1.3.2) Instauration d'un climat de confiance

Un tiers extérieur aux partis en présence (élus, services et habitants), comme l'est ELC2, contribue à augmenter la confiance des citoyens dans ce type de dispositifs, n'ayant pas à craindre un cadrage manipulateur des élus. C'est ce que nous avons constaté en comparant les propos des membres des comités de quartier et du CCB. «Ils [l'agence] nous relancent sur certains sujets, peut-être des gens de la mairie ne le feraient pas »³⁰.

1.3.3) Un meilleur repérage en amont des besoins

²⁶ . *Idem.*

²⁷ . Voir les comptes-rendus du CCB, annexe 2.2

²⁸ Voir annexe3.2.

²⁹ Ce document est rédigé en partenariat avec le service financier et service communication.

³⁰ Voir annexe 3.1.2

Avant chaque séance du CCB, l'agence contacte par téléphone les membres pour savoir s'ils souhaitent voir abordées telles ou telles questions. Cette méthode facilite d'abord, selon le directeur de l'agence, la prise de parole en réunion. Des membres qui hésitent à intervenir, voyant que le sujet dont il est question a été abordé au téléphone par d'autres membres (l'animateur ne manque pas de le préciser durant la réunion), se sentent alors légitimes à prendre la parole puisqu'elle rejoint des préoccupations collectives. Chaque membre sait bien qu'une proposition qui n'est pas soutenue par d'autres n'a aucune chance d'être audible et acceptée³¹, comme le souligne un ancien membre du CCB : « Il peut y avoir des questions d'intérêt personnel, mais c'est sur du collectif où on peut être suivi par d'autres personnes qu'on fait avancer les choses »³².

Cette méthode permet aussi de connaître les besoins, les interrogations des membres. Ainsi, en cas d'une faible prise de parole, l'agence devient en quelque sorte porte-parole des demandes, des questions des membres.

« On a parfois, lorsqu'on est en réunion publique, intériorisé toute la préparation et dans la préparation, dans ce qui nous est dit ou parfois dans ce que l'on ne nous dit pas, mais qui nous est suggéré, ou derrière le discours écran que peuvent avoir un certain nombre de gens, il nous semble important de formuler, de tester en disant "est-ce ça, est-ce ça, est-ce ça, c'est de nature à aller à la rencontre de ce que vous pensiez ou de ce que vous souhaitez ?" » (le directeur de l'agence)³³

Ce fait nous amène à nous interroger sur le degré d'intervention, d'implication des médiateurs dans la relation qui se joue entre les citoyens, les élus et les techniciens. L'impact d'ELC2 n'est pas neutre dans le débat, c'est-à-dire dans l'élaboration d'un espace public. Dans le processus de reformulation, il y a une sorte de négation du déséquilibre entre les compétences de chacun, la volonté de passer outre pour instaurer un dialogue équilibré. Rappelons les mots du directeur de l'agence: «Reformuler de manière à ce que les mots représentent la même signification pour les uns et les autres, qu'il n'y ait pas de divergences, d'incompréhensions qui s'instaurent dans la relation ». De ce fait, l'agence ELC2 crée artificiellement une situation égalitaire entre les habitants, les élus et les techniciens.

Par ailleurs, pour venir en aide à ceux qui n'osent pas formuler leurs opinions, l'agence formule les questions à leur place en s'assurant ensuite qu'elles correspondent bien à l'idée qu'ils voulaient développer. « [...] Donc, en prenant un peu les devant et leur demandant si c'est un peu ça qu'ils pensent, si c'est pas un peu ce qu'ils souhaitent proposer, ça nous permet, non pas de se substituer à eux, mais éventuellement d'aller tirer l'idée qu'ils n'osent pas forcément formuler».

³¹ Nous ne développerons pas ici les théories de l'action collective, ce qui constituerait une digression dans notre travail. Nous renvoyons le lecteur aux travaux de Lilian Mathieu, *comment lutter? Sociologie et mouvements sociaux*, collection La Discorde, Textuel, 2004.

³² Voir annexe 3.1.3

³³ Voir annexe 3.2

La question qu'on peut se poser, et sans que les gens s'en rendent compte, c'est s'ils n'acceptent pas la formulation proposée par l'agence parce que justement ils ont des difficultés à s'exprimer, comme le soulignent les témoignages de deux membres : « Ils ont posé des questions aux élus que nous on aurait pas pensé à poser »³⁴, « Ils nous aident à mieux nous exprimer, ils lancent un premier mouvement et nous après, on suit »³⁵. En somme, il s'agit de savoir si nous ne sommes pas en face d'une situation de domination symbolique des professionnels de la parole sur les citoyens ordinaires. A bien y regarder, il semble que oui. L'effet de domination n'est pas voulu ni conscient de la part de l'agence, qui nous semble sincère dans sa démarche. De leur côté, les membres du CCB n'ont pas conscience de cette domination, au contraire, le rôle de l'agence est apprécié de tous ceux que nous avons rencontrés.

Ainsi, l'étude des discours prononcés dans les instances de participation et leur gestion nous apprend trois choses. Il semble premièrement que le témoignage constitue pour les citoyens ordinaires le seul moyen qu'ils aient pour compenser un déficit de compétence technique ou de légitimité politique. Un autre moyen pour rendre la parole citoyenne ordinaire audible, crédible aux yeux des élus et des fonctionnaires, c'est la reformulation par un tiers. C'est donc par un artefact, le gommage des différences de langage et de compétences, que la parole habitante accède à un espace public de débat, c'est-à-dire devient aussi légitime que la parole technique ou politique des fonctionnaires et des élus. Mais, cet accès à l'espace public que nous décrivons dans le chapitre 1 ne se fait pas toujours spontanément. C'est le médiateur qui assure le passage de la parole citoyenne profane à une parole légitime experte (l'expertise d'usage) en jouant un rôle «d'accoucheur des esprits».

2) Les territoires légitimes de la parole habitante

La participation des citoyens ordinaires ne semble être reconnue légitime qu'au niveau micro local (2.1). Pourtant, les élus à Pont de Claix ont un discours volontariste d'associer les habitants au-delà du quartier. Mais est-ce vraiment le souhait des citoyens ordinaires ? Se sentent-ils légitimes à user de leur expertise d'usage au niveau global de la ville ? Rien n'est moins sûr (2.2).

2.1) Le quartier, terreau de la parole habitante légitime

Pour comprendre pourquoi le quartier est souvent invoqué comme lieu le plus pertinent de la participation, il faut s'arrêter au préalable sur ce que recouvre la notion de proximité. Rémi Lefebvre a mis en évidence que la proximité est fondée sur le jeu d'équivalence suivant :« proximité=implication=participation=efficacité=légitimité³⁶.Ce discours de la proximité sert de base au renouveau de la démocratie locale. Comme nous l'avons vu au chapitre 1, les objectifs assignés à la démocratie participative reposent tous sur cette idée de réduire une distance. C'est le quartier qui permet de légitimer les vertus du local et de

³⁴ Voir annexe 3.1.2

³⁵ Voir annexe 3.1.1

crystalliser la culture de la proximité. Quand il est référé au quartier, l'habitant devient un être qui détient des savoirs, ceux de vivre au quotidien son quartier, d'utiliser ses services. C'est d'ailleurs ces savoirs liés à un ancrage dans un environnement de proximité qui sont mis en avant dans les dispositifs de concertation. En effet pour le premier adjoint de Pont de Claix: «[...] les citoyens [ont] sûrement leur mot à dire et j'allais dire, une expertise, une expertise d'usage de leur vie de tous les jours, c'est-à-dire qu'ils habitent leur ville, leurs quartiers, une agglomération, ils utilisent un certain nombre de services, etc. par conséquent, ils ont des idées et des propositions ».³⁷

Donc, ce qui légitime le bien fondé des interventions des habitants, c'est leur degré de connaissance du quartier.

2.2) L'élargissement de l'expertise habitante à la ville

Pour les élus et les fonctionnaires porteurs de la démarche, la création du Conseil Consultatif Budgétaire en 2003 répondait au désir d'élargir les compétences des citoyens au niveau de la ville : « Après les comités de quartier et les enveloppes budgétaires de quartier, il nous a semblé intéressant d'élargir le champ de réflexion des citoyens sur un domaine qui est quand même essentiel dans la vie d'une commune, c'est-à-dire la décision d'un budget avec les orientations que ça comporte ».³⁸

Cette envie d'aller plus loin, de réfléchir au-delà du cadre du quartier est aussi présente chez les citoyens les plus actifs. Dans le cadre des Assises de la participation qui avaient pour but d'évaluer les dispositifs de participation de la ville, un certain nombre d'habitants ont évoqué que les comités de quartier devaient dépasser la vision restreinte qu'il a aujourd'hui (cadre de vie, aménagements de proximité) pour aller vers des espaces de débat plus généraux (parler du logement, de la prévention, la sécurité)³⁹.

Cependant, dans les entretiens qui ont été réalisés pratiquement la moitié des enquêtés a tout de même exprimé un sentiment d'illégitimité à pouvoir s'exprimer sur des enjeux globaux : « C'est pas à nous de penser des grands projets, nous, on y connaît rien, bon, bah, eux, c'est leur métier »⁴⁰ ; « La participation citoyenne, c'est du pouvoir sur des petites choses, mais c'est normal, on est des citoyens, on n'est pas des élus »⁴¹.

Ainsi, cette expertise d'usage, du vécu du terrain est-elle la base de la légitimité de la

³⁶ Lefebvre (Rémi) « Rhétorique de la proximité et "crise de la représentation", *Cahier lillois d'économie et de sociologie*, n°35, p111-132 cité in *Id.*, « La démocratie locale en France, ressorts et usages » (en coll. Avec Magali Nonjon), *Communication et langages*, Armand Colin, 2003, pages .9-28.

³⁷ Voir annexe 3.3.

³⁸ *Idem.*

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ Voir annexe 3.1.4

⁴¹ Voir annexe 3.1.2

parole citoyenne ordinaire. Si cette capacité est reconnue par les élus, qu'en est-il du point de vue des techniciens municipaux ? Comment réagissent-ils face à cette nouvelle concurrence ? Est-ce que cette parole citoyenne est vraiment libérée ? Qu'en est-il de son autonomie par rapport aux élus ?

3) Une dimension perturbatrice à relativiser

Selon le premier adjoint « **les élus ont une légitimité qu'ils tirent du suffrage universel. Comment cette légitimité qui existe se confronte à une autre légitimité qui est celle du vécu au quotidien ?** ». Cette interrogation résume bien les enjeux qui nous préoccupent ici, à savoir comment l'émergence de cette parole habitante perturbe les relations classiques élus-fonctionnaires (3.1). L'autre enjeu consiste à savoir jusqu'à quel point le jeu classique du pouvoir est réellement perturbé par cette parole? (3.2).

3.1) Expertise habitante contre expertise technique

Dans la démocratie représentative traditionnelle, les élus sont éclairés et conseillés par les techniciens. Ce type de régime est donc gouverné par le principe de l'expertise. Par ailleurs, dans ce système élus et fonctionnaires se contrôlent mutuellement. Dans le modèle de démocratie participative, cette relation est perturbée par un nouveau venu, l'habitant, qui remet en cause le statut de l'expertise lié au savoir et qui joue lui aussi un rôle de régulateur du pouvoir de l'élu. On peut donc *a priori* penser que les fonctionnaires n'apprécient guère cette concurrence dans l'expertise.

En effet, ce qui transparaît à travers les entretiens que nous avons menés, c'est que la parole habitante constitue un lieu de conflit entre les services et les élus. Ces derniers souhaitent que les propositions émises dans les comités de quartier ou au CCB soient réalisées le plus rapidement possible. Ils font alors pression sur les fonctionnaires, sans concertation au préalable pour connaître leur opinion, semble-t-il. Au final, les fonctionnaires ont l'impression que la parole habitante est survalorisée comme le déclare la responsable du service politique de la ville: « Aujourd'hui, les services ont pour consigne de faire ce que les habitants demandent [...] Les services n'interviennent pas sur les décisions et, du coup, beaucoup ont l'impression que leur parole a moins de valeur que celles des habitants. Leurs compétences, leurs statuts, tout le monde s'assoit dessus »⁴². La directrice générale des services déclare en substance la même chose : « Ce n'est parce que c'est l'habitant qui parle qu'il faut faire et le technicien peut avoir aussi son point de vue [...]. L'habitant, ce n'est pas la parole souveraine, pas plus que celle du technicien et c'est des choses qui s'apprennent »⁴³.

Cette légitimité habitante est donc reconnue, à condition qu'elle soit mise sur un pied d'égalité avec la parole experte, c'est-à-dire qu'elle soit aussi remise en cause.

⁴² Voir annexe 3.4.1

⁴³ Voir annexe 3.4.2

3.2) Une parole habitante sous contraintes

3.2.1) Un refus de l'autonomie des instances

On pourrait *a priori* penser qu'au Pont de Claix, la municipalité étant très ouverte sur la question de la participation, elle serait prête à autoriser la formation d'instances de délibération autonomes. En réalité, il y a un refus implicite que les habitants puissent former des groupes autonomes sans présence des politiques. La seule instance qui existe en la matière c'est le Fonds de participation des habitants, mais qui porte que sur des domaines réduits. La justification nous est donnée par la Directrice générale des services: « Les élus sont, dans les comités de quartier, par leur présence, les garants de l'intérêt général. On montre qu'on reste bien dans le cadre de l'action publique »⁴⁴. Cette déclaration appelle à commentaire: le fait que les élus soient présents pour défendre l'intérêt général, pour maintenir un cadre public aux échanges, cela semble sous-entendre que, si on laissait des citoyens débattre entre eux, ce cadre-là ne serait pas maintenu, qu'ils ne sont pas capables, finalement, d'exprimer l'intérêt général, que celui-ci reste l'apanage des élus.

Lorsqu'on pose la question d'une possible création d'instances autonomes aux principaux intéressés, les avis divergent. Certains habitants ne sont pas réellement convaincus de l'intérêt d'une telle démarche. Certains évoquent la difficulté d'animer des débats pour des citoyens ordinaires ou encore le manque d'expérience. D'autres rappellent que ces instances de participation sont aussi des lieux de rencontre, d'information et que, donc, la présence des élus et des techniciens est incontournable. En revanche, d'autres sont séduits par l'idée pour les raisons suivantes: ils sont tout d'abord gênés par le fait que l'animation des comités de quartier soit gérée par des fonctionnaires qui sont donc juge et partie. De plus, ce type de dispositif aurait l'avantage de libérer la parole car, malgré tout, elle reste marquée par des relations de pouvoir encore fortement ancrées dans les esprits.

3.2.2) Des relations de pouvoir intériorisées

Les citoyens sont invités à s'exprimer, mais, cependant, nous avons pu observer une certaine retenue dans les propos. Que ce soit aux séances du CCB ou des comités de quartier, nous n'avons observé pas la moindre critique, la moindre remise en cause de l'action municipale. Cette retenue est peut-être due à l'envie de ne pas peiner les élus mais aussi de ne pas montrer à ces derniers leur ignorance des dossier, comme le souligne un membre du CCB : « Je trouve que les gens ne prennent pas assez la parole, peu- être que certains ont peur de dire une bêtise »⁴⁵.

Un membre d'un comité de quartier va même jusqu'à évoquer une forme de clientélisme qui empêcherait d'avoir « un langage vrai » avec les élus⁴⁶. Même si cette

⁴⁴ Idem

⁴⁵ Voir annexe 3.1.2

affirmation ne relève que d'une seule personne, elle met cependant en lumière que de vieux réflexes persistent. Même si les élus appellent de leurs vœux pieux à la participation des citoyens, ces derniers entretiennent toujours avec leurs élus un mélange paradoxal de défiance et en même temps de respect.

A la fin de ce chapitre, il apparaît que les dispositifs de participation citoyenne permettent l'émergence d'un nouveau registre de la parole publique qui accorde une place privilégiée au témoignage : la parole habitante. Celle-ci, même si elle demeure encadrée, n'en est pas moins légitime et légitimée. En effet, quand il s'agit de parler de son quartier, de relater son vécu, chacun à quelque chose à dire. En dotant les habitants d'une compétence particulière, celle d'usager de la ville, les dispositifs participatifs ont contribué à la formation d'une certaine forme d'expertise habitante.

Cependant, cette légitimité de l'expertise citoyenne, de cette parole habitante est limitée par trois aspects. La parole habitante subit un effet de domination symbolique, elle n'accède pas réellement spontanée à cet espace public, il faut qu'elle soit retraduite par des professionnels de la médiation. Deuxièmement, il apparaît que cette légitimité est limitée par des pratiques d'autocensure. Ne se sentant pas légitime à prendre la parole sur des enjeux qui dépassent son quotidien ou devant des élus qu'il craint, qu'il respecte et dont il se méfie aussi, le citoyen ordinaire s'exclue de lui-même d'une possible participation avancée. Enfin, l'expertise habitante doit cohabiter avec une forme plus ancienne d'expertise, celle des techniciens municipaux. Ces derniers se sentent quelque part exclus de cette relation privilégiée qu'ils étaient les seuls à entretenir avec les élus dans le passé. On peut donc se demander quel est le degré de pouvoir de cette parole habitante sur l'action publique si ceux qui la conduisent traditionnellement la contrôlent plus ou loin en refusant qu'elle prenne son autonomie ou se sentent frustrés par sa présence.

Conclusion

Nous arrivons au terme de cette partie où nous nous interrogeons sur l'expertise habitante comme nouvelle forme possible de parole publique légitime. Il apparaît que cette légitimité de la parole citoyenne est complexe à acquérir. Elle s'acquiert principalement que sur une échelle micro-locale. Les seuls leviers de pouvoir qui sont accordés aux habitants se font au niveau du quartier sur des petits aménagements.

De plus, cette nouvelle légitimité acquise n'a pas forcément conduit à un mécanisme de libération de la parole chez tous les habitants participant aux instances. Peur de s'exprimer devant les élus, peur de montrer une incompétence sur tel ou tel sujet, les raisons sont multiples et c'est à ce niveau-là qu'intervient le médiateur, dans notre cas d'étude, une agence de communication, pour aider à cette libération de la parole.

En outre, le pouvoir local autorise certes les « habitants-usagers-citoyens » à s'exprimer, mais à condition que cela se fasse dans les cadres qu'il a définis et sous son regard direct. Cette mainmise municipale sur les instances de participation est justifiée par

⁴⁶ Voir passage souligné dans annexe 3.1.5

une volonté d'aider les habitants à comprendre les « règles du jeu ».

Enfin, cette nouvelle légitimité vient se confronter à celle des fonctionnaires, des professionnels de la décision publique qui ne voient pas forcément d'un bon œil l'intrusion de ces nouveaux venus qui leur demandent des comptes, qui deviennent aussi des experts à leur manière.

La légitimité d'expertise et de contrôle des usagers est en fin de compte plutôt limitée.

DEUXIEME PARTIE De l'usager au citoyen Le processus de politisation en question

Nous avons fait, au départ de notre travail, l'hypothèse suivante: lorsqu'un citoyen vient exposer, dans une instance de participation, un problème sur un service ou un espace public, c'est déjà une première démarche de parole politique, même si cela part d'une expérience privée.

Quand on regarde les dénominations pour désigner les participants aux instances de concertation, sont utilisées souvent indifféremment celles d'habitants, d'usagers, de citoyens, voire les trois accolés. Pour autant, chacun de ces statuts symbolise un degré de proximité plus ou moins éloigné avec les enjeux de la vie politique locale, voire peuvent s'opposer. Dans le chapitre 2, nous nous sommes rapidement interrogée sur les possibles tensions qu'il existait entre la figure de l'usager et celle du citoyen. Revenons maintenant sur cette question afin de voir si les modèles de démocratisation de la sphère politique locale renvoient plus à une participation managériale ou à une participation qui permettrait un processus de politisation concourant ainsi à l'émergence d'un nouveau type de citoyenneté.

Pour répondre à ces questions, nous étudierons d'abord les dispositifs participatifs mis en place par la Ville de Pont-de-Claix (chapitre 4). Nous ferons ensuite un bilan de cette gestion par la « participation citoyenne» (chapitre 5) pour voir si ces dispositifs, dans

leurs cadres d'organisation, dans les usages qui en sont faits, permettent un processus de politisation (chapitre 6).

Chapitre 4 La participation citoyenne, instrument de gestion municipale

Depuis une dizaine d'années, à différentes échelles de la ville, Pont-de-Claix a développé un certain nombre de dispositifs participatifs qu'elle regroupe sous le nom d'instances de « participation citoyenne ». Il s'agit par-là de se démarquer du terme de « démocratie participative » qui fait davantage référence, selon la municipalité, aux cadres de la loi de démocratie de proximité. Par cette différenciation, la ville souhaite indiquer qu'elle se situe dans une approche flexible, dynamique de la participation. S'inspirant de ce qui existe ou créant leurs propres « recettes » en matière de participation des habitants à la gestion de la ville (1), les élus ont permis que s'amorce une transformation du mode de gestion des affaires publiques (2).

1) Les instances Pontoises de participation citoyenne

Nous allons d'abord étudier les dispositifs de budget participatif que nous avons observé sur le terrain (1.1), à savoir les enveloppes de quartier et le Conseil Consultatif Budgétaire. Afin d'avoir une vision complète de la participation citoyenne dans la ville, nous dresserons ensuite un rapide portrait des autres instances existantes (1.2).

1.1) Le budget participatif, du quartier à la ville

1.1.1) Les enveloppes budgétaires

Les comités de quartiers constituent des instances décisionnelles peu formalisées malgré leurs noms. Comme nous l'avons expliqué dans le chapitre précédent, les comités de quartier, qui existent depuis cinq ans environ⁴⁷, ont vu leur fonctionnement chamboulé en 2003 avec l'introduction d'enveloppes budgétaires sur l'initiative des élus. Désormais basées sur des rencontres trimestrielles, ces assemblées ouvertes sont des lieux où chacun peut venir sans engagement sur le moyen ou le long terme. Certaines personnes viennent seulement pour faire une proposition puis ne reviennent pas ; d'autres ne viennent que pour le vote des enveloppes. Par ailleurs, le fonctionnement n'est régi par aucune charte. Enfin, les enveloppes budgétaires de quartier sont directement prélevées sur le budget du service Cadre de vie (services techniques).

En ce qui concerne le nombre de participants, il change bien entendu selon les

⁴⁷ Le premier comité de quartier a été créé en 1998 sur le quartier de Grand Galet comme instrument d'apaisement des tensions liées à des actes de délinquance qui existaient alors sur le quartier. Ensuite, les trois comités sont nés en 2001. Pour plus de détail, voir annexe 3.3.

quartiers et les réunions ⁴⁸, mais il tourne autour d'une quarantaine de personnes, dont une trentaine d'habitants, environ cinq ou six élus et autant de fonctionnaires. Sont systématiquement présents le premier adjoint et/ou le maire, le conseiller municipal délégué à la vie des quartiers, les deux élus de proximité du quartier en question, la responsable du service politique de la ville, une ou deux personnes du service prévention/Vie des quartiers, le responsable du service cadre de vie et/ou le responsable des services techniques.

Les comités de quartier fonctionnent selon trois cycles. En février ou mars, une première réunion a lieu dans chaque quartier. Les participants élaborent des propositions d'investissements sur le quartier en fonction de l'enveloppe. Les propositions sont ensuite discutées par l'assemblée et, enfin, répertoriées par le responsable de la cellule cadre de vie. Entre le premier et le deuxième comité, le responsable du service Cadre de vie étudie le coût et la faisabilité des propositions. Puis en mai ou juin, des transparents techniques des projets, des photos et les coûts sont présentés aux habitants. Ces derniers procèdent au vote des projets à main levée. Seuls les projets qui auront obtenu le plus de votes seront réalisés au cours des quatre mois qui suivront, normalement. Enfin, en octobre ou novembre, le dernier comité fait état des réalisations des travaux et établit un bilan de satisfaction.

L'ordre du jour de chaque réunion est défini conjointement par la responsable du service politique de la ville, l'adjoint en charge de ce service, le conseiller délégué à la vie des quartiers, le responsable du service cadre de vie et les deux élus de proximité du quartier en question. Ensuite, les convocations sont envoyées aux habitants qui ont participé au moins une fois à une réunion. Les habitants qui reçoivent l'invitation sont invités à proposer des thèmes à traiter pour l'ordre du jour. A la vue du faible retour, ce système semble ne pas fonctionner réellement. Par contre, certaines personnes s'adressent directement aux élus de proximité pour faire des remarques. C'est ainsi que les questions des habitants arrivent malgré tout à être mises à l'ordre du jour.

Durant la première réunion, une présentation du CCB est faite dans chaque comité par la responsable du service financier. Outre passer l'information, il s'agit aussi de convaincre deux personnes de se proposer comme délégué(e) du comité de quartier. Ensuite, les responsables des services techniques présentent les travaux en cours ou à réaliser sur le quartier et la ville. Puis, moment clé, les habitants font leurs propositions qui sont répertoriées en deux catégories : celles qui entrent directement dans les enveloppes et les autres qui ne peuvent l'être soit parce que l'investissement dépasse la somme ou parce qu'elles n'entrent pas dans les compétences de la ville. En effet, les remarques et propositions des habitants portent assez souvent sur des aménagements ou des services qui dépendent soit de l'instance intercommunale (la Metro), soit des entreprises de transports ou encore des bailleurs.

Tous les participants qui ont assisté au moins une fois à une réunion reçoivent le compte-rendu des séances. Ce document est rédigé par le service prévention vie des quartiers.

⁴⁸ Voir annexe 2.1

Ce qui apparaît clairement, et nous y reviendrons, c'est que le temps de réunion dans les comités de quartiers est principalement focalisé sur les enveloppes budgétaires et très peu voire pas du tout sur les autres aspects du quartier (convivialité, solidarité, problème des sécurité, etc.).

1.1.2) Le Conseil Consultatif Budgétaire (CCB)

Le CCB a été créé en 2004 sur initiative municipale et en collaboration avec ELC2 qui a défini le mode pratique des séances. Comme nous l'avons dit précédemment, cette envie est née de prolonger le budget participatif institué sur la commune par les enveloppes budgétaires de quartier l'année précédente. Ayant constaté que cette première initiative avait rencontré un fort succès, la mairie a voulu prolonger cela à l'échelle de la ville.

1.1.2.1) Le mode de désignation des membres

Une partie des membres du CCB est tirée au sort sur les listes électorales, à savoir cinq citoyens par bureau de vote, soit trente-cinq personnes. Pour pallier au manque classique de représentativité des jeunes, une liste électorale des jeunes électeurs entre 18 et 25 ans est dressée et un jeune par bureau de vote est tiré au sort, soit cinq au total.

Techniquement, cela se passe de la façon suivante: à l'aide d'un boulier (sorte de panier à salade dans lequel tourne des billes de bois numérotées de 0 à 9), la responsable du service financier tire un numéro qui est ensuite reporté sur les listes électorales des bureau de vote. Ces listes sont projetées grâce à un rétroprojecteur sur un écran afin que l'assistance (fonctionnaires, élus, habitants, journalistes) puissent voir qui est tiré au sort. Pour prévenir un potentiel cas de refus, les cinq personnes qui suivent sur la liste, sont désignées comme suppléants.

Une fois la liste des personnes désignées établie, l'agence ELC2 s'occupe de les contacter au téléphone, puis un courrier est envoyé par la mairie aux personnes qui ont accepté. Ce que nous avons pu constater, c'est que les cas de refus sont rares, du moins quand l'agence arrive à joindre les personnes. En effet, entre le déménagement sur une autre commune, des numéros de téléphone sur listes rouges, des décès récents, des longues absences, il n'est pas toujours aisé d'obtenir une réponse. Ceci explique le taux de réponse positive (des tirés au sort) extrêmement bas pour cette année: 5,5%⁴⁹. Nous comprenons donc que la majorité des membres du CCB sont les suppléants (voir plus haut). Les principales raisons de refus invoquées sont soit l'âge très avancé, la maladie, les études loin du domicile des parents, une activité professionnelle très prenante. Le reste de la composition du CBB se fait de la façon suivante: deux personnes par comités de quartiers sont désignées, soit huit personnes au total. Par ailleurs, chaque groupe politique représenté au conseil municipal (soit quatre) peut envoyer un représentant. Enfin, pour les Pontois d'origine étrangère, une annonce dans la presse municipale les

⁴⁹ Calcul effectué par nos soins en comparant la fiche des tirés au sort et la fiche des membres du CCB établies par l'agence ELC2. Il apparaît que sur les 34 tirés au sort sur les listes électorales, seuls 7 ont accepté de devenir membres, soit un taux de réponses de 5.5 %. Pour des raisons évidentes de respect de la vie privée, nous ne pouvons joindre en annexe ces fiches indiquant les coordonnées des personnes.

invite à manifester leur désir de participer à ce groupe.

Le mandat est normalement d'un an non renouvelable. Cependant, à la fin de la première édition en 2004, quelques personnes ayant demandé à renouveler l'expérience pour un an supplémentaire, le mandat a donc été rallongé à deux ans.

1.1.2.2) Le fonctionnement du CCB

Le CCB fonctionne selon deux types de réunion : les séances plénières et les ateliers budgétaires. En tout, les membres se rencontrent une dizaine de fois dans l'année.

· Les ateliers budgétaires

Chaque séance du CCB, lorsque ont lieu les ateliers budgétaires, se divise en deux ou trois ateliers thématiques. Les thèmes abordés sont les suivants: le cadre et vie et le quotidien, l'action sociale communale, la fiscalité, la prévention et la sécurité, la citoyenneté et la vie des quartiers, la culture et la vie associative, le sport, l'éducation, l'enfance et la petite enfance, le troisième âge, la jeunesse ou encore les grands travaux/ le logement. Dans chaque atelier, un animateur ELC2 est présent ainsi que les élus concernés par le thème traité. Sont également présents les services, les associations, des professionnels partenaires (bailleurs, gendarmerie), les membres des commissions municipales. A la fin des ateliers, qui durent environ une heure, tous les membres se réunissent pour faire la synthèse de ce qui s'est dit dans chaque atelier.

· Les séances plénières

Elles se déroulent selon trois grands moments : la présentation du CCB aux nouveaux membres, la présentation du budget municipal⁵⁰ et enfin les séances qui correspondent à la préparation puis à la rédaction du rapport d'orientations et de propositions du CCB. En ce qui concerne la séance de rédaction du rapport, elle semble se passer de la manière suivante. N'ayant pu y assister ni l'an dernier, ni cette année, nous nous en tiendrons à ce que nous en ont dit l'agence, les fonctionnaires et les membres du CCB. Au moment de la synthèse, les élus et les fonctionnaires ne sont pas présents. En 2004 et 2005, la synthèse se faisait en une séance. Après avoir relisté toutes les propositions et questions soulevées durant l'année, ELC2 s'occupait de mettre en forme le rapport. L'agence rappelait les participants afin de vérifier que rien n'avait été oublié durant la rédaction. Cette année, la rédaction du rapport se fera en plusieurs séances et les services municipaux ont été contactés par les élus afin qu'ils suggèrent au CCB quelques propositions.

Ensuite, ce rapport est édité sur des grands panneaux qui seront exposés dans la ville pendant une quinzaine de jours afin que le maximum de personnes puisse en avoir connaissance avant la réunion publique de présentation des orientations budgétaires. Cette dernière a généralement lieu en novembre, en présence de tous les acteurs et est animée par ELC2. Les habitants peuvent réagir aux propositions qui ont été faites ainsi qu'à la présentation des orientations du budget municipal faite par le maire ou le premier

⁵⁰ Voir Compte-rendu du 20 mars, annexe 2.2

adjoint. Cette réunion rassemble environ chaque année deux cents personnes. Enfin, dernière étape, deux représentants du CCB sont désignés pour aller présenter ce rapport devant le conseil municipal avant le vote du budget. Les propositions retenues par le conseil municipal seront par la suite présentées dans le magazine municipal.

En ce qui concerne les ordres du jour, ils sont définis principalement par la responsable du service financier et ELC2.

1.2) Les autres instances de participation de la ville

Le budget participatif n'est qu'un dispositif parmi d'autres actions de participation citoyenne.

1.2.1) Les dispositifs permanents

1.2.1.1) Les visites de quartiers

Elles sont au nombre de dix par an, au minimum une visite par quartier et par an. La municipalité prend contact avec toute la population de la commune rencontrée sur le parcours de la visite. Le soir, une petite rencontre permet un échange informel. L'ordre du jour est fait de l'échange entre l'équipe municipale et les Pontois présents.

1.2.1.2) UniverCité de la G.U.S.P

L'UniverCité de la Gestion Urbaine et Sociale de Proximité, créée en 2003, constitue un espace de débats entre élus, fonctionnaires, habitants et des partenaires afin de réfléchir à de nouvelles actions au niveau des quartiers. Ce débat a lieu environ deux à trois fois par an.

1.2.1.3) Le Fonds de Participation des habitants

Le Fonds de Participation des Habitants est destiné à soutenir des projets sportifs, culturels et festifs, dans le but de favoriser la convivialité, la solidarité et les rencontres inter-générationnelles. Le pouvoir de distribution des sommes allouées est entièrement entre les mains des habitants. Seuls deux techniciens municipaux aident au montage des projets des habitants.

1.2.2) Les dispositifs ponctuels

1.2.2.1) Les ateliers du Plan Local d'Urbanisme

Durant les ateliers du Plan Local d'Urbanisme en 2003, les citoyens, en partenariat avec les services municipaux concernés furent conviés à donner leurs avis sur les orientations de développement de la commune. Les discussions ont aussi bien concerné les zones commerciales, la gestion des risques naturels et industriels, les prévisions de déplacements et les zones à conserver.

1.2.2.2) Le groupe de qualification mutuelle pour la transparence dans l'attribution des logements

Pour instaurer de la transparence dans l'attribution des logements sociaux, Pont-de-Claix a créé le Groupe de Qualification Mutuelle en 2004. Cette année-là, ce groupe de travail a rédigé un document répondant aux questions sur les conditions d'attribution des logements sociaux. Ce groupe était composé de quatre représentants d'organismes HLM, un représentant du service logement, un représentant du service information, un de la Confédération Nationale du Logement et de cinq demandeurs de logement. Ce dispositif a reçu le premier prix de l'innovation sociale de l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale en 2004.

1.2.2.3) Les Assises de la Participation Citoyenne

En Octobre 2005, Pont-de-Claix organisa les Assises de la Participation Citoyenne. Habitants, citoyens, élus, services municipaux, dirigeants associatifs et sportifs se sont rencontrés pour évaluer les actions de participation citoyenne mises en place. Seuls les habitants impliqués dans les dispositifs participatifs ont été invités.

Ces assises ont donné naissance à un nouveau dispositif de participation: *Participontdeclaix, le forum de la participation pontoise*, créé le 15 mars 2006. Pour le moment, les missions assignées et le fonctionnement de cette instance sont encore flous, mais il s'agirait d'un organe d'évaluation des dispositifs existants. Le but serait double : à la fois donner une cohérence entre toutes les instances, améliorer leur fonctionnement et, en même temps, faire connaître l'expérience Pontoise à l'extérieur.

Ainsi, la ville s'est-elle doté au fur et à mesure des années de tout un éventail de dispositifs participatifs aux objectifs et procédures diverses, mais qui poursuivent le même but. Il s'agit d'associer le plus grand nombre d'habitants à la gestion de la ville, que cela concerne les aménagements de proximité, le cadre de vie, le logement, l'urbanisme ou encore l'ensemble des compétences à travers le CCB. Cette association est permise, semble-t-il, par un fonctionnement souple et ouvert, il n'y a pas de «censure» à l'entrée des comités de quartier ni au CCB, puisque que même les étrangers sont invités à participer. Voyons maintenant quels effets ont produit ces instances sur la gestion municipale.

2) Une gestion municipale transformée

La participation des habitants a conduit les services à modifier leurs fonctionnements et leurs pratiques (2.1). De plus, elle a induit une nouvelle manière de penser et de décider les orientations pour les politiques publiques (2.2).

2.1) Une nouvelle culture pour certains services

En 2004, le service cadre de vie (espaces verts et entretien de la voirie) a mis en place quatre équipes de quartier pouvant répondre très rapidement aux demandes de petits

travaux émanant des comités de quartier.

Le suivi du fonctionnement du CCB représente, pour le service des finances et les autres services impliqués, une nouvelle culture comme l'explique la responsable du service financier : « On a, avec l'expérience du CCB, affiné un peu nos méthodes de travail et nos habitudes de présenter les choses : les services, les activités, ce que ça coûte, ce que ça rapporte. Ce sont des éléments qui se sont progressivement installés dans les services qui sont plus souvent amenés à rencontrer la population »⁵¹.

2.2) Une nouvelle manière de penser la prise de décision

2.2.1) Des élus à l'écoute des propositions

Il semble que les élus, même quand l'instance n'est que consultative comme le CCB, prennent réellement acte des propositions qui leur sont soumises. Ainsi 36.8% environ des propositions élaborées en 2004 ont été réalisées ou sont en cours de réalisation. Ce pourcentage est de 29 % pour 2005⁵². Les propositions qui ne sont pas retenues le sont soit parce que ce qui est demandé existe déjà, soit parce qu'elles sont impossibles pour des raisons financières ou qu'elles ne dépendent pas directement de la compétence de la commune. Une proposition peut être aussi reportée à l'année suivante. Lorsqu'une proposition est prise en compte, la réponse qui y est apportée n'est pas forcément sous la forme demandée par les membres des comités de quartier ou du CCB. Par exemple, au lieu de créer un journal des quartiers avec la participation des habitants comme demandé par le CCB, les élus ont répondu par une plus grande place accordée à l'expression des quartiers dans le magazine municipale. Autre exemple. Depuis deux ans, le CCB demande que l'association grenobloise d'aide aux familles victimes de la maladie d'Alzheimer tienne une permanence sur la ville. Au final, c'est une conférence sur cette maladie qui sera organisée.

2.2.2) Une gestion plus transparente

Le dispositif du CCB permet à une cinquantaine d'habitants chaque année d'avoir accès à l'ensemble du budget de la ville, de manière globale ou par secteur (Cf p.53), d'en comprendre les ressorts. Au-delà de savoir «où passent nos impôts», le CCB est aussi un lieu d'information sur l'ensemble des services proposés par la ville dont les habitants connaissent rarement l'étendue.

2.2.3) L'habitant usager, un nouveau partenaire de l'action publique ?

Grâce aux instances de participation, s'est progressivement créé un réseau de «militant de la ville». Comme l'explique le premier adjoint, il s'agit « Des gens impliqués, qui ont l'habitude d'un certain nombre de dispositifs, qui savent comment fonctionne une ville »⁵³.

⁵¹ Voir annexe 3.4.3

⁵² Ces chiffres ont été obtenus par nos soins en comparant ce qui avait été demandé dans les rapports et les réponses des élus qui sont parus dans le magazine municipal et *Le pense pas bête*.

Ce groupe qui doit ressembler quelques dizaines d'habitants représente cependant un noyau dur sur lequel la municipalité peut s'appuyer lorsqu'elle souhaite lancer une nouvelle initiative participative.

De plus, ces dispositifs semblent permettre une meilleure communication entre les élus et habitants : ceux-ci proposent des projets et les élus peuvent rebondir sur d'autres projets qui dépassent les enveloppes budgétaires, comme le souligne la responsable du service politique de la ville : « Ces réunions, ça peut produire des idées à conditions que nous on s'en empare pour qu'on re-provoque des débats sur d'autres choses. [...] ça peut nous amener à des préoccupations plus larges »⁵⁴. Ces temps d'échange favorisent par ailleurs une meilleure appropriation des habitants des grands travaux sur la ville. Le fait d'expliquer l'ensemble des démarches à faire pour la construction d'un équipement public, d'expliquer pourquoi les délais sont longs, etc., cela permet aux habitants de mieux accepter les projets. Toujours sur cette question de l'appropriation des projets, la directrice générale des services souligne que les espaces qui ont été réalisés dans le cadre des enveloppes budgétaires sont plus respectés dans le temps car les habitants se sont investis dans le choix des équipements : « Ce sont des démarches qui sont payantes, quand même, au bout du compte. Il y a un retour sur investissements au niveau de la collectivité »⁵⁵.

2.2.4) Une participation élargie grâce au tirage au sort

Nous avons mené une enquête auprès des membres du CCB afin de connaître leur profil sociologique ainsi que leur degré de participation aux instances de la ville⁵⁶. Les résultats qui suivent ne portent que sur 68% des membres. Il apparaît qu'une majorité des membres qui ont répondu entrent dans la catégorie « professions intermédiaires » (21%). Viennent ensuite, par ordre d'importance, les catégories « employés » et « ouvriers » à égalité, soit 15.7 %⁵⁷. Si l'on rapporte ces catégories à leur poids dans la population Pontoise, on constate une surreprésentation des professions intermédiaires dont la part dans la population totale n'est que de 12.4 %. En revanche, les catégories « ouvriers » et « employés » correspondent un peu près à leurs parts dans la population Pontoise qui sont de 20.7 % pour les ouvriers et 19 % pour employés, deux chiffres très proches, comme au CCB. Les retraités ne représentent que 10.5 % des membres qui ont répondu au questionnaire, soit une plus faible importance que dans la population totale où leur part est de 16.3%. En ce qui concerne l'âge des participants, l'âge moyen est de 42 ans et en terme de part, les 40-59 ans représentent 63,1 % de ceux qui ont répondu au

⁵³ Voir annexe 3.3

⁵⁴ Voir annexe 3.4.1

⁵⁵ Voir annexe 3.4.2

⁵⁶ Voir annexe 4

⁵⁷ Ce ne sont pas les membres qui ont défini la catégorie à laquelle ils appartiennent, mais nous-même à partir des noms de professions qu'ils ont inscrites, donc des erreurs de classement sont possibles.

questionnaire. Il s'agit donc d'une majorité d'actifs. Quant à la parité homme/ femme, elle est un peu près respectée avec 47.3% de femmes et 52.7% d'hommes.

Enfin, en ce qui concerne le degré d'implication, le désir de la municipalité de travailler avec des « citoyens lambda » semble réalisé puisque 68.4% de ceux qui ont répondu n'ont jamais participé à aucune instance de participation citoyenne auparavant.

L'expérience participative de Pont-de-Claix semble montrer une vraie dynamique institutionnelle. Les premiers comités de quartier, d'abord consultatifs, ont, en trois ans, gagné un pouvoir décisionnel. Même s'il est réduit, les enveloppes budgétaires démontrent une volonté de partager des responsabilités. Il en va de même pour le Conseil Consultatif Budgétaire qui est certes consultatif, mais qui favorise une gestion plus transparente des choix municipaux et une participation élargie. Nous avons en effet constaté que le système du tirage au sort et la rotation rapide des membres permet l'implication d'habitants qui, sinon, seraient éloignés de la vie politique locale. Il permet une certaine représentativité sociologique qui diffère du type de représentativité traditionnellement impliquée par le public militant des citoyens actifs.

Cependant, nous avons vu poindre quelques éléments qui nous amènent à penser que, peut-être, cette gestion par la participation rencontre un certain nombre de limites : il semblerait que la réforme des services ne touche que les services de proximité. De plus, nous avons souligné que les projets retenus par les élus ne correspondaient pas toujours à l'intention initiale des habitants. Pourquoi ? Certes, le public qui participe au CCB semble être représentatif, mais qu'en est-il pour les comités de quartier ? Bref, n'y-a-t-il pas des éléments qui viennent freiner cette dynamique participative ?

Chapitre 5 Un bilan de la gestion participative en demi-teinte

L'intérêt des élus à mettre en place des dispositifs participatifs sont divers : reconquérir une légitimité parfois écornée en se montrant à l'écoute ou encore opérer une gestion des conflits en intégrant les habitants à la prise de décision. Malgré toute la volonté politique qu'ils peuvent insuffler, des insuffisances dans la conception des cadres de fonctionnement, dans l'usage de ces instances se font jour. Elles semblent indiquer que la participation citoyenne est surtout un projet des élus (1), ce qui ne peut que ralentir l'élaboration d'un espace public locale nouveau (2).

1) La participation, davantage un projet des élus

Tous les acteurs du terrain ne sont pas encore complètement plongés dans un esprit participatif. D'un côté, l'implication de services dans la démarche n'est pas totale (1.1). De l'autre côté, les habitants eux-mêmes ne semblent pas montrer un enthousiasme, un dynamisme débordant dans l'élaboration des propositions (1.2).

1.1) Un manque d'émulsion des services

On constate au Pont-de-Claix que les techniciens de terrain sont faiblement impliqués. On retrouve majoritairement les responsables et chefs de secteurs sur ce type de démarches. Les fonctionnaires de terrain n'ont pas été particulièrement incités à s'y intégrer et n'en n'ont pas émis le souhait. D'ailleurs, il est apparu au cours d'une étude d'évaluation menée dans le cadre de la préparation des Assises de la participation que très peu de fonctionnaires connaissaient les dispositifs participatifs. Cette participation est vécue comme un projet des élus et non pas des services⁵⁸.

De plus, dès le départ, les services n'ont pas été impliqués dans la conception du CCB, sauf la direction générale des services et le service financier. Toujours en ce qui concerne les relations entre le CCB et les fonctionnaires, le mode d'organisation semble être mal vécu. Une responsable de service fait remarquer que les interventions dans les ateliers budgétaires semblent être perçues par les fonctionnaires comme des injonctions contradictoires : « Nous les services, on est là pour aller le plus vite possible, aller le moins possible dans les détails et en même temps avoir le truc le plus clair [...] A aucun moment on nous demande pourquoi les choix sont de cette nature »⁵⁹.

Il n'y a pas une véritable émulsion des services derrière les élus qui, par ailleurs, sont loin d'être tous convaincus de la démarche participative⁶⁰. Ces responsables de service ne voient pas forcément l'utilité de l'expertise d'usage: « De toute façon, ce serait de l'argent de la ville [les enveloppes budgétaires] qui serait utilisée pour des propositions qui vont dans le même sens [...]. Les habitants demandent des trucs que les services techniques pourraient être amenés à réaliser de toute manière »⁶¹.

Il semblerait qu'au moment de la rédaction du rapport, il n'y ait pas de concertation avec les services pour savoir si telle demande n'existe pas déjà. «Le CCB fait un rapport sur différents thèmes. Ce n'est absolument pas travaillé avec les services donc, on arrive à avoir dans le rapport du CCB des choses qui existent déjà parce que personne ne leur a dit » explique une responsable de service. Effectivement, nous avons calculé la part de ces propositions déjà existantes : environ 8% pour l'année 2005. Ce manque de concertation entraîne des tensions avec les services qui doivent mettre en place des actions qu'ils ne partagent pas, qu'ils ne peuvent pas réaliser telles qu'elles. En conséquence, les réponses apportées aux propositions diffèrent légèrement de ce qui est demandé (Cf. p.58), du moins c'est ainsi que nous l'interprétons. La confiance que nous a fait une responsable de service va dans ce sens : « Les élus décident sans concertation et on se retrouve à mettre en place des trucs. Alors, il y en a qui s'en sortent mieux selon qu'ils arrivent ou pas à jongler avec les propositions. Il y a toujours une question derrière

⁵⁸ « Il faut que ça soit un vrai projet de l'administration aussi, pas que des élus ». Voir annexe 3.4.1.

⁵⁹ Idem.

⁶⁰ Voir annexe 3.4.2

⁶¹ Voir annexe 3.4.1

[...] de dynamique de groupe qui permet d'introduire des choses »⁶².

Des réflexions sont actuellement en cours avec le nouveau groupe d'évaluation des dispositifs participatifs pour faire évoluer les différentes instances et amener les différents services de la ville à s'inscrire plus régulièrement dans les dispositifs de participation.

1.2) Le manque de dynamisme des comités de quartier

1.2.1) Une participation affaiblie

Les comités de quartier ont connu une chute sévère du nombre de participants entre 2003 et cette année. Lors de la première année de mise en place des enveloppes budgétaires qui a été assurée par ELC2, cette dernière avait réussi à attirer une centaine de participants par comités de quartiers⁶³. Dès l'année suivante, le chiffre des participants chutait d'un tiers. Actuellement, comme nous l'avons déjà précisé, le nombre de participants tourne autour de trente.

Pourquoi les comités de quartiers sont devenus si peu attrayants? Une première réponse peut être qu'une fois l'effet de nouveauté passé et les premières revendications satisfaites, une bonne partie de ceux qui avaient participé la première année, n'ont pas vu l'utilité de revenir.

Une deuxième explication serait que certains abandonnent les comités parce qu'ils ont l'impression d'entendre toujours les mêmes revendications⁶⁴. Nous avons également constaté à travers les entretiens que nous avons menés avec les habitants qu'ils se situent pour la plupart dans un temps extrêmement court de l'action publique. Voyant qu'ils n'obtiennent pas satisfaction rapidement, ils ont l'impression de ne pas être écoutés et ne veulent plus continuer⁶⁵. Enfin, ce serait le nom même de « comité » qui freinerait l'envie de participer en ne rendant pas compte du degré d'ouverture : « Il y a encore beaucoup de personnes qui pensent que les comités de quartier, c'est réservé à certaines personnes [...] ça fait un peu comité politique. J'ai demandé à ce qu'on le change »⁶⁶.

1.2.2) Un tarissement des demandes

Depuis l'an dernier, on constate un tarissement, voire une absence de demandes sur les enveloppes budgétaires. Ce manque de propositions tient à deux choses. D'un part, parce que les premiers besoins ont été satisfaits en termes d'aménagements de proximité. D'autre part, le fait qu'il y ait peu de rotation des participants ne permet pas un

⁶² Idem.

⁶³ (par des techniques de phoning et de la création d'un réseau de participants)

⁶⁴ Voir annexes 3.1.3 et 3.1.5

⁶⁵ Voir annexe 3.1.5

⁶⁶ Voir annexe 3.1.3

renouvellement des idées ⁶⁷

Ainsi, on constate que les dispositifs participatifs souffrent d'un manque de dynamisme, que ce soit dans l'implication des services à la base ou dans la lassitude des habitants à l'égard des enveloppes budgétaires ou encore dans le manque de rotation des participants. Voyons maintenant si cette première impression est confirmée par l'étude des processus de délibération.

2) Un espace public achevé ?

Tel que nous l'avons défini au chapitre 2, par espace public, nous entendons un espace de délibération, de confrontation entre des légitimités différentes et de prise de décision politique. Les démarches de participation des habitants reposent généralement sur la mise en application concrète de cet espace. Qu'en est-il au Pont-De-Claix ? Le mode de communication utilisé permet-il de transformer les instances en des lieux de débats véritables (2.1) ? Comment se déroule la prise de décision ? (2.2). Enfin, les comités de quartier sont-ils suffisamment représentatifs pour que l'on puisse parler d'un véritable espace public ? (2.3).

2.1) De discussions sans véritable délibération

2.1.1) Les échanges aux comités de quartier

Les échanges, au sein des comités de quartier, se focalisent principalement sur les enveloppes budgétaires et ce qui touche aux aménagements en général. La qualité de ces échanges s'en ressent. Il s'agit d'un mode de communication sans réelle discussion. Les habitants expriment des besoins, signalent des problèmes, font leurs propositions sans qu'il y ait une discussion suivie se développe. Nous avons eu l'impression, en assistant aux réunions, qu'il s'agit plus d'un jeu de questions-réponses, mais qui n'embrasse pas sur une remise en cause des actions des élus et des services ou du bien fondé des propositions. Il n'y a pas de conflit, d'oppositions qui s'expriment réellement, du moins pas de vive voix. Il faut dire que le cadre des échanges, les aménagements de proximité, n'incite pas forcément à développer une argumentation très développée de chaque côté. A aucun moment, il n'est demandé aux habitants de s'exprimer sur par exemple, la diversité de l'habitat, sur le stigmate possible créé par la concentration des personnes à problèmes sociaux dans un même lieu. Rien finalement de ce qui pourrait aboutir à une remise en cause des politiques municipales, des choix, n'est véritablement présenté aux habitants. Les discussions ont un aspect essentiellement technique. On pose la question du comment, mais pas réellement du pourquoi de ces aménagements : « ça a pris tout l'ordre du jour des réunions, qui, semble-t-il, avant, permettaient un échange un peu plus animé entre les élus et les habitants. Maintenant, l'essentiel des réunions en fait sont focalisées sur le banc, comment le banc, etc. [...] ça a bloqué le processus d'échange et de débat » ⁶⁸.

⁶⁷ Voir annexe 3.1.6

2.1.2) Pas de véritable débat au Conseil consultatif budgétaire

La plupart des membres connaissant très peu de choses sur l'action publique de la commune à leur arrivée au CCB, il est plutôt difficile de trouver trace d'un véritable débat. Il s'agit d'avantage d'un échange d'information sur le mode, là aussi, de questions-réponses. Les critiques existent, mais elles sont rares. C'est surtout au moment de la rédaction du rapport de synthèse que le problème se pose. Dans les deux éditions précédentes, le temps accordé au choix des propositions était apparemment très réduit, il s'agissait juste d'un listage sans que les propositions soit discutées⁶⁹. De plus, le fait que les propositions ne soient pas votées ne permet pas là non plus un processus de délibération. Enfin, se pose le problème de la légitimité de ces propositions, comme nous l'explique une ex membre du CCB : « Au moment de la synthèse, l'an dernier, on s'est retrouvés à douze. On en est arrivés à se dire en définitif qu'on n'était pas très représentatifs par rapport à certaines choses [...]. On ne savait plus combien de personnes avaient demandé telle ou telle chose, si c'était l'idée d'une seule personnes, d'un quartier, ou de la moitié des membres du CCB »⁷⁰

Cette année, la rédaction se fera un peu différemment (Cf. p.53). Il n'empêche qu'un processus de vote, à main levée par exemple, n'est toujours à l'ordre du jour⁷¹.

2.2) Une absence de mémoire de la décision collective

Dans le chapitre précédent, nous disions qu'un projet pensé collectivement est mieux investi ensuite par les habitants. Pour autant, il apparaît, à travers la lecture des comptes-rendus et des observations que nous avons faites sur le terrain, qu'il y a une absence de mémoire de la décision collective. Les habitants se plaignent des aménagements dont ils ont eux-mêmes décidé la réalisation⁷². Comment analyser ce phénomène ? Une première explication réside un certain manque d'assiduité des habitants. Comme nous l'évoquions au chapitre précédent, certains ne viennent qu'une fois, ne sont pas présents au moment du vote. Quand ils reviennent l'année suivante, ils ne savent pas ce qui a été voté, même si logiquement, ils ont eu entre les mains les comptes-rendus. Une deuxième explication réside peut-être dans un manque d'analyse des demandes. En effet, nous l'avons dit, les élus se sont engagés à ce que les travaux demandés soient réalisés sur un délai court. Cette immédiateté n'aide pas les élus et les techniciens à voir que des besoins associés à la demande existent peut-être et ne sont pas directement formulés par les habitants. Ces besoins resurgissent alors sous forme de

⁶⁸ Voir annexe 3.4.1

⁶⁹ Voir annexe 3.4.3

⁷⁰ Voir annexe 3.1.6

⁷¹ Voir annexe 3.2

⁷² Voir annexe 2.1, compte rendu du comité de quartier Villancourt de février.

plainte l'année suivante parce qu'ils n'ont pas été pris en compte. Enfin, cette absence de mémoire des décisions prises conduit parfois à l'accumulation d'équipements semblables sur différents points du quartier. Cela peut entraîner des situations de mécontentement, comme l'accumulation de ralentisseurs ou de panneaux d'indication sur les trottoirs qui gênent la circulation.

2.3) Le manque de représentativité des comités de quartier

Au quatrième semestre 2004, le service politique de la ville a réalisé une enquête auprès des membres des comités de quartier⁷³. Les résultats qui suivent sont cependant à relativiser car ils ne concernent que 14 % des participants des comités (taux de réponse). Contrairement, au CCB, la surreprésentation des retraités est flagrante : 49 % de ceux qui ont répondu. Du côté des actifs, ce sont les employés qui sont majoritaires avec 23 % contre 8% des ouvriers, soit un écart impressionnant par rapport à la population totale où les proportions sont proches. Le plus intéressant, c'est la part des cadres (qui vient en deuxième position) qui est surreprésenté avec 10%, alors que, dans la population totale, ils ne sont que 3.5 %. Au CCB, le pourcentage est pratiquement le même, mais il arrive en troisième position, derrière la part «ouvriers». Bien entendu, ces chiffres sont à prendre avec prudence car les individus ne savent pas forcément dans quelle catégorie ils entrent avec précision, mais ils ont au moins l'avantage d'indiquer une tendance qui correspond à la représentation classique que l'on trouve dans les instances de démocratie participative basées sur du volontariat : des retraités et des personnes issues des classes moyennes voire supérieures. Du côté de l'âge moyen des participants, il est de 55.5 ans, ce qui n'a rien de surprenant par rapport à ce que nous venons de dire précédemment. En ce qui concerne la parité homme-femme, au contraire du CCB, l'écart se creuse avec 56% d'hommes et 44% de femmes. Par ailleurs, seulement 4% des ceux qui ont répondu sont étrangers (UE et hors UE). Enfin, seulement 25 % des participants vivent dans un logement social contre 68% des participants qui vivent soit en copropriété ou en maison individuelle. Une fois encore, nous retrouvons les caractéristiques classiques des instances de participation avec une plus faible représentation des femmes, des étrangers et des individus aux ressources financières modestes.

Conclusion

Au terme de ce chapitre, il apparaît que le dynamisme participatif évoqué au chapitre 4 rencontre tout de même un certain nombre de freins.

Cette gestion par la participation se heurte à une faible implication des acteurs. Le projet participatif du CCB n'est pas réellement partagée avec les services, tandis que l'on constate un certain émoussement du dynamisme des comités de quartier : manque de propositions, lassitude des participants ou encore faible renouvellement de ces derniers.

Les deux autres obstacles à une meilleure gestion par la participation sont, d'abord,

⁷³ Voir annexe 4.

le caractère immédiat des prises de décisions, le peu de temps accordé à la réflexion, que ce soit aux comités ou au CCB. Le danger de cette gestion urgente de l'instant au détriment de la durée risque de nuire à la lisibilité de l'action publique. De plus, on peut se demander si les propositions inscrites dans le rapport du CCB sont véritablement l'expression de l'opinion du conseil sachant qu'elles ne sont pas votées (du moins pour l'instant). En ce qui concerne les comités de quartier, nous avons vu le manque de représentativité de ces instances en terme d'âge, de sexe, d'origine, de milieu social. A partir de là, on suppose donc que certains besoins de la population d'un quartier ne sont pas pris en compte dans les propositions qui sont faites.

De plus, l'idéal d'un espace de délibération, celui qui produirait de « l'intelligence collective », se réduit à des sujets consensuels. Les échanges se réduisent souvent à un jeu de questions-réponses. Il semble clair que qu'il existe des discours « tabous » car susceptible de diviser.

Le portrait que nous venons de dresser semble induire à première vue que la participation, loin de permettre l'expression d'une citoyenneté, réduirait les habitants à la qualité d'ayant droits. Mais ne serait-ce pas péremptoire de s'arrêter là ? Ne faut-il pas aussi imputer ces insuffisances à la jeunesse de ces instances ? N'y-a-t-il pas un processus de changements qui se fait malgré tout ?

Chapitre 6 Les instances participatives, vecteur de politisation ?

Est-ce les instances de « participation citoyenne » sont réellement citoyennes, c'est-à-dire permettent-elles que s'engage un processus de politisation chez les habitants-usagers ? Pour y parvenir, nous allons d'abord nous pencher sur la définition de « politisation » (1). A partir des critères que nous aurons définis, nous analyserons ensuite les pratiques et les usages qui sont faits des instances participatives (2). Nous verrons enfin quelles sont les limites (3).

1) La politisation, une définition complexe

Pour construire une grille d'analyse des dispositifs participatifs, nous reprenons les critères définis par Sophie Duchesne et Florence Haegel⁷⁴ (1.1) et Jacques Lagroye⁷⁵ (1.2).

⁷⁴ Duchesne (Sophie), Haegel (Florence), « La politisation des discussions au croisement des logiques de spécialisation et de conflictualisation », *Revue française de sciences politiques*, volume 54, n°6, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, décembre 2004, pages 877 à 909.

⁷⁵ Lagroye (Jacques), « Les processus de politisation » in *Id.(dir.), La politisation*, collection sociohistoires, Belin, Paris, 2003, pages 359-372.

1.1) Une logique de spécialisation et de conflictualisation

Comme l'explique S. Duchesne et Florence Haegel, la politisation recouvre deux dimensions : la spécialisation et la conflictualisation. Pour les citoyens, la spécialisation renvoie à la notion de compétence politique qui désigne la capacité à maîtriser le savoir spécialisé mis en œuvre par les acteurs politiques. En résulte une mise à l'écart des moins compétents dans le système politique traditionnel. L'accent mis sur la logique de spécialisation conduit donc à penser et à juger la politisation en termes de proximité, de similitude, mais aussi de distance.

La politisation recouvre aussi la notion de conflit au sens d'une rupture assumée et publique, où les forces opposées sont constituées et dévoilées. La logique de conflictualité conduit à penser la politisation en termes de partage et d'arbitrage. Comme le soulignent les deux auteurs, observer la politisation des discussions n'est pas évidente car on se retrouve confronté à la « spirale du silence »⁷⁶. En dehors de l'interconnaissance et de la familiarité, les citoyens, plutôt que d'exprimer une opinion dissidente tendent à taire leurs désaccords avec ce qu'ils croient être l'opinion dominante, renforçant cette dernière.

1.2) Une logique de transgression

Jacques Lagroye définit la politisation comme étant : « Une requalification des activités sociales les plus diverses, requalification qui résulte d'un accord pratique entre des agents sociaux enclins pour de multiples raisons à transgresser ou à remettre en cause la différenciation des espaces d'activités ».

Il s'agit donc de passer d'un domaine de spécialisation à un autre, de contester finalement la légitimité des séparations institutionnalisées, entre élus, techniciens, associations, par exemple. Il existe plusieurs typologies de politisation, dont le « dépassement des limites »⁷⁷. Il s'agit de la prise de conscience des acteurs étrangers à l'espace politique de la portée politique de leurs actes. Ainsi, ces acteurs deviennent en quelque sorte complices des entreprises d'acteurs politiques et ceci pour différentes raisons : reconnaissance de leur importance ou encore perceptives d'orientation politique avec cooptation sur listes électorales.

Par ailleurs, Jacques Lagroye explique qu'« A partir de préoccupations très concrètes, d'ambitions très ordinaires, s'établit la convergence des pratiques politiques et non-politiques qui perturbe l'ordre apparent des spécialisations et des séparations »⁷⁸. Cette convergence, explique-t-il, peut se faire par exemple sur des objectifs communs, comme l'intérêt général.

⁷⁶ Neunam, (Elisabeth Noelle); *The spiral of silence: public opinion our social skin*, University of Chicago press, Chicago, 1984 cité dans Duchesne (Sophie), Haegel (Florence), « La politisation des discussions... », *op.cit.*, page 883.

⁷⁷ Lagroye (Jacques), « Les processus de politisation », *op.cit.*, page 365.

⁷⁸ Id, *op.cit.*, page 369.

Ainsi, la politisation est-elle un processus paradoxal puisqu'elle repose à la fois sur une logique de spécialisation et en même temps sur une transgression de cette logique. Cette définition a cependant l'avantage de ne pas réduire le phénomène aux luttes partisans ou à une vision militante de la politique, ce qui serait inapproprié pour étudier les instances de participation citoyenne.

2) Un processus de politisation en marche

En étudiant les effets produits par les cadres des dispositifs participatifs sur les habitants, nous nous apercevons que ces instances agissent comme des lieux de formation civique (2.1) voire politique (2.2) pour ceux qui envisagent une future carrière d'élu (e). Enfin, elles peuvent conduire certains participants à devenir des relais d'opinions auprès des autres habitants (3).

2.1) Un certain apprentissage de la culture politique

En venant dans les instances participatives, les habitants sont amenés à développer des compétences qui, d'habitude, sont exercées dans des assemblées politiques : Cet apprentissage ne s'arrête pas à des usages mais concerne aussi l'acquisition de savoirs comme la complexité de la gestion publique:

« Ça a permis de montrer aux gens que tout n'était pas si simple. Je me rappelle qu'au tout début, quand les gens voulaient ceci ou cela, quand ils voyaient le chiffre, il y en a des qui sont tombés des murs [...]. Ils n'avaient pas d'échelle de valeur [...], ça leur a permis de comprendre les notions de durée, que lorsqu'on prend une décision, il faut parfois du temps pour que ça se réalise pour différentes raisons. Souvent, les habitants sont dans l'immédiateté » (le premier adjoint)

Dans ce processus-là, l'usager des services ou des espaces publics est amené à comprendre, à se mettre à la place des élus et des fonctionnaires autant en reproduisant leurs pratiques qu'en prenant connaissances de leurs difficultés à gérer une ville.

2.2) Les instances participatives, un tremplin politique

Le CCB est utilisé par certains membres comme un lieu de ressources pour servir des ambitions politiques. Un ex membre du CCB nous a ainsi expliqué qu'en étant au CCB, il a pu se rapprocher des élus, ce qui lui permet d'augmenter ses chances pour intégrer une liste politique pour de futures élections municipales⁷⁹. Un autre membre souhaite, une fois retourné dans sa commune, devenir conseiller municipal lui aussi. Le CCB est vu alors comme un moyen de se former à la gestion municipale « [...] Y aller pour suivre un peu les choses, hein, c'est qu'une fois rentré dans chez moi, je compte bien me mettre dans un conseil municipal⁸⁰ ».

⁷⁹ Voir annexe 3.1.3

⁸⁰ Voir annexe 3.1.7

2.3) Emergence d'une nouvelle figure : *le citoyen relais*

Au cours de nos entretiens, nous avons constaté que revenait plusieurs fois l'idée que les membres des comités de quartier et du CCB devenaient en quelque sorte des «leaders d'opinions» dans le sens où E. Katz et P. Lazarsfeld l'ont défini dans le modèle du « two-steps flow of communication »⁸¹. Ici, ceux qui relayent l'information auprès des habitants moins informés sur l'action publique, ce sont les membres des instances eux-mêmes: « Je pense qu'une personne qui a acquis certaines connaissances peut ensuite informer d'autres personnes aussi. Quand il y a des gens qui se plaignent, ben, ceux qui savent peuvent leur dire "ben non, ça marche comme ça et comme ça"»⁸².

Ces citoyens ordinaires informés deviennent aussi des porte-parole, soit de leur propre volonté soit parce qu'ils sont perçus comme tel⁸³, comme l'explique un membre du CCB : « Je pose des questions [sur le thème qui va être traité dans un atelier budgétaire], j'essaie de voir les gens [qui utilisent les services en questions] pour voir s'ils n'ont pas des problèmes. Souvent ça ne monte pas, ça reste entre eux. J'essaie de parler autour de moi. C'est recueillir de l'information pour pouvoir soumettre certaines choses⁸⁴ »

Même si ce modèle du « two steps flow » concerne les médias, il nous semble pertinent pour analyser le processus de politisation chez les habitants. Il met en valeur la dimension de spécialisation puisque que de simples habitants, par la proximité qu'ils développent avec les pouvoirs publics, acquièrent une compétence de retranscription des enjeux de cette sphère politique locale tout comme le feraient des spécialistes (journalistes locaux, associations). On trouve, par ailleurs -et c'est la conséquence de ce que nous venons juste d'énoncer- une dimension de transgression car ces citoyens ordinaires deviennent des représentants de la parole de leurs concitoyens, tout comme le ferait un élu de proximité ou une association de quartier.

Tous les éléments que nous venons d'analyser semblent donc indiquer qu'un phénomène de politisation se produit dans ces instances participatives. Mais, touche-t-il de la même façon tous les participants ? A quelle échelle ? Est-ce qu'il permet réellement de sortir l'individu de son statut d'habitant qui vit avant tout dans son quartier ?

3) Un processus de politisation encore limité

⁸¹ Paul Lazarsfeld et Elihu Katz proposent ainsi la théorie du two-steps flow («flux à deux temps»), dans laquelle, sondant les processus de décision individuels qui conduisent des personnes à voter pour tel ou tel candidat ou à consommer tel ou tel produit, ils analysent le flux de communication comme un processus à deux paliers : sur le premier, on trouve des individus relativement bien informés parce que bien exposés aux médias, les «leaders d'opinion»; sur le second, on rencontre ceux qui, moins attentifs aux médias, sont informés par les premiers.

⁸² Voir annexe 3.1.7

⁸³ Voir annexe 3.1.6

⁸⁴ Voir annexe 3.1.2.

Le processus de politisation que nous venons de décrire ne peut pleinement se réaliser car il est encore limité par plusieurs éléments. Tout d'abord, les habitants ne font pas forcément un usage politique des instances (3.1). De plus, les cadres de fonctionnement des instances ne permettent pas toujours une formation en profondeur sur les pratiques de gestion locale (3.2). Enfin, la convergence des intérêts entre politiques et non politiques comme manifestation d'une politisation des pratiques n'est pas encore pleinement réalisée (3.3).

3.1) Un usage des instances pas forcément «politique»

A travers les entretiens que nous avons menés, nous avons réalisé que les habitants ne viennent pas uniquement dans les instances de participation dans une optique de revendication. Pour certains, ces instances servent avant tout à s'informer, que ce soit sur les travaux dans son quartier ou encore de savoir où «passent» leurs impôts. Pour d'autres, ce qui les intéresse le plus, c'est de discuter avec eux : «Moi, je vais aux réunions vraiment pour savoir ce qui se passe dans le quartier, c'est bien de se tenir informer. Ce qui est bien, c'est que ça permet de rencontrer les élus, de parler avec eux »⁸⁵. Mais, ce qui revient constamment chez toutes les personnes interrogées, c'est la dimension du lien social entre habitants : « J'en ai retiré [de l'expérience au CCB] la satisfaction d'avoir lié connaissance avec certaines personnes, de se voir des fois dans la rue et de se dire "salut ! Alors comment ça va dans ton quartier ?". Moi, je trouve que c'est formidable »⁸⁶.

3.2) Un processus de formation politique irrégulier et inabouti

3.2.1) Des cadres mal adaptés à une formation en profondeur

Comme nous le soulignons dans la première partie, les règles entourant les instances de participation en rance sont extrêmement souples. Si certaines se dotent d'une charte, d'un fonctionnement rigide, ce n'est pas le cas au Pont-de-Claix. Comme nous l'évoquions précédemment, les comités de quartier ne sont pas un groupe permanent et structuré d'habitants. Les effets positifs d'une potentielle formation civique restent donc limités à un ensemble restreint de personnes fidèles. Il n'y a même un double effet bénéfique pour ces dernières car la plupart ont un parcours associatif et ou syndical. Des personnes chez qui, donc, le processus de politisation est déjà enclenché et que leur participation au comité ne fait que renforcer. Parmi l'échantillon de sept personnes qui ont bien voulu répondre à notre enquête, deux sont syndiquées CFDT et cinq font parties d'une ou de plusieurs associations.

On obtient donc un résultat contraire à ce qu'on voulait au départ. Les élus dessinent un cadre souple pour permettre à un maximum de personnes de participer. Mais, justement, parce que ce cadre est flexible, cela n'incite pas à l'engagement durable.

⁸⁵ Voir annexe 3.1.4.

⁸⁶ Voir annexe 3.1.3.

L'autre problème des instances de participation, c'est la durée de formation. Ainsi, au CCB, le mandat n'est que d'un an, deux ans maximum. De plus, le temps dédié aux informations est relativement court (deux heures), ce qui bien entendu ne permet pas d'entrer dans les détails : « Sur deux heures, bien sur que non, c'est jamais suffisant deux heures, on sait bien que l'on ne pourra pas...et puis l'objectif, c'est pas forcément que les gens connaissent tous les mécanismes, c'est qu'il aient un certain nombre de clés qui leur permettent de réfléchir et de faire des propositions ⁸⁷ »(le premier adjoint). Les habitants ne peuvent avoir de la gestion publique qu'une vision superficielle. C'est un paradoxe : on souhaite faire appel à des citoyens ordinaires, qui au départ ne connaissent rien et donc ont besoin de temps pour assimiler, et, en même temps, on veut une rotation rapide pour en faire profiter le plus grand nombre.

3.2.2) Un temps court de la décision

Dans le chapitre précédent, nous évoquions le peu de temps accordé aux choix pris et le problème que cela pose en terme de gestion. Or « La formation de la volonté politique n'est pas possible si elle est soumise à l'urgence des décisions que les autorités politiques et administratives ont à prendre continuellement. L'espace public non institutionnalisé ne vit pas sous cette urgence. Son temps est celui de la délibération. Il ne peut être, sauf à s'autodétruire, ni compté ni précipité »⁸⁸. Comme le souligne cette citation de P.Ladrière, l'immédiateté des décisions est aussi un handicap dans le processus de politisation.

3.2.3) Un manque d'explicitation des orientations

En parcourant les comptes-rendus, en assistant aux réunions, en lisant le *Pense Pas bête*, nous avons constaté que les orientations qui président à la définition du budget municipal ne sont pas clairement explicitées, nulle part nous trouvons une formulation du type « nous investissons tant dans tel domaine, parce que nous pensons que ». Une responsable de service et un habitant le confirment: « Les élus là-dedans, ils ont un rôle où ils ne peuvent pas expliquer comment leurs décisions sont influencées »⁸⁹. « Le CCB, c'est joli, mais on ne voit pas les débats de fond, les choix, les explications des orientations. C'est là où ça serait intéressant, qu'on donne l'explication des choix »⁹⁰.

3.2.4) Une absence de conflictualisation

⁸⁷ Voir annexe 3.3

⁸⁸ Ladrière (Paul), Gruson (Claude), *Ethique et gouvernabilité : un projet pour l'Europe*, PUF, Paris, 1992 cité par Neveu (Catherine), « quel(s) espace(s) public(s) pour les habitants ? Réflexions autour de l'expérience des comités de quartiers à Roubaix » in Blondiaux (Loïc), Marcou (Gérard) et Rangeon (François) (dirs.), *La démocratie locale. Représentation, Participation et Espace Public*, PUF, Paris, 1999, page 356.

⁸⁹ Voir annexe 3.4.1.

⁹⁰ Voir annexe 3.1.5.

Comme nous l'avons vu précédemment (chapitre 5), les échanges qui se déroulent dans les instances participatives sont marquées par une absence de conflits entre élus, fonctionnaires et habitants. Ces derniers n'osent pas réellement exprimer d'opinion contraires dans le cadre public et le font généralement en dehors. Pourtant, tout pourrait se prêter à des débats politiques, puisque un certain nombre de personnes de couleurs politiques différentes de la majorité municipale siègent dans ces instances. Il pourrait donc se créer un processus d'alliance entre opposants pour remettre en cause les choses. Et pourtant rien de tout cela n'est constaté⁹¹. L'attitude de l'un des membres du CCB est, à cet égard, révélatrice⁹². Au début de l'entretien, il nous indique qu'il a accepté d'aller au CCB «*Pour voir un petit peu comment ça marche parce que [il] n' [est] pas du tout du même bord politique*». Puis, ensuite, il se félicite que personne ne fasse de critiques au nom d'une appartenance politique. Cette contradiction dans les propos semble peut-être indiquer que, tout en étant des opposants politiques, ces personnes-là considèrent que le fait de pouvoir participer leur donne un statut qu'ils n'ont pas forcément envie d'écorner.

3.3) Une difficile montée en généralité

Même lorsqu'ils sont membres d'une instance communale comme le CCB, les habitants ne sortent pas forcément du cadre de pensée de la proximité. Le CCB est parfois vu comme une sorte d'instance interquartier : « L'horizon de tous, c'est d'abord le quartier, d'où le but d'avoir pris des personnes sur chaque quartier [...]. Après, c'est ce qui fait que l'équipe municipale a une photo des quartiers »⁹³ ; « Le CCB, ça permet de voir que les problèmes qu'il y a dans mon quartier, il y a peut-être les mêmes ailleurs »⁹⁴.

On constate par ailleurs que certaines demandes ou remarques qui émanent des membres pendant les séances du CCB ressemblent beaucoup à celles des comités de quartier. On retrouve des plaintes sur un manque de propreté de tel parc ou encore on se plaint des attroupements de jeunes à tel endroit⁹⁵. « C'est vrai que les habitants émettent des propositions qui sont très souvent liées à leur expérience du quartier, des voisins [...] et ils ont du mal à franchir un cap qui est d'essayer de réfléchir en fonction d'un intérêt collectif qui dépasse et leur personne et leur quartier »⁹⁶. Cette difficulté de débattre d'éléments d'intérêt général s'explique certainement par le fait qu'en arrivant, la plupart des membres du CCB connaissent très peu l'ampleur de l'action municipale et donc ils

⁹¹ Un membre du comité de quartier des Iles de Mars, nous dit «*Même si je suis pas du même bord politique qu'eux, je reconnais que c'est bien ce qu'ils font* » (voir annexe 3.14).

⁹² Voir annexe 3.1.7.

⁹³ Voir annexe 3.1.3

⁹⁴ Voir annexe 3.1.2.

⁹⁵ Voir annexe 2.2

⁹⁶ Voir annexe 3.3

prennent la parole sur des choses qu'ils connaissent.

La sortie du quartier reste une étape qui n'est franchie que par une poignée d'habitants tandis qu'une grande majorité reste principalement intéressée par son quartier, voir son îlot. Ainsi, cette année, au nomment de désigner des délégués qui siègeront au CCB, personne ne s'est présenté spontanément. Lorsque nous avons demandé aux trois membres des comités que nous avons interrogés s'ils accepteraient de siéger au CCB s'ils étaient tirés au sort, la réponse fut claire: cela ne les intéresse pas⁹⁷. Une des explications que l'on peut fournir, c'est que les gens doivent d'abord avoir le sentiment d'obtenir satisfaction au niveau microlocale pour qu'ils aient envie d'aller plus loin, comme le souligne une habitante : « Les gens viennent pour des demandes bien précises, limite, leur pas de porte. Alors après c'est comme ça qu'on comprend pourquoi les gens veulent pas participer à l'action communale. Il faut d'abord qu'il soient satisfaits sur le quartier pour accepter d'aller plus loin : "moi je demande des choses, on les fait pas, je vois pas pourquoi je participerais" ».

Au terme de ce chapitre, nous sentons bien que les dispositifs ont, dans une certaine mesure, déclenché un processus de politisation. Des habitants, par l'apprentissage des valeurs, des usages, des pratiques qui régissent la sphère politique locale dépassent leur condition et deviennent des citoyens actifs. Pas des citoyens qui se contentent de choisir des élus, mais bien des citoyens qui deviennent en quelque sorte des élus, le pouvoir décisionnel final en moins.

Cependant, ce processus de politisation semble se produire surtout chez des individus ayant déjà une sensibilité militante par une appartenance associative et/ou syndicale. Cela ne fait que renforcer leurs prédispositions au politique. Du côté des « citoyens lambdas », ce processus de politisation est plus difficile à mettre en marche. Même s'ils ont un contact privilégié avec la sphère politique, le peu de temps accordé à leur formation ne peut pas permettre la complète transgression des spécialisations telle que Jacques Lagroye l'évoque. Enfin, il n'y a pas réellement de convergence de points de vue entre les élus et les habitants en ce qui concerne la définition du bien commun. Mais, c'est peut-être parce que les comités de quartier ou le CCB ne constituent pas, pour l'essentiel, un lieu de dialogue en vue d'un objectif commun. Il s'agirait plutôt pour les acteurs de se rappeler l'un à l'autre⁹⁸. L'importance accordée par les participants au fait de pouvoir rencontrer les élus semble le souligner.

CONCLUSION

Au terme de cette dernière partie, il apparaît que le modèle de démocratisation de la

⁹⁷ Voir annexe 3.1.4, 3.1.5

⁹⁸ Nous faisons référence à l'idée développée par Blondiaux (Loïc), Levêque (Sandrine), « La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XX^{ème} arrondissement de Paris » in Neveu (Catherine), *Espace public et engagement politique, enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, L'harmattan, Paris, 1999, 299 p., pages 17-82.

sphère politique locale mis en place par Le Pont-de-Claix, n'est ni complètement managérial, ni complètement politique. En effet, il y a bien une amorce de changements dans la gestion des affaires publiques davantage basée sur l'écoute, la transparence vis à vis des usagers. Les acteurs traditionnels de la décision publique sont amenés à changer leurs comportements, leurs pratiques. Ils ne sont pas les seuls. Les usagers qui prennent part aux instances participatives transforment aussi leurs pratiques de citoyens ordinaires. En acquérant des savoirs et savoirs-faire mis en œuvre dans la sphère politico-administrative, ils passent d'un statut passif d'utilisateur à un statut actif, ils deviennent des partenaires de l'action publique. C'est dans ce sens que nous pouvons parler d'un processus de politisation.

Malgré tout, la dimension managériale et politique restent encore inabouties l'une et l'autre. Tous les acteurs ne sont pas totalement inscrits dans les dispositifs et les décisions collectives se prennent sans véritablement un processus de délibération, ce qui est normalement la base d'une décision politique. Par ailleurs, le caractère immédiat de ces prises de décisions nuit à la raison qui doit présider en principe à la conduite de l'action publique, à savoir la cohérence. Le processus de politisation ne peut alors se réaliser complètement. Enfin, l'engagement dans la proximité que représentent les comités de quartier et la difficulté de sortir de cet horizon conduit les habitants à rentrer en tension avec la figure du citoyen.

CONCLUSION

Pour tenter d'apporter une réponse à cette question d'une possible politisation chez les citoyens ordinaires impliqués dans des dispositifs participatifs, il nous a fallu d'abord nous poser la question de la légitimité des ces habitants à accéder à la sphère des décisions publiques. C'est une condition *sine qua none* pour pouvoir penser une éventuelle transformation de la démocratie locale traditionnelle. Nous avons donc poser l'hypothèse que dans modèle de la démocratie participative, la parole du citoyen ordinaire était aussi légitime que celle des experts de l'action publique locale, à savoir les élus et les techniciens municipaux. Il apparaît désormais que cette hypothèse se révèle à la fois simpliste et quelque peu naïve. Cette affirmation est à la base des discours des promoteurs de ce nouveau modèle de gouvernement local, mais, les usages qui en sont faits révèlent autre chose : cette légitimité de la parole citoyenne est infiniment complexe à acquérir.

Cette expertise s'exprime dans des cadres réduits. L'expert habitant est seulement amené à formuler des propositions à visée purement consultatives. Au mieux, cette expertise n'est reconnue que sur des décisions à portée réduite, comme les enveloppes budgétaires de quartiers. De plus, cette expertise habitante n'est pas encore l'égale de l'expertise politico-administrative. Le manque d'autonomie des instances, qui repose sur une volonté municipale d'aider les habitants à acquérir les savoir-faire de la gestion publique, en constitue une des dimensions. L'autre dimension de cette inégalité réside dans l'expression même de la parole. Cette parole du citoyen ordinaire, pour pouvoir accéder à l'espace de discussion politique, suppose d'une part que les habitants ne s'autocensurent pas, ce qui est loin d'être le cas, nous l'avons vu. D'autre part, cette

parole ne devient légitime qu'une fois retraduite par un médiateur, du moins pour les « citoyens lambdas ».

Ensuite, afin de voir si un processus de politisation est perceptible chez ces citoyens ordinaires, il nous a fallu étudier les cadres, les pratiques en cours dans les dispositifs participatifs afin de déterminer s'ils permettaient une formation « civique » des habitants. Nous avons donc posé l'hypothèse que même si un habitant venait exprimer une opinion, faire des propositions en tant qu'usager, du simple fait qu'elles prennent place dans une arène publique, c'était déjà une forme de parole politique. Il s'avère que ce passage du statut d'usager à celui de citoyen « politisé » n'est pas évident.

Le manque de temps accordé à l'élaboration d'une décision publique mûrement réfléchie, la faible représentativité de certaines instances ou, à l'inverse, une rapide rotation des participants n'aident pas à une formation à la gestion publique en profondeur. Les seuls véritables bénéficiaires semblent être les citoyens qui sont déjà, par leurs parcours, politisés. Les autres habitants, les citoyens ordinaires, sortent difficilement de leur environnement immédiat. C'est d'abord sur le quartier qu'ils veulent obtenir des satisfactions pour pouvoir aller plus loin. Finalement, c'est la capacité, ou plutôt ici, de l'incapacité à penser l'intérêt général, le bien commun, dont il est question.

On a ainsi, à première vue, l'impression que le modèle participatif de gestion municipale se réduit surtout à une vision de l'habitant comme un ayant-droit. Droit de réclamer des aménagements de proximité, droit de faire des propositions, droit, finalement, à recevoir des satisfactions. De plus, on pourrait *a priori* penser que ce système participatif ne ferait que renforcer les inégalités de politisation existantes dans le modèle de la démocratie représentative traditionnelle⁹⁹.

Doit-on en conclure que la démocratie locale traditionnelle est condamnée à la stagnation ? Non, parce qu'un certain nombre d'éléments nous conduit à penser qu'il y a bel et bien un processus de transgression des frontières de spécialisation qui se met en marche. Certes, la mise en débat d'un certain nombre d'enjeux n'implique pas forcément une démocratisation profonde des processus décisionnels. Néanmoins, c'est la légitimation du pouvoir local qui semble être en phase de transformation. On constate ainsi l'émergence d'une nouvelle parole publique, non plus basée sur la légitimité du savoir technique ou de l'élection, mais sur l'expérience privée, quotidienne des services et des espaces publics locaux. De plus, un des effets innovateurs de ces dispositifs est que les habitants peuvent se techniciser progressivement et perdre leur qualité d'habitants, tandis que les techniciens de la ville ou les élus locaux peuvent être amenés à parler « habitants », notamment grâce à l'aide d'un médiateur.

Au final, nous assistons à l'émergence complexe d'une nouvelle citoyenneté locale. Nouvelle, parce que, contrairement au modèle traditionnel, cette citoyenneté permet une autre forme de politisation que celle induite par le droit de vote ou l'engagement associatif local. Dans les instances participatives, se déroule, même si les cadres sont encore limités, un processus de formation des habitants au politique. Du simple fait de la proximité avec le pouvoir local, de recevoir de l'information, d'être reconnus légitimes

⁹⁹ Nous renvoyons le lecteur à Gaxie (Daniel), *Le Cens caché*, Seuil, Paris, 1978.

comme pouvant être force de proposition, des citoyens ordinaires peuvent arriver à surmonter des inégalités de politisation résultant d'un manque de capital culturel et social.

Cette émergence est cependant complexe parce que conduite par des injonctions contradictoires. Les élus et les techniciens regrettent que les citoyens ordinaires aient des difficultés à sortir de leurs intérêts particuliers. Mais, cet difficile montée en généralité vient du fait que « Le contribuable, le citoyen, la personne privée, l'usager sont autant de facettes d'un seul et même individu qui va se caractériser par une unité de son comportement et des actions qu'il entreprendra [...] il ne parcellisera pas son comportement sur mesure ». Comme le souligne cette citation de Vincent Aubelle¹⁰⁰, il est en effet paradoxal qu'un habitant fasse la démarche de s'intéresser à l'intérêt général tout en ayant une légitimité d'expertise d'usage basée sur le proche et l'immédiat. L'autre injonction contradictoire, nous semble-t-il, est de vouloir lutter à tout prix contre le manque d'intérêt des habitants pour les dispositifs participatifs. Dans la mesure où les élus conservant la main mise sur la décision finale et les cadres de la participation, le basculement d'une démocratie représentative à la démocratie participative est loin d'être opéré. Or, l'observation du faible intérêt des citoyens pour la politique est l'une des plus ancienne et des plus constamment renouvelées en science politique. Pourquoi alors la politique locale y échapperait ? Il nous semble que le fait qu'une petite partie de la population prenne sur son temps de loisir, de travail pour participer aux réunions, c'est déjà un résultat satisfaisant en lui-même sachant que les assemblées participatives n'offrent ni rétribution matérielle ni rétribution symbolique forte.

Ces injonctions contradictoires que nous mettons en lumière n'ont pas pour but de constituer une critique tous azimuts de l'attitude du pouvoir local. Il s'agit de souligner le flou des pratiques, l'absence de repères dans lesquels sont plongés les décideurs locaux pour organiser de nouvelles pratiques démocratiques.

.D'autres observations liées au développement des pratiques participatives mériteraient d'être développées. Nous avons évoqué rapidement la figure du médiateur dans les instances participatives. Les ouvrages dédiés au sujet s'attardent en principe rapidement sur cet acteur qui est pourtant devenu incontournable. Qui sont ces acteurs ? Quelles sont leurs méthodes pour traduire les enjeux ? Qu'apportent-ils, en terme de résultats, au développement d'un espace local participatif ?

L'autre observation qu'il sera intéressant de mener est de voir si, au-delà de la commune, au niveau des départements, des régions voire au niveau national, le développement de pratiques participatives est possible et dans quelle mesure.

La démocratie participative, comme tout principe politique doit être, nous semble-t-il, approchée comme un horizon régulateur des usages et des pratiques et non comme un instrument de mesure, sinon, elle conduira forcément à de fortes déceptions autant du côté des élus que des citoyens et, finalement à sa disparition...

¹⁰⁰ Aubelle (Vincent), « Le sens de la démocratie locale », in Blondiaux (Loïc), Marcou (Gérard) et Rangeon (François) (dirs.), *La démocratie locale. Représentation, Participation et Espace Public*, PUF, Paris, 1999, page. 299.

Bibliographie

Ouvrages monographiques

Aubelle (Vincent), « Le sens de la démocratie locale », in Blondiaux (Loïc), Marcou (Gérard) et Rangeon (François) (dirs.), *La démocratie locale. Représentation, Participation et Espace Public*, PUF, Paris, 1999.

Bacqué (Marie-Hélène), Rey (Henri) et Sintomer (Yves) (dirs.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, collection Recherches, La Découverte, Paris, 2005.

Bacqué (Marie-Hélène), Sintomer (Yves), « L'espace public local dans les quartiers populaires d'habitat social » in Catherine Neveu (dir), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, L'Harmattan, Paris, 1999.

Blatrix (Cécile), « Le maire, le commissaire enquêteur et leur public. La pratique politique de l'enquête publique », in Blondiaux (Loïc), Marcou (Gérard) et Rangeon (François) (dirs.), *La démocratie locale. Représentation, Participation et Espace Public*, PUF, Paris, 1999.

Blondiaux (Loïc), Levêque (Sandrine), « La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XX^{ème}

- arrondissement de Paris », in Catherine Neveu (dir), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, L'Harmattan, Paris, 1999.
- Gontcharoff (Georges), *2001-l'Odyssée municipale, tome 8. La reprise en main de la politique par les citoyens ou la démocratie locale participative*, Adels, Paris, 2000.
- Lagroye (Jacques), « Les processus de politisation » in *Id.*(dir.), *La politisation*, collection sociohistoires, Belin, Paris, 2003.
- Neveu (Catherine), « quel(s) espace(s) public(s) pour les habitants ? Réflexions autour de l'expérience des comités de quartiers à Roubaix » in Blondiaux (Loïc), Marcou (Gérard) et Rangeon (François) (dirs.), *La démocratie locale. Représentation, Participation et Espace Public*, PUF, Paris, 1999.
- Paoletti (Marion), « La démocratie locale, spécificité et alignement » in Blondiaux (Loïc), Marcou (Gérard) et Rangeon (François) (dirs.), *La démocratie locale. Représentation, Participation et Espace Public*, PUF, Paris, 1999.
- Zémor (Pierre), *Pour un meilleur débat public*, collection La bibliothèque du citoyen, Presse de Sciences Po, Paris, 2003.

Revue scientifique

- Blatrix, (Cécile), « devoir débattre, les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, n°57, 2002.
- Blondiaux (Loïc). Et Sintomer (Yves)., «L'impératif délibératif », *Politix*, n°57, 2002.
- Duchesne (Sophie), Haegel (florence), «La politisation des discussions au croisement des logiques de spécialisation et de conflictualisation », *Revue française de sciences politique*, volume 54, n°6, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, décembre 2004.
- Lefebvre (Rémi), Nonjon (Magali), « La démocratie locale en France, ressorts et usages », *Communication et langages*, Armand Colin, Paris, 2003.

Communications diverses (conférences, rapports)

- Blondiaux, (Loïc), «Démocratie participative et démocratie représentative : le fonctionnement et le rôle des conseils de quartier » ; Neveu (Catherine), « Les conseils de quartier, lieu de cohésion sociale », conférences données lors du Forum de la démocratie locale du 28 février 2005 organisé par la mairie du Troisième arrondissement de Paris. Source : http://www.mairie3.paris.fr/mairie3/download/Forum_Democratie.Locale_2005.pdf, consultée en ligne le 17/07/06.

Sintomer (Yves), *Rapport pour le réseau Urbact, projet Partecipando, les dispositifs participatifs dans l'agglomération grenobloise*, septembre 2004. Source : http://urbact3.network-studio.com/upload/urbdoc/LI_Grenoble.pdf, consultée en ligne le 20/07/06.

TABLE DES ANNEXES

- Annexe n° 1 : Liste des dispositifs participatifs existants en France
- Annexe n°2 : les comptes-rendus des instances participatives
 - ANNEXE 2.1 : LES COMPTES-RENDUS DES COMITES DE QUARTIER
 - ANNEXE 2.2 : LES COMPTES-RENDUS DU CCB
- Annexe n°3 : Les entretiens
 - ANNEXE 3.1 : ENTRETIENS AVEC LES HABITANTS
 - ANNEXE 3.2 : ENTRETIEN AVEC LE DIRECTEUR DE L'AGENCE ELC2
 - ANNEXE 3.3 : ENTRETIEN AVEC CLAUDE FARGE, PREMIER ADJOINT
 - ANNEXE 3.4 : ENTRETIENS AVEC LES RESPONSABLES DES SERVICES
- Annexe n°4 : Le profil des participants du CCB et des comités de quartier - 181 -183

Pour ces documents : consulter la version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

Résumé

Grâce aux dispositifs participatifs, la démocratie locale est en train de donner naissance à une nouvelle forme de citoyenneté qui ne repose plus uniquement sur le droit de vote ou l'engagement associatif local mais, sur une association des habitants « ordinaires » à la gestion municipale.

Ce mémoire se propose de mettre à jour les changements insufflés dans la façon de concevoir la décision politique locale, notamment à travers l'étude des usages et des pratiques des instances de « participation citoyenne » de la ville de Pont-de-Claix (Isère).

Mots-clés :

Démocratie locale, démocratie participative, citoyenneté, légitimité, gestion municipale, usager, habitant, expertise, politisation, proximité, espace public, décision politique.