Le rôle des instruments d'action politique dans le processus démocratique représentatif local : l'exemple du secteur 1 de la Ville de Grenoble

Amélie Audibert

▶ **To cite this version:**

Amélie Audibert. Le rôle des instruments d'action politique dans le processus démocratique représentatif local : l'exemple du secteur 1 de la Ville de Grenoble. Science politique. 2011. dumas-00827024

HAL Id: dumas-00827024

https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00827024

Submitted on 28 May 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à l'IEP de Grenoble. L'IEP ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

En tant qu'oeuvre originale, ce mémoire relève du droit de la propriété intellectuelle et vous pouvez uniquement en faire une reproduction à titre privé, sous réserve de la mention d'origine.

INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES
BP 48 – 38040 GRENOBLE Cedex 9
www.iep-grenoble.fr

UNIVERSITE PIERRE MENDES FRANCE
Institut d'Études Politiques de Grenoble

Amélie AUDIBERT

Mémoire

Le rôle des instruments d'action publique dans le processus démocratique représentatif local

L'exemple du secteur 1 de la Ville de Grenoble

Master 2 Politiques Publiques et Changement Social

Ville, Territoire et Solidarités

Année 2010/2011

Sous la direction de Francie MEGEVAND

UNIVERSITE PIERRE MENDES FRANCE
Institut d'Études Politiques de Grenoble

Amélie AUDIBERT

Mémoire

Le rôle des instruments d'action publique dans le processus démocratique représentatif local

L'exemple du secteur 1 de la Ville de Grenoble

Master 2 Politiques Publiques et Changement Social

Ville, Territoire et Solidarités

Année 2010/2011

Sous la direction de Francie MEGEVAND

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à remercier l'ensemble des habitants, membres de l'union de quartier Berriat Saint-Bruno Europole et du Conseil Consultatif du Secteur 1, pour m'avoir permis d'assister à leurs réunions mais également pour leur accueil et leur disponibilité.

Je remercie ensuite les professionnels et les élus qui ont accepté de répondre à mes questions.

Je remercie enfin ma directrice de mémoire pour ses conseils avisés.

Table des matières

INTRODUCTION....5

1ère PARTIE : LA PARTICIPATION DES HABITANTS, LA CREATION D'UN INSTRUMENT D'ACTION PUBLIQUE....13

1.1 DE L'EMERGENCE A L'INSTITUTIONNALISATION....14

1.1.1 L'émergence de la participation dans le champ politique....14

1.1.2 Un nouveau partage du pouvoir... entre élus....18

1.1.3 L'institutionnalisation de la participation....21

1.2 LES ENJEUX DE LA PARTICIPATION....29

1.2.1 Créer la proximité....29

1.2.2 L'émergence d'une norme délibérative....32

1.2.3 Fabriquer l'acceptation sociale....34

1.3 LES INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE....36

1.3.1 L'instrument d'action publique, un outil politique....36

1.3.2 Le choix des instruments....41

1.3.3 La typologie des instruments....43

1.3.4 Les effets de résistances....45

2ème PARTIE : COMMENT L'INSTRUMENTATION DE LA PARTICIPATION DES HABITANTS FACILITE UNE CERTAINE REGULATION SOCIALE....50

2.1 LE RÔLE DE L'UNION DE QUARTIER ET DU CCS....51

2.1.1 Historique des instances participatives grenobloises....51

2.1.2 Objectifs de l'UQ Berriat Saint-Bruno Europole et du CCS1....55

2.1.3 Le rôle de l'UQ et du CCS....58

2.2 INSTANCES (IN)DEPENDANTES ?....65

2.2.1 Les ressources financières....65

2.2.2 Le risque de l'instrumentalisation par les associations ou les partis politiques....68

2.3 COMMENT L'INSTRUMENTATION DE LA PARTICIPATION INDUIT CERTAINS TYPES DE COMPORTEMENTS DE LA PART DES ACTEURS....73

2.3.1 L'influence des instruments dans la posture qu'adoptent l'UQ et le CCS face aux élus....73

2.3.2 Le comportement des acteurs dans les instances....79

3ème PARTIE : LE ROLE DES INSTRUMENTS PARTICIPATIFS DANS L'ELABORATION DE L'ACTION PUBLIQUE....83

3.1 LA RECHERCHE D'UNE LEGITIMITE DE L'INSTRUMENT....84

3.1.1 Des instances représentatives?....84

3.1.2 La légitimité procédurale....87

3.2 L'ENGAGEMENT DANS L'ACTION....89

3.2.1 La capacité à construire un problème public....89

3.2.2 La capacité à transformer un problème public en problème politique....93

3.3 LE ROLE DES INSTRUMENTS PARTICIPATIFS DANS LA DEMOCRATIE REPRESENTATIVE....98

3.3.1 Légitimer l'action publique....98

3.3.2 Légitimer les élus....101

CONCLUSION....104

BIBLIOGRAPHIE....109

ANNEXES....111

INTRODUCTION

La dynamique démocratique se trouve aujourd'hui dans une position paradoxale. D'une part, son exercice est revendiqué par un nombre croissant d'acteurs tels que la République française, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume de Belgique, la démocratie populaire et démocratique de Corée, la République populaire de Chine ou encore les Etats-Unis d'Amérique. Le mot *démocratie* est souvent accompagné d'un adjectif servant à le qualifier. On parle alors de démocratie libérale, populaire, républicaine ou bien socialiste. L'idée de démocratie s'impose progressivement dans le monde entier. D'autre part, de l'extension quasi-universelle du terme survient l'ambiguïté. En effet, les divergences autour de cette notion ne viennent pas de l'idéal démocratique de « *gouvernement du peuple* », mais des moyens mis en œuvre pour le réaliser.

Pierre Rosanvallon[1] appréhende la démocratie comme quadruple : elle recouvre une activité civique, un régime, une forme de société, un mode de gouvernement. Cependant, ces différents aspects peuvent chacun être saisis de manière plurielle. En effet, l'activité civique peut faire référence à l'activité électorale mais également aux formes quotidiennes d'engagement et d'implication ; l'interprétation du principe de généralité amène à mettre en place des institutions qui définissent un régime ; la forme de société peut mettre l'accent sur la garantie des droits fondamentaux ou bien sur la notion tocquevillienne de l'égalité des conditions. Ainsi, des définitions presque opposées peuvent être données, faisant l'impasse sur le suffrage universel, les droits individuels ou au contraire ne considérant que la question des élections. Aucune définition claire et universelle n'est à ce jour partagée par l'ensemble des acteurs y faisant référence.

En France, l'article 2 de la Constitution de 1958 tente de clarifier les choses en superposant l'idée de gouvernement du peuple à celle de gouvernement par et pour le peuple. Cette définition et les structures qui organisent la vie démocratique en France sont inspirées, entre autres, des théories de Rousseau et de Monstequieu. Pour Montesquieu, le peuple est apte à choisir des représentants capables de définir l'intérêt général mais il n'est pas capable de gouverner : « *le grand avantage des représentants c'est qu'ils sont capables de discuter les affaires. Le peuple lui n'y est pas du tout préparé [...] il n'est pas nécessaire que les représentants, qui ont reçu de ceux qui les ont choisis une instruction générale, en reçoivent*

[1] ROSANVALLON Pierre, *la légitimité démocratique*, Paris, Seuil, 2008

une particulière sur chaque affaire [...] il y avait un grand vice dans la plupart des anciennes républiques : c'est que le peuple avait le droit d'y prendre des résolutions actives, chose dont il est entièrement incapable. Il ne doit entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représentants, ce qui est très à sa portée[2] . » Des représentants sont élus et ils sont reconnus légitimes pour définir l'intérêt général et prendre des décisions au nom de l'ensemble de la population. La compétence reconnue aux citoyens est celle de choisir les personnes les plus à même d'occuper ces fonctions. Rousseau développe au contraire l'idée d'une démocratie directe dans laquelle le peuple doit être responsable : « *Je dis donc que la souveraineté n'étant que l'exercice de la volonté générale ne peut jamais s'aliéner et que le souverain qui n'est qu'un être collectif ne peut être représenté que par lui-même [...] par la même raison que la souveraineté est inaliénable, elle est indivisible. Car la volonté est celle du corps du peuple ou seulement d'une partie. Dans le premier cas cette volonté déclarée est un acte de souveraineté, dans le second ce n'est qu'une volonté particulière*[3]. » Il est donc nécessaire d'élire des députés car il est impossible que le peuple dans son ensemble siège en assemblée mais ces députés ne sont pas des représentants, ils sont des commissaires. Ils doivent se conformer aux instructions des électeurs sous peine d'être sanctionnés ou révoqués. Ils ne peuvent rien conclure sans le consulter. Le peuple dans son ensemble est reconnu légitime pour définir l'intérêt général. Les députés sont ici appréhendés comme des instruments permettant le lien entre l'ensemble de la population et la prise de décision.

Ces théories opposent deux conceptions de la légitimité démocratique. Si celle émane toujours du *peuple dans son ensemble* (dont la définition prête également à débat[4]), la capacité à définir l'intérêt général et à prendre des décisions est la compétence soit d'une minorité de la population, soit de l'ensemble de la population. Rosanvallon[5] fait émerger trois principes qui ont été le socle du système démocratique français : la nature d'un régime s'identifie à ses conditions d'établissement ; l'unanimité est la meilleure expression de la généralité sociale, de la volonté générale ; l'autorité se légitime par la volonté librement exprimée de tous. Le suffrage universel, considéré comme un instrument instaurant l'égalité entre tous, est reconnu comme l'outil légitime dans le choix des représentants. Ces derniers sont en charge de définir l'intérêt général au nom de l'ensemble de la population. Le principe démocratique s'exprime

---

2 MONTESQUIEU, *L'esprit des lois*, livre XI, chap. 6

3 ROUSSEAU, *Le Contrat social*, livre II, chap. 1 et 2

4 Plusieurs débats se sont institués sur cette notion, notamment autour de la place des femmes et plus récemment des étrangers. Le peuple dans son ensemble représente à la fin du XVIIIème siècle uniquement les hommes majeurs de nationalité française. Aujourd'hui, le peuple est parfois entendu comme les citoyens français de plus de 18 ans hommes et femmes (élections nationales), les citoyens européens (élections locales), les habitants d'un territoire sans notion de nationalité ou d'âge (certains dispositifs participatifs).

5 ROSANVALLON Pierre, Op. Cit.

par la capacité de tous à participer ou à se présenter aux élections.
Les structures actuelles permettraient donc un réel fonctionnement démocratique.

L'analyse du système démocratique par Weber et Habermas

Sintomer[6] met en lumière la vision contraire qu'ont Weber et Habermas du fonctionnement démocratique des grands Etats. Pour Weber[7], il est sociologiquement inconcevable que le peuple puisse réellement exercer son pouvoir dans les grands Etats modernes. Pour lui, ces Etats ne peuvent être dominés que par des élites restreintes, même lorsque celles-ci le font au nom du peuple. S'il reconnaît une démocratisation sociologique, c'est à dire une tendance à l'abolition de statuts différenciés (les castes, la noblesse...), celle-ci ne produit pas une démocratisation politique. Il fait le constat d'une inégalité réelle dans l'exercice du pouvoir. Ceci est le résultat de l'incapacité de l'activité politique à représenter un contre pouvoir démocratique face à deux grandes puissances : la puissance économique capitaliste d'une part, qui, bien qu'étant le système de gestion économique le plus rationnel, est un mécanisme qui n'est pas démocratique et dont la puissance s'accroît ; et d'autre part l'Etat bureaucratique qui est l'élément caractéristique des sociétés contemporaines. Ce dernier n'est pas démocratique car il est structuré sur une base fortement hiérarchique, facteur indispensable à son efficacité administrative. De plus, face à un problème d'échelle, la démocratie directe s'avère impossible dans de grands Etats. Donner la capacité de décision à un petit nombre est donc une condition de la rationalité politique. Cependant, ce besoin de désigner des représentants conduit souvent ces derniers à s'accaparer le pouvoir qu'ils reçoivent du peuple.
Grace à la mise en place du suffrage universel, les masses entrent dans la politique. Toutefois, l'émergence de partis politiques de masses constituent des structures elles-même hiérarchiques qui canalisent la participation politique de ces masses et concentre le pouvoir politique entre les mains des dirigeants. La fonction de l'espace public est ici la désignation des chefs les plus aptes à diriger, ce n'est pas un lieu d'autodétermination des citoyens. Le peuple est donc invité à participer, il est incité à cela sans lui permettre pour autant de modifier les structures d'organisation.

Les théories d'Habermas tentent de réfuter les thèses de Weber. Pour lui, le peuple peut exercer le pouvoir dans les sociétés modernes de manière juste et rationnelle. La volonté

---

[6] SINTOMER Yves, *La Démocratie impossible? Politique et modernite vers Weber et Habermas*, La Découverte, Paris, 1999

[7] Les thèses weberiennes sont expliquées In : WEBER Max, *Economie et société*, Plon, Paris, 1971 et WEBER Max, *Le Savant et le politique*, Plon, Paris, 1959

populaire émerge dans les multiples espaces de discussion qui se déroulent dans l'espace public et se matérialisent en pouvoir grâce aux institutions délibératives de l'Etat de droit démocratique. L'espace public délibératif est donc au cœur de la société politique. Bien que les citoyens n'aient pas accès directement au pouvoir de décision, la délibération est envisagée comme un mécanisme de coordination des citoyens qui pourrait représenter un contre poids face aux mécanismes de marché et à l'Etat bureaucratique.

Si Weber analyse l'espace public comme un lieu contraint, ne permettant que la désignation de représentants alors qu'Habermas l'appréhende comme espace de discussion duquel émergerait la généralité sociale, tous deux décrivent les dispositifs, les instruments déployés pour générer de tels effets. Ils donnent un éclairage sur la mise en oeuvre des politiques publiques : quelles marges de manœuvre existent face à l'économie de marché et à l'Etat bureaucratique? Comment motiver les masses à participer au jeu politique? Quelle place ont ces dernières dans l'exercice démocratique? Ces dernières années, la sémantique des politiques publiques s'est enrichie de nombreux adjectifs afin de qualifier un *renouveau* démocratique : la démocratie participative, locale, de proximité ou encore délibérative. Pourquoi cette émergence? Que signifie la démocratie participative?

La démocratie participative

Pour Loïc Blondiaux[8], le développement de la démocratie participative fait face aux limites avérées de la démocratie représentative. Ces dernières prennent trois formes. Tout d'abord, la crise de l'autorité politique et scientifique se manifeste par une perte de légitimité des représentants et des experts (l'Etat peut-il encore se prévaloir d'être capable de définir l'intérêt général? Comment produire des décisions publiques légitimes?). Ensuite, Blondiaux caractérise la crise de la participation démocratique par l'accès inégal des différents groupes sociaux aux différents lieux de décisions et par la hausse de l'abstention. Enfin, la crise de la délibération publique pose la question de la capacité des médias contemporains à fournir l'infrastructure nécessaire à la formation d'un jugement public éclairé (concentration des principaux groupes de presse qui nuit à un débat public contradictoire, accès inégal de toutes les opinions à l'espace public, remise en cause des sondages comme expression d'une opinion publique authentique).

Depuis les années 80, le mot démocratie est alors accompagné de nouvelles épithètes :

[8] BLONDIAUX Loïc, *La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer en faveur de l'inovation démocratique*, In : Revue MOUVEMENTS, n°50, juin 2007

participative, locale, de proximité ou délibérative. Les dispositifs prônant la participation des habitants, des usagers ou bien des citoyens émergent dans des associations et des collectivités territoriales. Or, cette abondance de termes, tant pour désigner le type de démocratie ou de participation à laquelle le dispositif renvoie que pour nommer les participants, est le reflet d'une réalité variée : la démocratie participative est une notion vaste aux contours flous. Elle est mise en oeuvre par des acteurs aux manières de faire et aux intérêts divers. En cela, comme pour la notion de *démocratie*, il semble que du recours massif à l'utilisation du champ sémantique de la participation survient l'ambiguïté de sa définition.

Afin d'essayer d'appréhender mieux cette notion, Michel Rasera[9] livre une classification du type de réalité que peut recouvrir l'usage de ces termes. Dans un premier temps, la démocratie participative renvoie aux systèmes d'informations[10]. Jacques Moreau[11] différencie le droit à l'information du public du droit à l'information des élus. Le premier est composé du droit à la communication de documents administratifs, du droit à la publication des débats et décisions et du droit aux renseignements. Il permet la transparence indispensable à l'élaboration d'un processus participatif bien qu'il ne soit pas suffisant en soi. La facilité d'accès aux informations est inégale selon les collectivités qui le mettent en oeuvre (documents à consulter sur place, conseils municipaux à huis-clos, jargons juridiques). Le droit à l'information des élus consiste quant à lui en la création de documents leur permettant de savoir de quoi ils auront à débattre, sur quelles bases ils décident, qu'est ce qui a été décidé. Il vise la qualité des débats et des prises de décisions dans les instances délibératives représentatives. Jacques Moreau qualifie de *démocratie locale* l'ensemble de ces systèmes qui sont mis en oeuvre par les collectivités territoriales et s'adressent aux citoyens ou aux élus.

La consultation est envisagée comme un deuxième degré de participation. C'est une collecte d'avis ou de conseils. Elle peut être sur l'initiative d'une collectivité territoriale, d'un conseil de quartier, d'une association, d'un collectif d'habitants. Le résultat d'une consultation est un avis : il n'y a aucun recours possible sur la procédure, il n'a pas de portée juridique. Un avis est une aide à la décision, les conseils délibératifs restent libres de leurs choix.

La concertation associe quant à elle les personnes concernées à la résolution d'un problème. Par exemple, les collectivités territoriales peuvent présenter un projet à la population qui a alors la possibilité de le modifier en partie après une phase de négociation.

Enfin, la participation impose une implication des habitants en amont et en aval de la

[9] RASERA Michel, *La démocratie locale*, L.G.D.J., 2002

[10] Ils sont encadrés par des textes de lois. La loi A.T.R. N°92-125 du 6 février 1992 marque des avancées significatives dans ce domaine.

[11] Sous la direction de BLONDIAUX Loïc, *La démocratie locale – Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999

décision. Ils doivent être associés à l'élaboration et au suivi d'un projet. Si la décision finale reste au niveau des élus locaux, nous sommes alors dans de la concertation. Le terme de *démocratie directe* est souvent employé pour désigner les procédures où les habitants ont un pouvoir de décision, où il y a un lien clairement établi entre l'avis des citoyens et le processus décisionnel.

Cependant, si cette catégorisation permet de distinguer différents degrés de participation, ces derniers restent flous. En effet, cette échelle ne permet pas dégager les conditions d'une bonne concertation par exemple, ni de donner une définition de la démocratie participative. Loïc Blondiaux[12] parle d'impensé conceptuel de la participation pour qualifier cette situation. Il distingue également l'impensé procédural (le manque de techniques particulières et de méthodes mieux partagées) et l'impensé politique, c'est à dire la manque de clarté sur les fonctions politiques de la participation : doit-elle permettre une meilleure gestion en s'appuyant sur l'expertise d'usage des habitants, contribuer à résoudre la question sociale en créant du lien social dans les quartiers ou bien lutter contre la crise de la représentativité en associant toujours plus d'acteurs?

Question de recherche et hypothèses

Malgré ce manque de définition la démocratie participative, on peut noter que de nombreux dispositifs émergent et se développent. Une ville comme Grenoble a intégré ces instruments au paysage politique local : par exemple, chaque territoire possède des unions de quartier et un conseil consultatif de secteur (CCS). Si les premières sont des instances historiques de la participation, ayant joué un rôle important dans l'élection d'Hubert Dubedout et participant ainsi à la création du *mythe* grenoblois, les conseils consultatifs de secteur sont plus récents et paramunicipaux. La Ville de Grenoble a fait le choix de les créer ces afin de répondre à la loi sur la démocratie de proximité[13] imposant aux villes de plus de 80000 habitants la création d'instances consultatives, selon un découpage territorialisé.

La création des CCS s'avère le fruit d'un choix politique. En effet, les unions de quartier auraient pu être mises en avant pour répondre à cette exigence législative. Pour Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, la recherche du bon instrument permet de rationaliser, de rechercher l'efficacité. Un instrument est entendu ici comme "*un dispositif à la fois technique et social qui organise les rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses*

[12] BLONDIAUX Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie, actualité de la démocratie participative*, La République des idées, Seuil, 2008

[13] Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur[14] ".

Face à la multiplication des dispositifs participatifs, au choix politique d'en développer de nouveaux, il devient alors pertinent de se demander quel est le rôle de ces instruments dans le processus de la démocratie représentative locale. Pour cela, je prendrai comme première hypothèse que la participation des habitants est aujourd'hui une politique publique, les dispositifs mis en oeuvre étant des instruments d'action publique au sens où le déploient Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès[15]. Cette instrumentation organise les rapports de force, à ce titre elle oriente le comportement des acteurs et facilite une certaine régulation sociale. Enfin, l'instrumentation de la participation produit des effets spécifiques et est un facteur de légitimité pour l'action publique.
C'est à partir de l'exemple du secteur 1 de la Ville de Grenoble, et plus spécifiquement du CCS1 et de l'union de quartier Berriat Saint-Bruno Europole, que nous tacherons de répondre à ces hypothèses. L'analyse de ces instances se fera au prisme de leurs instruments. Je m'appuyerai sur les travaux de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès[16].

Pour observer les institutions participatives par leurs instruments, je partirai donc de l'hypothèse que la participation des habitants est aujourd'hui devenue un instrument d'action publique et que l'instrumentation de l'action publique est révélatrice une théorisation du rapport gouvernant/gouverné. Les instruments dissimulent des enjeux politiques, ceux ne sont pas des dispositifs neutres, ils produisent des effets spécifiques qui structurent l'action publique. Dans un premier chapitre, nous analyserons comment la participation est devenue un instrument d'action publique en s'institutionnalisant, en se développant comme une réponse face à des enjeux spécifiques. Dans un deuxième temps, nous observerons comment les instruments d'action publique participent à modifier et à canaliser les comportements des acteurs individuels et collectifs. Enfin, nous mettrons en lumière quels sont les effets qu'ont ces instruments dans l'élaboration de l'action publique.

Méthodologie

J'ai choisi de porter mon observation sur le Conseil Consultatif du Secteur 1 et l'union de quartier Berriat Saint-Bruno Europole. Cette dernière est considérée comme une grosse union

[14] Sous la direction de LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, Sciences po les presses, 2004, p.15
[15] Idem
[16] Sous la direction de LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, Op. Cit.
Et LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, 2010

de quartier, dynamique et représentative des habitants. Même s'il ne s'agit pas ici de faire une analyser comparative, il me semblait pertinent de pouvoir observer deux *structures* différentes, l'une associative et l'autre paramunicipale, toute les deux intervenant sur un même territoire[17].

J'ai tout d'abord mené des entretiens exploratoires auprès des professionnelles de chacune des instances pour en connaître les objectifs et le fonctionnement. J'ai ensuite assisté à plusieurs réunions de commissions au CCS et à l'union de quartier. J'ai observé 3 réunions de la commission enfance-jeunesse et une réunion de bureau du CCS1. J'ai suivi cette commission car ses réunions se déroulaient lors de ma période d'observation. En effet, je ne porterai pas d'analyse sur le dispositif du budget participatif de gestion urbaine de proximité organisé au sein du CCS1, bien que celui-ci soit très instrumenté et recouvre des enjeux forts sur la démarche participative dans ce secteur : la période à laquelle son processus s'élabore (juin à décembre essentiellement) ne correspondait pas ma période d'observation. J'ai assisté également à 2 réunions de la commission urbanisme et une réunion de bureau de l'union de quartier. J'ai choisi d'observer cette commission car c'est la plus active de l'union de quartier.

Lors de ces réunions j'ai porté principalement mes observations sur le comportement des acteurs, les objets qui sont mis au débat, la manière de prendre des décisions, le jeu d'acteurs (entre membres de l'instance et avec les élus ou les services), la capacité d'expertise individuelle et collective, les sources de légitimité dont chacun se réclame, le respect ou non du fonctionnement et des procédures (quelles sont les procédures qui sont respectées? De qui émanent-elles?), les positionnements.

J'ai ensuite complété ces observations par des entretiens avec les membres de l'union de quartier et du CCS et avec des élus locaux. L'objectif était ici de pouvoir recueillir la parole des acteurs autour de leur vision de l'intérêt, l'impact, la légitimité de ces instances, les relations entre les acteurs et le positionnement de chacun.

[17] Le territoire d'intervention de l'union de quartier, même si il est large et recouvre une grande partie du secteur 1, est cependant plus réduit que celui du CCS1.

1ère PARTIE : LA PARTICIPATION DES HABITANTS, LA CREATION D'UN INSTRUMENT D'ACTION PUBLIQUE

La participation des habitants est une notion floue, aux contours variables.

Ce concept est cependant présent dans plusieurs discours d'élus, de professionnels et revendiqués par de nombreux habitants. Si les différents acteurs ne sont pas toujours d'accord sur le sens des mots employés, c'est parce que la participation est une notion qui a évolué ces dernières décennies. De son émergence dans les Groupes d'Action Municipaux (GAM) ou dans les expérimentations autogestionnaires à la charte de la démocratie locale grenobloise, les principes, les manières de faire ont changé et les pratiques se sont professionnalisées.

Ce chapitre a pour objectif de démontrer que la participation est aujourd'hui un instrument d'action publique : elle génère des effets censés répondre à des enjeux ciblés. La participation s'est peu à peu institutionnalisée pour trouver sa place d'instrument dans de nombreuses politiques nationales et locales, en vue de contribuer à une meilleure gouvernance. Les instruments utilisés ne sont donc pas de simples outils, neutres et techniques, mais sont porteurs de normes et de valeurs politiques. Ils répondent à des enjeux spécifiques. A travers l'exemple de Grenoble, nous tacherons de mettre en lumière l'évolution de la mise œuvre de la participation des habitants en politique.

1.1 DE L'EMERGENCE A L'INSTITUTIONNALISATION

1.1.1 L'émergence de la participation dans le champ politique

Une nouvelle gouvernance : les Groupes d'Action Municipaux (GAM)

Le 22 mars 1965, *Le Monde* fait sa Une sur l'élection d'Hubert Dubedout à la municipalité de Grenoble, marquant ainsi la dimension nationale de la démarche des GAM. L'émergence de cette nouvelle manière de faire est saluée par la presse[18].

Dès 1964, des militants se retrouvent autour d'Hubert Dubedout et créent les GAM. L'objectif est de recueillir la parole des habitants pour élaborer un programme à l'écart des rhétoriques politiques classiques en définissant des solutions pratiques à des problèmes réels. Les GAM prennent comme hypothèse que la résolution des problèmes concrets des habitants nécessite l'écoute de ceux qui en subissent les conséquences. Après l'élection, la participation est érigée en axe fort de la politique municipale. Grenoble fait école contre la gestion traditionnelle des notables au pouvoir : il est possible de changer la société à partir du local. De nombreux GAM se créent à travers toute la France. Si peu d'entre eux arrivent au pouvoir, ils entrent souvent dans l'opposition. La stratégie mise en place par ces militants n'est alors pas l'opposition, mais l'élaboration de contre-projets documentés et détaillés afin de prouver qu'il existe une autre façon de faire, meilleure que celles défendues par les élus.

L'équipe de Dubedout met en avant l'efficacité de son action et la bonne gestion de l'argent public plutôt que la démarche elle-même. La participation est valorisée uniquement si elle permet une action publique plus efficace : elle est un outil au service de l'amélioration de l'action publique municipale.

L'autogestion comme démocratisation du pouvoir local

Parallèlement à l'action des GAM, des expériences politiques prônant l'autogestion comme seule modalité de mise en œuvre d'une réelle démocratie se développent[19]. Certaines

[18] ROUX Adrien,*50 ans de démocratie locale, Comment la participation citoyenne s'est laissée endormir, pourquoi elle doit reprendre le combat,* ADELS, Editions Yves Michel, 2011

[19] ROUX Adrien, Op. Cit., p.53

municipalités se font élire sur ce programme, comme la ville de Louviers, en Haute-Normandie, de 1965 à 1969 puis de 1976 à 1983. Cette équipe municipale souhaite « *briser l'image d'un père de la Cité qui résoudrait tous les problèmes. Il n'y a pas de véritable Cité sans engagement permanent de ses membres, sans information des citoyens et sans contrôle des dirigeants* »[20]. Cette municipalité met en place des expériences novatrices comme la tenue des conseils municipaux hors de la mairie, en associant largement les associations locales aux décisions. Ce mode de gestion déboucha sur des décisions telles que la gratuité des transports municipaux pour les enfants et les jeunes, l'embauche massive d'animateurs dans les centres sociaux, la gratuité de la piscine, du musée, de l'école de musique, des aide-ménagères pour le troisième âge, de la cantine pour les enfants de chômeurs et de grévistes. Pour le financer, la commune augmenta sa taxe d'habitation en reclassant dans une catégorie supérieure les résidences des quartiers les plus aisés et en déclassant les quartiers populaires.

Les expériences d'autogestion sont rares. Elles s'opposent à l'idée des GAM : la participation n'est pas envisagée ici comme un outil d'action publique mais comme une finalité en soi. L'autogestion est vue comme la démocratisation radicale du pouvoir local.

Pour Adrien Roux, les élections de 1977 marquent l'apogée et le déclin du modèle d'autogestion. Plusieurs municipalités de gauche multiplient les expérimentations autogestionnaires dans la période postélectorale. Elles prônent une culture de la publicité, de la transparence et de l'information afin d'associer les habitants aux décisions prises. Mais le volontarisme des élus baisse au cours du mandat et la logique notabiliste reprend le dessus. Les équipes municipales se plaignent du peu de participation des habitants malgré les initiatives mises en place. Cependant, l'ambiguïté du programme politique du PS de 1977 peut expliquer cette situation : « *les structures d'autogestion (...) doivent venir enrichir et étoffer la démocratie de représentation, en aucun cas elles ne peuvent l'affaiblir.* » Le PS souhaite ici renforcer le pouvoir des citoyens sans affaiblir celui des élus. Ces derniers se retrouvent face au défi de conserver la responsabilité du pouvoir tout en le partageant. La mise en œuvre résulte alors généralement d'un partage du pouvoir dont les élus décident seuls des règles du jeu, d'où la réticence de certains à jouer ce jeu.

Cette situation provient d'une incapacité à mettre en place un cadre juridique adapté au niveau national et de l'ambiguïté de l'injonction de participation. Le PS a conscience de la nécessité d'une loi sur la participation mais déplace la question de la démocratie locale vers celle de la

[20] Propos tirés de *Louviers : Sur la route de l'autogestion*, Christophe WARGNY, Syros, 1978

décentralisation. Ceci lui permet de ne pas clarifier l'injonction paradoxale faite à la participation tout en répondant à la revendication d'un pouvoir local autonome.

De l'autogestion à la revendication d'un pouvoir local autonome

La forte revendication pour un pouvoir local autonome se construit dès les années 60.

L'organisation politique de l'Etat français à cette période découle du système de normes et de valeurs mis en place par la Révolution française. Ce système légitime la centralisation du pouvoir politique : « *le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément* »[21]. Le pouvoir de la Nation s'exprime donc au travers de la voix de ses représentants, élus à l'Assemblée Nationale. Dans cette conception jacobine, la politique a plusieurs dimensions : la souveraineté nationale est une et indivisible, l'Etat a vocation à changer la société, l'égalité des citoyens est garantie par l'uniformité de la législation.

Dès la fin des années 60, deux tendances émergent dans les discours pour l'autonomie du pouvoir local. D'un côté, l'autonomie est envisagée dans une dimension progressiste et révolutionnaire. L'idée de « l'autogestion » se développe et s'applique dans les entreprises, l'habitat, l'éducation. La CFDT adopte le concept dès 1970. Le Parti Socialiste Unifié (PSU) intègre l'autogestion dans son projet politique. Cette notion radicalise la rhétorique de la décentralisation, condition indispensable à la réalisation d'une société d'individus égaux, libres et émancipés. Les GAM, organisés en mouvement national, dénoncent le statut de la commune et du département ainsi que la tutelle de l'Etat.

D'autre part, le projet d'autonomie du pouvoir local est envisagé comme une réforme nécessaire à la modernisation de l'Etat. En effet, l'uniformité des normes et des règlements pouvait amener à des aberrations locales. De même, les délais entre la demande d'une ville pour la construction d'un équipement public et l'accord de l'Etat de la subventionner étaient un frein à une bonne gestion locale. La décentralisation doit amener de la souplesse et de la flexibilité pour un meilleur fonctionnement. L'autonomie locale n'est pas vue ici comme un instrument de la promotion collective mais comme un mode de gouvernement. La notion de subsidiarité est mise en avant : la responsabilité d'une action publique doit être accordée à la plus petite entité capable de le réaliser, en vue d'une meilleure efficacité. La critique de la

[21] Article 3 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

centralisation porte alors sur son coût élevé et l'étouffement du développement économique des régions qu'elle génère. Ces idées s'ancrent dans le PS au cours des années 70. La décentralisation sera une des 110 propositions de François Mitterrand en 1981.

De l'autogestion comme « *mot de passe* » des années 70[22], un glissement se fait vers une demande d'autonomie des pouvoirs locaux. Le besoin d'un cadre juridique pour une participation effective des habitants et d'un partage du pouvoir mis en lumière après les élections de 1977 se transforme peu à peu dans le discours politique vers la notion de décentralisation, plus abordable et plus consensuelle.

[22] ROSANVALLON Pierre, *La Démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Gallimard, 2000.

1.1.2 Un nouveau partage du pouvoir... entre élus

Les lois de décentralisation : un nouveau rôle pour les élus locaux

Le 27 juillet 1981, à l'Assemblée Nationale, Gaston Deferre alors nouveau ministre de l'Intérieur présente son projet de loi sur la décentralisation :

« Il est temps de donner aux élus des collectivités territoriales la liberté, la responsabilité auxquelles ils ont droit; c'est ce que nous allons essayer de faire par ce projet de loi. Les nécessités du développement économique et social dans la vie moderne l'exigent. [...] C'est renforcer l'Etat que de l'alléger des tâches dont il s'est encombré progressivement et qu'il n'arrive pas à accomplir de manière satisfaisante.[23] »

Ce discours met en avant une justification gestionnaire de la décentralisation et met en œuvre le principe de subsidiarité. Bien que le développement d'une démocratie locale ne soit pas explicité lors de ce discours, les lois de décentralisation[24] ont inauguré des changements de profondeur, la naissance d'un pouvoir local : communes, départements et régions se sont vus transférer des moyens juridiques, humains et financiers ainsi qu'un droit d'agir, c'est à dire des compétences. Le pouvoir d'agir des collectivités territoriales monte en puissance à partir des années 80 pour atteindre aujourd'hui 70% des dépenses d'investissement public. Elles gèrent de nombreux équipements et services publics touchant la vie quotidienne des citoyens[25].
Cependant, si ces lois renforcent le pouvoir local des élus, elles ne renforcent pas celui des citoyens. En effet, elles précisent que "*des lois détermineront les conditions de participation des habitants à la vie locale*". Le texte parle ici de "*participation à la vie locale*" et non de participation à la prise de décision ou d'autogestion.

En remplaçant la tutelle administrative du préfet sur les communes par un contrôle juridique à posteriori, les lois de décentralisation donnent de nouvelles compétences mais également une réelle indépendance aux conseils municipaux. Ceci donne lieu à de nouveaux rapports entre l'équipe municipale et les administrés : c'est en priorité aux citoyens que s'adressent les Maires et sur eux qu'ils s'appuient pour légitimer leur action. Les élus sont mis dans une

[23] Archives de l'Assemblée nationale, session extraordinaire du 27 juillet 1981, 1ère session, intervention de Gaston DEFERRE.
[24] Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.
[25] ROUX Adrien, Op. Cit.

position de face à face direct avec les citoyens. La représentation locale change de statut : elle se discute à l'intérieur de l'assemblée législative qui a vu évoluer ses possibilités d'action. Les conseils municipaux ont alors tendance à vouloir rendre plus visible le lien représentatif et à présenter leurs choix comme étant ceux de la population[26].

La figure du Maire émerge. L'image du Maire entrepreneur se développe : il est un acteur autonome et stratégique, ayant recours aux techniques de marketing et de communication. L'information, qui était revendiquée comme une condition première pour démocratiser le pouvoir local est marquée par la communication institutionnelle de l'équipe municipale en place : les bulletins municipaux. Le Maire devient le personnage central de la vie locale. Il concentre les pouvoirs législatifs et exécutifs et détient souvent le monopole de l'interprétation de la volonté générale des habitants de la commune. En effet, l'équipe municipale rencontre peu d'opposition : le groupe politique de l'opposition a peu de pouvoir, l'avis des électeurs n'est pas sollicité entre deux élections[27], la presse locale est généralement neutre ou bienveillante. Il y a une certaine indépendance possible de l'équipe municipale pendant la durée du mandat.

La Politique de la Ville

Durant les années 80, bien que quelques initiatives locales de participation se développent, cette décennie est marquée par l'absence de législation forte sur le sujet. En effet, les lois de décentralisation changent le paysage politique local en redistribuant le pouvoir entre les élus. C'est pourtant dans cette période que la participation comme outil d'action publique au niveau national est utilisé, dans le cadre de la Politique de la Ville.

La Politique de la Ville (PV) apparaît dans un contexte économique et social dur. Les chocs pétroliers des années 70 et l'installation durable de la crise vont stopper les processus mis en place pendant les 30 glorieuses : les grands ensembles conçus comme des lieux transitoires dans le processus de logement des classes moyennes deviennent peu à peu des quartiers d'habitats populaires où vont se concentrer les personnes cumulant des difficultés économiques et/ou sociales. La montée du chômage, qui touche fortement les populations immigrées, gèle les mobilités résidentielles. Ces territoires de transition deviennent des territoires d'exclusion, des territoires d'exception : ils cumulent les difficultés structurelles

[26] Sous la direction de BLONDIAUX Loïc, Op. Cit., 1999

[27] Alors qu'au niveau national, les résultats des élections locales ont un impact sur la politique du gouvernement.

d'un habitat construit rapidement et les difficultés sociales des résidents. Les politiques publiques classiques s'avèrent inopérantes, le besoin de développer une nouvelle approche est réel.

C'est sur la base du rapport Dubedout[28] que les fondements de la PV sont posés. C'est une politique expérimentale et innovante dont le but est de permettre à certains territoires ciblés de rattraper leur retard par la mise en place d'actions spécifiques. La PV instaure plusieurs principes : c'est une politique interministérielle et transversale prenant en compte tous les aspects de la vie quotidienne; Elle contractualise les engagements convergents des élus locaux et de l'Etat; elle est locale (s'adapte aux réalités économiques et sociales des territoires) et territorialisée; dans l'esprit des GAM, elle associe les habitants aux solutions mises en œuvre pour résoudre leurs problèmes.

Si l'évaluation de la Politique de la Ville est nuancée tant dans ses effets sur la participation des habitants que dans l'action plus globale sur les territoires concernés, il est pertinent d'observer que. dans les années 80, la participation est déployée comme une démarche d'action publique dans une situation de crise dans des territoires ciblés. C'est dans cet esprit que les démarches participatives vont s'institutionnaliser dans les politiques publiques : la participation est une réponse aux symptômes de la crise de la démocratie représentative.

[28] DUBEDOUT Pierre, *Ensemble Refaire la Ville*, La documentation française, Paris, 1983

1.1.3 L'institutionnalisation de la participation

A partir des années 90, la participation des habitants s'institutionnalise. Elle entre dans le cadre des politiques publiques, au sens défini par Le Galès et Lascoumes[29]. C'est une action menée par une autorité publique (seule ou en partenariat) afin de traiter une situation perçue comme un problème. Peu à peu les différentes caractéristiques d'une action publique émergent : des lois ou des textes encadrent ces actions en définissant le rôle de chacun des acteurs ; des normes et des procédures viennent instaurer une routine, une manière de faire ; des experts de la participation se multiplient ; un sens, une représentation de la participation est donnée aux travers des discours politiques.

La mise en place d'un cadre juridique

Les lois de 1992, 1999 et 2002 donnent un cadre juridique à la participation. La loi du 6 février 1992[30] tend à améliorer le droit à l'information et à la consultation des citoyens. Elle déclare : « *les électeurs de la commune peuvent être consultés sur les décisions que les autorités municipales sont appelées à prendre pour régler les affaires de la compétence de la commune* ». La loi du 25 juin 1999[31] permet aux villes de créer des conseils de développement composés d'acteurs locaux dans le domaine économique et de représentants dans les domaines sociaux et culturels. Ces derniers prennent part à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques dans le domaine concerné. La loi de 2002 sur la démocratie de proximité « *institutionnalise à l'échelle nationale la participation locale des habitants*[32] ». Dans les communes de plus de 80000 habitants, le conseil municipal fixe « *la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement* » de ces instances qui « *peuvent être consulté[e]s par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville*[33] ». La convocation, l'ordre du jour et la présidence des débats appartiennent aux élus locaux, les délibérations ont une valeur consultative.

La loi de 1992 est une ouverture réelle sur une démocratie de transparence en instaurant le

---

[29] LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, Op. Cit., 2007

[30] Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République

[31] Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

[32] GAUDIN Jean-Pierre, *La Démocratie participative*, Armand Colin, 2007, p. 37

[33] Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, *Journal Officiel*, 28 février 2002

droit à l'information des habitants. Toutefois, l'accès des citoyens au processus de décision n'est qu'effleuré pour, selon Jacques Caillosse[34], ne pas inquiéter les parlementaires qui sont aussi des élus locaux. Les lois de 1999 et 2002 œuvrent quant à elles pour aménager la possibilité de participer. Cependant, toute dimension contraignante pour l'élu est repoussée. La participation est entendue ici comme information et consultation. Les lois déterminent peu les conditions de sa mise en œuvre, les élus restent les commanditaires des avis demandés, ils en définissent les modalités et restent libres de leurs décisions. Dans l'expression "*démocratie locale*", l'épithète s'avère bel et bien décisive dans la mesure où se sont les facteurs locaux qui favoriseront ou compromettront l'appropriation collective de ces instruments juridiques.

La multiplication des dispositifs

De nombreux dispositifs se développent, à tous les niveaux de décisions publiques. Ainsi, à l'échelle nationale, ils sont mis en place suite à des situations de crises, de fortes remises en cause de la légitimité des décideurs ou des experts, comme le montre l'exemple de la Commission Nationale du Débat Public.

Dans les années 80, la SNCF développe le projet du TGV Méditerrané reliant Paris à Marseille. Le premier tronçon Paris/Lyon avait été construit dans les années 70 sans fortes contestations. En 1989, la SNCF rend public les premiers tracés du tronçon Lyon/Marseille : le trajet retenu est le plus court possible. La SNCF ne souhaite engager la discussion qu'avec quelques grands élus. Les critiques sont vives et nombreuses. Les contestataires se fédèrent et se regroupent en plusieurs coordinations. Celles-ci rassemblent les contestataires jugés comme oublieux de l'intérêt général (phénomène Nimby – *Not in my backyard*, pas dans mon jardin) mais également des agriculteurs inquiets de l'évolution du foncier, des élus ruraux et des grands élus qui jugent les gares trop éloignées des centres villes. En 1991, nous sommes à la veille d'élections nationales. La contestation est forte et prend de l'ampleur. Le projet est bloqué pendant un an. La SNCF engage alors une procédure de conciliation officielle. Un *collège des experts* est créé. Il regroupe 8 personnes : des hauts fonctionnaires du ministère de l'équipement, des élus et des universitaires. Leurs conclusions prônent la mise en place d'un nouveau couloir spécifique à cette ligne et une meilleure inscription dans les territoires traversés. C'est la première fois que l'expertise d'un grand projet de transport est ouverte à différents points de vue. On passe d'un diagnostic technique et financier fait par des économistes sur un calcul de rentabilité à un diagnostic intégrant une évaluation socio-économique.

[34] CAILLOSSE Jacques, In : Sous la direction de BLONDIAUX Loïc, Op. Cit., 1999

L'important conflit suscité par le projet du TGV Méditerrané montre les limites de l'enquête publique telle qu'elle a été pensée en 1983[35]. Une nouvelle institution est créée en 1995, la « Commission Nationale du Débat Public[36] » (CNPD), qui deviendra une autorité administrative indépendante en 2002. Le monopole et le contrôle des experts ne sont plus alloués au seul porteur de projet, un débat public est imposé pour tout projet susceptible de porter atteinte à l'environnement. La quarantaine de débats publics menés par le CNPD entre 1997 et 2007 ont porté essentiellement sur des projets autoroutiers, de transports d'électricité, de lignes à grande vitesse et dans le domaine du nucléaire. Chaque débat est organisé par 5 à 6 membres du CNPD sur une période de 4 mois. Chaque citoyen, association ou collectif peut faire entendre son opinion à travers différents moyens : réunions publiques, expositions, Internet... etc. Les points de vue ne sont pas hiérarchisés et tous sont considérés comme bons à entendre. Le CNPD publie ensuite un rapport qui rend compte du déroulement des débats. Ce n'est pas un avis favorable ou défavorable au projet, le rapport illustre l'ensemble des points de vue exprimés. Le maître d'ouvrage a ensuite 2 mois pour rendre sa décision publique.

Trois principes sont mis en avant pour justifier cette méthode : un principe d'argumentation, un principe d'équité et un principe de transparence. Or, le déroulement des débats ne se passe pas toujours dans cet idéal démocratique. Le niveau de participation varie fortement selon l'intensité du conflit généré par le projet, les groupements les mieux organisés sont ceux qui ont le plus de chance de faire valoir leur point de vue, l'impact sur la décision est très variable. Loïc Blondiaux[37] note que rares sont les cas de renoncement au projet suite à un débat public et que dans la majorité des débats l'influence de la discussion est marginale et difficilement perceptible.

Plus largement, les dispositifs participatifs s'installent dans le cadre de l'action publique, soit sous l'impulsion législative, comme en Isère, où le Conseil Général associe des bénéficiaires du RSA aux équipes pluridisciplinaires et aux CORTIs pour évaluer le dispositif ; Soit sous l'impulsion des collectivités territoriales comme l'illustrent la démarche du Conseil Régional de Poitou-Charentes qui consacre 10% de l'enveloppe du budget de ses lycées à un budget

[35] En 1983, la loi BOUCHARDEAU sur la démocratisation de l'enquête publique fixait pour objectifs « *d'informer le public, de recueillir ses appréciations, suggestions, contre-propositions, afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à son information* ».

[36] La loi Barnier, en 1995, va plus loin que la loi Bouchardeau. Elle énonce un « *principe de participation* » pour les grands projets d'aménagement ou d'équipement et crée la commission nationale du débat public : « *chacun a accès aux informations relatives à l'environnement [...] et le public est associé à l'élaboration des décisions ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* ».

[37] BLONDIAUX Loïc, Op. Cit., 2008, p.57

participatif y associant des élèves, des parents, le corps enseignant et les équipes techniques et administratives, ou encore l'initiative de la Région Rhône-Alpes qui a constitué un fichier central composé de 11OOO personnes ayant pris part à une série de réunions publiques. La "*liste des 11000*" est utilisée par les administrations pour diffuser des invitations à différents évènements participatifs tel les "ateliers citoyens". De nombreuses communes mettent également en place des outils participatifs : conseils de quartiers, réunions publiques, ateliers-débats, budgets participatifs.

Ces dispositifs publics sont généralement accompagnés de chartes, de règlements décrivant les objectifs, mais aussi le rôle de chacun des participants et la procédure à respecter. Ils sont à ce titre des institutions[38], c'est à dire des structures sociales qui vont définir plus ou moins fortement le comportement des acteurs individuels et collectifs en explicitant les manières de faire appropriées.

L'émergence de professionnels de la participation

La multiplication des dispositifs participatifs ont fait émerger un nouveau métier : les professionnels de la participation. On passe d'une *ingéniosité participative* à une *ingénierie de la participation*[39]. L'enjeu de ce nouveau corps de métier est la mobilisation de la société civile autour de problématiques diverses. Ainsi, le développement territorial mobilise un large panel d'acteurs : agents de développement locaux et chargés de projet/de mission œuvrent pour la mise en place des savoirs d'interface entre les élus, les services et les habitants, permettant le débat et l'échange entre tous. De nombreuses collectivités territoriales se dotent d'un service participation ou dialogue public. Celui-ci met en place des méthodes d'intervention, encadre les débats, instrumente les processus de consultation ou de concertation. Cette professionnalisation de la participation est déterminante dans la création et la diffusion d'une culture participative locale. Les agents du service public sont porteurs de manière de concevoir et de faire l'action publique.

L'apparition d'un consensus politique autour de la notion de participation

L'idée de la participation se diffuse également au sein de la classe politique, surtout depuis les années 2000 : en 2004, la participation était l'un des thèmes des élections régionales, gagnées largement par la gauche, plusieurs Régions renforçant leur conseil délibératif d'un élu chargé

[38] LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, Op. Cit.

[39] Expression de Dany LAPOSTOLLE, In : les actes des premières journées doctorales sur la participation du public et la démocratie participative, organisées par le GIS *Participation du public, décision, démocratie participative*, ENS-LSH, Lyon, 27-28 novembre 2009

des questions de participation des habitants. De même, Ségolène Royale a développé dans la campagne présidentielle de 2007 cette thématique, s'appuyant sur les expériences qu'elle avait auparavant conduites en Région. Ceci a fortement participé au développement de l'idée que la participation est une politique publique.

Elle devient peu à peu une "norme". L'idée politique que la participation est bénéfique fait consensus. Les différentes lois, même si elles restent vagues quant à sa mise en oeuvre et sa portée, participent également à la circulation de l'idée que la nouvelle gouvernance se fait avec et par des instruments participatifs. Elle s'impose comme une valeur revendiquée par les élus politiques au-delà du clivage droite-gauche :

"Je pense qu'il y a eu un changement du côté des élus et du côté des citoyens. Les élus se sont aperçus que lorsqu'ils décidaient tout « en chambre » ça ne fonctionnait pas et puis ça coûtait cher parce que les gens n'utilisaient pas les équipements qu'on leur donnait.[40]" Véronique FAYET, élue MODEM à la mairie de Bordeaux.

«*Nous voulons ainsi contribuer à renforcer l'exercice de la démocratie participative en complément de la démocratie représentative. Cela permettra, à partir de ce nouvel outil, de rapprocher les citoyens de la chose publique, d'entendre et de faire émerger leurs projets. C'est une manière très concrète de moderniser l'action publique. Nous espérons même en faire un des instruments majeurs de la gouvernance. Que les questions soumises aux élus nous plaisent ou nous gênent, ce qui est en jeu, c'est notre capacité à écouter l'expression des citoyens.*[41]» Lela BENCHARIF, élue PS au Conseil Régional Rhône-Alpes, à propos du droit d'initiatives citoyennes instauré par la Région RA.

«*Le problème, c'est qu'il y a deux points où on n'a pas réussi. Et il faut changer. Le premier c'est les mineurs. On n'y arrive pas. Il faut dire les choses comme elles sont. Jamais je ne renoncerai. Mais on n'y arrive pas. Et la deuxième chose où on n'a pas réussi c'est l'hyper violence venant de gens qui n'ont ni valeurs, ni éducation, ni règles. Avant l'été, vous, les Français, vous serez appelés une semaine par an par tirage au sort sur les listes électorales à siéger vous-même, pendant une semaine, dans le tribunal correctionnel de votre département [...], pour, au côté de magistrats professionnels apporter une réponse, définir la sanction, s'agissant de la délinquance que vous vivez.* » Discours de Nicolas SARKOZY répondant à la question d'une citoyenne lors de l'émission de TF1 du 10 février 2011.

Dans ces discours, la participation est présentée comme un modèle en rupture : les élus ou les

---

[40] Entretien réalisé par Luc FARALDI dans le cadre du rapport sur *La Participation des habitants et la démocratie locale* réalisé pour le ministère délégué à la Ville et à la rénovation urbaine, 2004/2005

[41] Discours publié sur le site internet Le Post : http://www.lepost.fr/article/2011/02/23/2415261_democratie-participative-la-region-rhone-alpes-institue-le-droit-d-initiative-citoyenne.html

professionnels ne décideront plus seuls, "*en chambre*", mais associeront "*les citoyens*", "*les Français*" aux décisions qui les concernent, aux problèmes qu'ils vivent. Ces démarches sont valorisées par ces trois élus comme un moyen de mieux gérer l'argent public, de moderniser l'action publique, d'apporter des solutions aux problèmes que les élus n'arrivent pas à résoudre. Le participant est reconnu comme porteur de normes et de valeurs, en opposition dans le dernier discours aux personnes hyper-violentes. Il est envisagé comme un tout homogène : "*les gens*", "*les citoyens*", "*les Français*" devant être impliqué dans une nouvelle gouvernance. Il est à noter que ces discours politiques rentrent parfois dans un cadre "d'effets d'annonces", les instruments participatifs ne sont pas toujours mis en place ensuite et n'ont pas toujours la portée escomptée. L'élue à la démocratie locale à Grenoble résume ce paradoxe : « *si aujourd'hui tout le monde n'est pas persuadé que l'avis des citoyens, des habitants va forcément enrichir les projets, en tout cas, ils sont persuadés d'une chose, c'est qu'on ne peut pas faire autrement*[42] ».

La participation des habitants fait aujourd'hui souvent référence à des logiques de type *top down* et non plus à des logiques de type *bottom up* qualifiant les mouvements participatifs ascendants. Les élus politiques se sont largement appropriés cette thématique, la transformant en instrument d'action publique. Or, si la participation des habitants répond aux caractéristiques d'une politique publique, c'est à dire une action menée par une autorité publique afin de traiter une situation perçue comme un problème, il est nécessaire de cerner quel est le problème à résoudre.

La participation des habitants comme instrument pour résoudre une situation perçue comme un problème

La participation des habitants est souvent une réponse à deux types de problèmes : le manque de légitimité des élus, et la complexité à définir l'intérêt général.

Le manque de légitimité des élus provient tout d'abord d'une hausse générale de l'abstention. Elle augmente dans toutes les élections passant de 15% en 1965 à environ 20% en 1995 pour atteindre 28,4% au premier tour en 2002 (élections présidentielles). Cette augmentation est également visible lors des scrutins législatifs (de 18% en 1973 à 40% en 2007) et locaux. A celle-ci, il faut ajouter une hausse de la non-inscription sur les listes électorales. Ceci peut entraîner des situations plutôt surprenantes, comme en 2008, où le maire de Clichy-sous-Bois

[42] Entretien n°9 (élu municipal)

est réélu dès le premier tour avec 66% des voix, ce qui ne représente en réalité 2792 voix sur les 28000 habitants de la commune. En effet, Clichy-sous-Bois est une commune comprenant beaucoup de personnes étrangères ou non-inscrites sur les listes électorales, en plus des personnes abstentionnistes.

Ces phénomènes font décroître la légitimité d'un élu censé représenter l'ensemble de la population ou du moins le plus grand nombre. Il y a un besoin de ramener les gens vers la politique, de les intéresser à la vie de la Cité.

Au niveau local, les maires expriment dans leur revue leur difficulté à avoir l'adhésion des habitants en 1994 et 1995[43]. Ils observent un engagement concret et limité des habitants contre certaines de leurs actions. La gouvernabilité devient un enjeu local. Les élections de 1995 sont caractérisées par le retrait des élus sortants dans 40% des cas. Le manque de reconnaissance et l'incivisme des citoyens sont évoqués comme motif de départ pour 60% des maires sortants[44].

De plus, l'image de l'élu comme capable de choisir au nom de l'intérêt général et celle de l'expert dégagé de tout intérêt partisan se fissure. En effet, l'administration publique se développe à partir des années 1920 : les partis politiques s'étant mis en place, l'élu ne représente plus l'ensemble de la population mais une partie d'entre elle, celle qui a la même idéologie que lui, il est partisan. Le corps administratif se développe pour contre balancer cette vision partisane de l'élu, et garantir la prise en compte de l'intérêt général dans les décisions publiques[45]. En garantissant aux fonctionnaires une stabilité de fonction et en instaurant le concours comme mode de recrutement défini selon des critères construits socialement et équivalent pour tous, on donne à l'administration une neutralité partisane qui la légitime pour définir l'intérêt général au côté des élus politiques. Le fonctionnaire, et non l'élu, coordonne une multitude de services publics qui donnent un visage à l'intérêt général. L'identification de ce dernier se fait alors par un pouvoir objectif et autonome.

Deux pouvoirs coexistent : celui des urnes qui manifeste la volonté des masses, mais puisque les élus sont partisans c'est le pouvoir de l'administration qui représente la raison et le désintérêt. La généralité sociale est définie grâce à « *l'intérêt au désintéressement* » des fonctionnaires et les vertus d'une gestion scientifique. La capacité d'expertise se

[43] CHEVALLIER Jacques, dir., *La Gouvernabilité*, CURAPP, Paris, PUF, 1996

[44] Enquête auprès des maires sortant du département effectuée par l'association des Maires de France du Doubs (*Département et communes* – mai 1995)

[45] ROSANVALLON Pierre, Op. Cit., 2008

professionnalise.

La crise de la légitimité des experts et de la capacité des élus à prendre des décisions au nom de tous sont deux des composantes de cette crise. Les affaires politico-judiciaires de plus en plus médiatisées avec le développement du journalisme d'investigation jettent un discrédit affectant le personnel politique (élus et hauts fonctionnaires), comme dans l'affaire du sang contaminé[46], de la vache folle[47] ou bien des retombées du nuage radioactif de Tchernobyl[48] qui éclatent dans les années 90. L'image de l'élu comme personne œuvrant pour définir la volonté générale, dégagé des intérêts particuliers se brouille. De même, la reconnaissance des fonctionnaires comme intéressés au désintéressement, capable de définir l'intérêt général est mise à mal. Comment les élus peuvent-ils prendre des décisions justes, dans l'intérêt de tous, sur des diagnostics erronés? L'objectivité des experts est contestée, il leur est reproché d'être partisans. Il devient alors nécessaire de construire des outils pour légitimer les diagnostics, les avis émis, les décisions prises.

Afin de répondre à des enjeux spécifiques, la participation des habitants s'est donc peu à peu institutionnalisée pour devenir une politique publique : mise en place d'un cadre juridique, création de dispositifs, émergence de professionnels, normalisation de son utilisation dans les discours politiques

[46] En 1991, une journaliste publie un article dans l'*Evènement du Jeudi* prouvant que le centre national de transfusion sanguine (CNTS) a sciemment distribué à des hémophiles des produits sanguins dont certains étaient contaminés par le virus du SIDA en 1984 et 1985. Les 4 médecins dont le directeur du CNTS sont condamnés pour tromperie et non-assistance à personnes en danger en 1992. 3 personnes politiques comparaissent en 1999 pour homicides involontaires.

[47] En 1996, l'affaire de la vache folle éclate : une possible transmission de ce virus à l'homme génère la mise en place de fortes mesures sanitaires. La décision de nourrir des vaches avec des déchets animaux avait été prise seulement par des experts, sans informations ou consultations des associations de consommateurs.

[48] En 1986, l'accident de la centrale nucléaire de Tchernobyl est tout d'abord présenté par les pouvoirs publics et les médias comme n'ayant aucune conséquence sur le territoire français. Ce message, relayé par des experts et les pouvoirs publics, mettra à mal la crédibilité de la parole publique lorsque il sera prouvé que le nuage radiocatif a bien eu des conséquences en France.

1.2 LES ENJEUX DE LA PARTICIPATION

Le champ de la participation des habitants répond à des enjeux spécifiques. Développés dans un contexte de crise de légitimité du système représentatif traditionnel, ces instruments doivent permettre de (re)créer un lien de proximité entre les représentants et les représentés afin de légitimer ces premiers, de créer une norme délibérative pour légitimer la décision publique et de poser les bases d'un consensus minimum nécessaire à toute gouvernance.

1.2.1 Créer la proximité

La notion de proximité en politique est ancienne. Elle est inhérente au principe de légitimation du lien représentatif. En effet, la proximité crédibilise un lien entre le représentant et le représenté, et autorise le premier à parler au nom du second. Le candidat politique doit paraître proche des citoyens pour être légitime à les représenter. La proximité est souvent associée au local qui est vu comme le foyer naturel de la démocratie. Elle permet le contact direct avec les citoyens. Il s'y développe des liens d'interconnaissance qui favorisent ce sentiment de proximité.

La loi de 2002 sur la démocratie de proximité[49] met en avant cette notion en instaurant la création de conseils de quartier pour toute commune de plus de 80000 habitants, selon un découpage sectorisé. A Grenoble, ces conseils de quartier seront nommés Conseils Consultatif de Secteur. La loi prévoit qu'ils rendront des avis sur sollicitation de la mairie, sur des sujets inhérents à la politique municipale. Yves Sintomer[50] décrit le consensus politique en vigueur au moment du vote de la loi autour de l'idée que la participation peut contribuer à réduire l'écart entre l'élu et le citoyen en renforçant la transparence, l'écoute mutuelle et le dialogue entre les décideurs et les administrés. Cependant, certains élus dénoncent à l'époque le risque pour l'intérêt général que représente la mise en place de conseils de quartier, intervenant à une échelle réduite, dans un lien de proximité : « *le risque majeur est celui de la parcellisation de nos villes, par le développement des égoïsmes de quartier, qui pourront s'opposer à tel ou tel équipement pourtant utile à la collectivité. La ville est un tout, ne laissons pas son tissu se défaire*[51] ». C'est en prenant en compte ces craintes que s'est construite la loi de 2002 qui réaffirme que les élus, grâce au suffrage universel, sont légitimes à

[49] Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, *Journal Officiel*, 28 février 2002
[50] SINTOMER Yves, *Le Fer de lance de l'ambiguë « proximité »*, In : Territoires, Septembre 2007, n°480, pp.24-25
[51] PELISSARD Jacques, député de droite, compte-rendu de la deuxième séance de l'Assemblée Nationale du 13 juin 2001

interpréter l'intérêt général, tout en légitimant également l'expression d'intérêt particulier, que les élus doivent écouter. Pour Sintomer, les représentants gardent le monopole de la décision et en conséquence de la définition de l'intérêt général, les citoyens sont légitimes pour manifester activement leurs besoins et leurs intérêts particuliers, le conseil de quartier est le lieu de rencontres, l'interface entre l'intérêt général et l'intérêt particulier. La loi sur la démocratie de proximité s'inscrit ainsi à mi-chemin les problématiques participationnistes et républicaines, comme y fait référence Espilondo : « *On ne gouverne bien que de loin, mais on n'administre bien que de près [car] dans une bonne gestion démocratique, la distance permet d'éviter de confondre l'expression des intérêts particuliers avec l'intérêt général et de ne pas céder aux pressions conjoncturelles.*[52] » L'enjeu de la proximité n'est pas le partage du pouvoir décisionnel mais la création de canaux d'informations réguliers entre les habitants les plus actifs, les élus et les services.

Les participants des instruments dont l'enjeu est la proximité sont nommés *habitants*. On peut plus globalement noter l'omniprésence de la catégorie des *habitants* dès que l'enjeu porte sur le local, sur les liens de proximité, au détriment de la catégorie des *citoyens* dont l'utilisation fait plutôt référence à des dispositifs nationaux. L'*habitant* est valorisé dès que l'on s'intéresse à des enjeux et des concepts palpables et que l'on fait référence à l'expertise d'usage. A l'inverse, le *citoyen* est appelé sur des enjeux plus globaux, plus abstraits. L'*habitant* s'inscrit dans la ville et l'objet de ce type d'instrument est souvent urbain : de la gestion urbaine de proximité à la rénovation urbaine, les instances de proximité ont presque toujours une commission forte en participants et en sollicitation (provenant de la municipalité ou des habitants) sur cette thématique. Pour Amélie Flamand et Héloïse Nez[53] cela vient de la nécessité de démocratiser les décisions en matière d'aménagement urbain, d'entretenir un lien direct avec la population autour de ces questions et de prendre en compte la parole des habitants. Pour elles, les politiques ont repris à leur compte la forte revendication des habitants d'une nécessaire participation aux affaires qui les concernent. Les affaires qui les concernent ici sont donc cantonnées aux questions d'urbanisme, de logement, de transport, et non les questions d'éducation, de culture, de social ou autre. Nous pouvons émettre l'hypothèse que si les questions d'urbanisme concernent effectivement les habitants, elles sont également les questions les plus visibles (action sur le bâti, le cadre de vie). C'est un choix politique de les mettre en avant dans des débats publics par les élus. L'action publique élaborée sur ces thématiques peut sembler plus simple à expliquer et à être appréhender par des citoyens lambda que des actions ayant des

[52] ESPILONDO Jean, député socialiste, compte-rendu de la deuxième séance de l'Assemblée Nationale du 14 juin 2001

[53] FLAMAND Amélie et NEZ Héloïse, *Généalogie des dispositifs sur des projets urbains*, In : Sous la direction BACQUE M.H. et SINTOMER Yves, *La démocratie participative inachevée*, Editions Yves Michel, 2010

effets moins facilement quantifiables et visibles. L'enjeu de la proximité est bien de donner à voir ce que fait l'action publique, à afficher ce lien entre les élus et les habitants et à créer des espaces de d'échanges pour une meilleure compréhension mutuelle.

1.2.2 L'émergence d'une norme délibérative

Loïc Blondiaux et Yves Sintomer[54] étudient les effets des instruments participatifs en mettant en avant *l'impératif délibératif* qui s'est imposé. La multiplication d'instruments tels que le Conseil National du Débat Public, les forums citoyens, les sondages délibératifs fait émerger une norme délibérative.

La théorie délibérative s'inspire des travaux d'Habermas[55] et repose sur le principe que la légitimité démocratique vient des accords auxquels les citoyens sont susceptibles de parvenir grâce à leurs discussions dans l'espace public et grâce aux procédures de l'Etat. Les théories délibératives mettent l'espace public délibératif au cœur de la société politique (et non les assemblées délibérantes comme dans les théories républicaines et libérales). Il s'agit ici de fusionner l'opinion publique et la délibération, en l'ancrant dans les discussions ordinaires des citoyens plutôt qu'en opposant l'activité des représentants à une opinion publique irrationnelle des masses. Le moment décisif est donc la formation de l'opinion publique (de nature communicationnelle) et non le vote.

Cette théorie prend pour hypothèse que chacun peut délibérer de façon raisonnable, cette activité n'est pas le monopole des élites. Cette délibération peut s'institutionnaliser dans des procédures ou dans des instances représentatives. Même si la fusion entre délibération et espace public n'est pas totale, c'est cette dernière qui en est la source principale. Les formations de l'opinion publique, même si elles sont faillibles, sont emprunts de rationalité. La délibération est tournée vers le consensus raisonnable et permet d'intégrer le point de vue de l'autre, de monter en généralité.

La théorie délibérative modifie la théorie républicaine : le peuple n'exerce son pouvoir qu'au travers d'espaces publics de médiation et de communication. Elle réinterprète également la théorie libérale : la légitimité démocratique découle non pas du marchandage des intérêts particuliers mais du recours à l'argumentation et la recherche « du bon argument » plus que sur des intérêts individuels. Elle s'appuie essentiellement sur les institutions actuelles de démocratie représentative, en admettant que des améliorations sont possibles. La participation démocratique est ici une fin en soi. Il s'agit d'une participation à la délibération et à la formation de la décision, afin que tous les points de vue soient pris en compte et non une implication directe dans la prise de décision. Plus les dispositifs délibératifs se multiplient sur les questions publiques, plus la représentation est amenée à se dissoudre dans la délibération.

[54] BLONDIAUX Loïc et SINTOMER Yves, *L'Impératif délibératif*, In: Politix, Vol. 15, N°57, Premier trimestre 2002, pp. 17-35

[55] HABERMAS Jürgen, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, nrf essais, 1997

Les problèmes posés par la démocratie représentative sont ainsi écartés.
Dans ce type de dispositifs, la légitimité démocratique recherchée est celle du choix du bon argument, de l'écoute et de la prise en compte de chacun d'eux. Ils permettent l'intégration de nouveaux acteurs dans le processus de construction de choix démocratiques, reconnaissent une forme de savoir aux citoyens lambdas et brisent ainsi le monopole des experts dans la préparation des décisions collectives. De plus, la multiplication des lieux de discussion légitime en démocratie a plusieurs effets : amener l'opinion éclairée des citoyens lors des décisions prises par les élus limitant ainsi le monopole de "l'opinion éclairée du représentant" ainsi que la mise en forme d'un hypothétique processus de participation en reproduisant un processus de décision démocratique idéal : recueil d'informations, confrontation des arguments, décision.

Cependant, suite à plusieurs études de terrain, les auteurs observent un grand écart entre cet idéal théorique et les faits. Ils relèvent plusieurs points significatifs. Tout d'abord, l'articulation entre le processus délibératif et la décision est souvent laissée en suspens. Les avis n'ont pas toujours d'impact sur la décision, l'investissement des citoyens à une procédure qui ne génèrent pas d'effets significatifs est donc aléatoire. De plus, l'organisation de la délibération pose un problème de temps, un équilibre à trouver entre distribution égalitaire des temps de parole et dynamique spontanée des discussions. L'autorité organisatrice définit la procédure, or il est difficile de coupler délibération et décision. Enfin, les personnes impliquées dans les décisions ne sont pas des acteurs à part égale dans les délibérations, cette participation inégale affecte les personnes des groupes dominés.

On peut s'interroger sur les raisons du recours à la démocratie délibérative. Se fait-elle plus dans un souci d'efficacité que dans une exigence de démocratie? En impliquant toujours plus d'acteurs, ces instruments fabriquent l'acceptation sociale et détournent les associations de leur rôle de critique et de contestations. Les politiques sur l'environnement depuis les années 80 montrent que même en faisant des concessions sur les dispositifs, les décideurs parviennent presque toujours à maintenir l'essentiel de leurs politiques menées.

1.2.3 Fabriquer l'acceptation sociale

Pour Jean-Pierre Gaudin[56], deux approches d'aide à la décision se sont développées ces dernières années : une aide technique, un perfectionnement du calcul ; et un approfondissement de la consultation. L'enjeu aujourd'hui serait de rapprocher ces deux conceptions pour renforcer la légitimité politique et créer le consensus minimum nécessaire pour conduire l'action publique et ainsi gérer les controverses.

La nécessité du consensus pose la question des conditions auxquelles une décision sera acceptée ou rejetée. "*Vouloir mesurer l'acceptabilité, voire "l'acceptance" [...], c'est estimer la pertinence d'une décision ou d'une action, telle qu'elle peut être perçue par le public.*[57]" Cette notion d'acceptabilité a été largement utilisée dans d'autres champs : en orthographe (pour mesurer le degré de conformité aux règles), pour un prix (pour mesurer l'adéquation à la demande des clients) ou encore dans le design (selon le goût majoritaire). Mesurer l'acceptabilité d'une règle ou d'une décision publique revient à déterminer sa capacité à être adoptée en tenant compte d'attitudes et de comportements sociaux.

Mais si mesurer l'acceptabilité est important, le véritable enjeu est de l'organiser à l'avance. Dans le cadre des décisions publiques, "*l'organisation de la participation des citoyens ou des usagers a croisé la mesure de l'acceptabilité*[58]". La négociation entre l'optimum technique et le consensus social permet de créer cette acceptabilité. Il est donc nécessaire de les réunir dans un même diagnostic. Ainsi, l'organisation d'une consultation ou d'un débat public formalise les discussions et rend possible cet espace d'échanges entre habitants et experts. Cela permet également aux pouvoirs publics de peser directement sur l'agenda des problèmes collectifs en mettant sur le devant de la scène l'un d'entre eux. Hiérarchiser les problèmes revient à les classer, à en faire passer certains au second plan. Ceci répond au besoin de créer des consensus politiques minimums en organisant de manière préventive le débat. L'enjeu est alors, comme pour la Commission Nationale du Débat Public, d'amener à la décision en conciliant un avis technique et des actions auprès d'un public très différencié.

Or, les dossiers mis en débat sont généralement établis par les porteurs de projet. Les instruments sont difficilement conçus avec un médiateur réellement neutre. Loïc Blondiaux[59]

[56] GAUDIN Jean-Pierre, Op. Cit.
[57] Idem, p.65
[58] Idem, p.66
[59] BLONDIAUX Loïc, Op. Cit., 2008

parle "*d'ingénierie de la participation*" pour qualifier l'émergence d'un groupe de professionnels de la participation. Pour lui, ces professionnels contribuent à codifier le champ de la participation et à en diffuser la nécessité. Ils participent à la création d'instruments spécifiques, nécessitant l'intervention de spécialistes de la communication avec les "*profanes*", de l'organisation de la discussion de groupe et de la production du consensus. Pour Gaudin, le consentement est envisagé comme le résultat de méthodes. Il en détaille quelques-unes, qui sont souvent mise en œuvre et qui produisent de réels effets même si elles sont jugées parfois anodines ou allant de soi.

Par exemple, une réunion publique débute souvent par un compte-rendu de la situation existante. La présentation du problème induit dès le départ une hiérarchisation des données et donne à voir une certaine façon de le penser, de le concevoir. Une autre méthode utilisée pour diminuer les conflits est la division du problème initial. Décomposer une question globale permet d'avoir des éléments traitables séparément. Cela semble logique mais n'est pas neutre. Proposer le fractionnement de la question globale permet d'en évaluer point par point les avantages et les inconvénients, d'équilibrer les concessions entre les différentes parties pour créer une situation de donnant-donnant. La question décomposée en sous-problèmes facilite les accords partiels, l'échange de concessions et déplace la question qui fait conflit.

Comme dans ces exemples, une des manières de répondre à ces enjeux est le développement d'outils, de techniques. Pour répondre au besoin de proximité, de débats, de consensus, la participation s'est instrumentée. Elle répond aujourd'hui aux caractéristiques d'un instrument d'action publique au sens où le présentent Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès.

1.3 LES INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE

Un instrument d'action publique est un outil politique porteur de normes et de valeurs spécifiques. Il comprend également des caractéristiques spécifiques. La participation des habitants peut se lire au prisme de ses instruments. En effet, elle correspond aujourd'hui à une catégorie d'action publique instrumentée, comme le montre l'exemple de Grenoble.

Les politiques grenobloises sont souvent citées pour illustrer les différents dispositifs participatifs locaux élaborés. Issus d'une tradition de participation depuis la création des unions de quartier et l'émergence des GAM, Grenoble est aujourd'hui dotée de plusieurs instruments. Nous en étudierons ici principalement trois : les unions de quartier, les Conseils Consultatifs de secteur et la charte de la démocratie locale ; pour montrer comment la participation est devenue un instrument d'action publique. Les unions de quartier sont historiquement des lieux de participation. La *Charte de la démocratie locale*[60], approuvée le 26 janvier 2009 par le Conseil Municipal, fait suite au choix politique de charger un élu des questions de démocratie locale lors du renouvellement municipal de 2008. Elle explicite les rôles de chacun et les procédures dans l'ensemble des démarches participatives institutionnelles. Enfin, les Conseils Consultatifs de Secteur (CCS) sont mis en place en 2002 sur l'ensemble de la Ville, répondant ainsi à la loi sur la démocratie de proximité[61].

1.3.1 L'instrument d'action publique, un outil politique

Patrick Le Galès et Pierre Lascoumes[62] expliquent que l'action publique se développe dans un espace sociopolitique construit autant par des instruments et des techniques que par des finalités, des contenus, des projets d'acteurs. Les instruments permettent de structurer les volontés politiques.

Ils sont définis par les auteurs comme « *un ensemble de règles et de procédures plus ou moins coordonnées qui gouverne les interactions et les comportements des acteurs et des organisations*[63] ».

Un instrument est rarement utilisé seul dans une politique publique. Ces dernières mobilisent généralement une pluralité d'instruments différents tant dans la forme que dans leurs mises en

[60] Document en annexe
[61] Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, *Journal Officiel*, 28 février 2002
[62] Sous la direction de LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, Op. Cit.
[63] Sous la direction de LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, Op. Cit., p.15

œuvre. Cette mobilisation multiple peut poser la question de la coordination de l'ensemble de ces instruments et de leurs effets.

Les instruments génèrent plusieurs types d'effet :
En rendant visibles et prévisibles les comportements des acteurs et en structurant l'action collective, les instruments réduisent l'incertitude. Ils donnent un cadre stable qui facilite l'anticipation.
Les instruments déterminent également les ressources qui peuvent être utilisées et par qui elles le seront. Ils contraignent certains acteurs et en favorisent d'autres. Ils organisent ainsi les rapports de force.
Ils sont porteurs d'un effet d'agrégation. Les instruments sont un point de passage obligé qui conduit à des activités de traduction afin que chacun des acteurs puissent se retrouver et travailler sur ces questions. Ils induisent des détours par rapport à la conception initiale de chacun et peuvent produire des effets d'inertie.
Ils véhiculent une certaine vision du problème car ils fournissent des grilles de représentation du social et catégorisent des situations. Les instruments produisent une représentation de l'enjeu qu'ils traitent.
En hiérarchisant les variables, les instruments induisent un système explicatif. La volonté d'informer intelligiblement le plus grand nombre sur un problème complexe amène souvent à réduire les messages, à les simplifier. Les instruments proposent une problématisation de la situation et induit des solutions pour y répondre.

L'ensemble de ces effets montre que les instruments ne sont pas des outils techniques neutres. Ils permettent d'anticiper les comportements des acteurs, d'organiser les rapports de force, et ils fournissent une représentation et une problématisation des situations. L'intérêt pour l'innovation instrumentale s'est développé lors de l'émergence d'un nouveau mode de management public et de nouveaux enjeux sociaux (notamment environnementaux et concernant les NTIC). Ils participent à la promotion de nouvelles formes de gouvernances et permettent d'afficher un changement, une rupture. Ainsi, « *un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur*[64]. »

[64] Sous la direction de LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, Op. Cit., p.13

La *charte de la démocratie locale* est un des instruments d'action publique de la Ville de Grenoble. Elle est élaborée en 2008 dans une démarche participative : quatre réunions publiques et des ateliers ont été organisées avec les habitants et les associations. Michel Destot, Maire de Grenoble, pose clairement les enjeux de la démocratie participative grenobloise dans l'éditorial : "*nous appuyer sur l'expertise d'usage des habitants*", pour "*chercher avec eux, avec vous, des réponses*" ; "*construire une relation de confiance et d'échanges*" ; "*redonner du souffle à notre système démocratique*" ; "*lutter contre la distance qui peut parfois s'instaurer entre les responsables politiques et les citoyens*". Trois types d'enjeux sont mis en avant : développer la capacité d'expertise des citoyens, créer un lien de proximité et donner de la légitimité au système démocratique actuel ; la participation des habitants étant ici une réponse aux symptômes de la crise de la démocratie représentative. En effet, l'expertise des habitants est valorisée pour trouver des solutions efficaces alors que l'expertise des professionnels n'est pas mentionnée. Il s'agit également de reconstruire l'image des élus, une relation élus-habitants dans la proximité et la confiance. Enfin, la participation permettrait de redynamiser le système démocratique local, en étant la bonne échelle pour exercer sa citoyenneté. Cette démarche se veut une recherche d'efficacité, une rupture énoncée avec les instruments précédents.

La *Charte de la démocratie locale* marque un engagement réciproque entre deux parties : "*la Ville de Grenoble et les Grenoblois désireux de participer s'engagent à respecter les règles de la concertation identifiées au préalable sur chaque projet*[65]". Cet engagement est moral car il n'existe pas de recours juridique pour non-respect de charte. C'est un acte symbolique qui donne à voir le positionnement de la mairie face aux citoyens. Pour Le Galès et Lascoumes, c'est un geste politique effectué grâce à l'instrument permettant de poser officiellement l'ensemble des règles et des principes qui régulent le dialogue public. Ce geste cherche à produire un effet symbolique d'autorité et de compétence de la puissance publique en marquant une rupture avec les actions précédentes.

La charte explicite les engagements de chacune des parties. Pour la Ville, il s'agit notamment de créer des conditions de confiance, favoriser l'expression de tous, énoncer et expliquer dans un délai indiqué les finalités et les positions arrêtées, associer la population à toutes les étapes de la réalisation d'un projet, mettre en place des consultations et en formaliser les règles de manière précise, dire ses priorités d'actions, répondre aux saisies des habitants. Pour les participants, la *règle du jeu* leur demande, entre autres, de toucher un public large, d'informer

[65] Article 11 de la Charte de la démocratie locale

les membres du caractère consultatif de la procédure, de répondre aux saisis et de s'autosaisir quand des habitants le jugent nécessaire. Cette explicitation (la charte comporte 27 articles plus des annexes) détaille finement les postures souhaitées, les démarches que chacun doit effectuer, les procédures à respecter. La participation est ici accompagnée, encadrée.

Les annexes de la Charte mentionnent les trois types d'acteurs de la participation : les élus municipaux, les services municipaux, les acteurs locaux (ici définis comme les Grenoblois, organisés ou non et mobilisés dans une instance de type union de quartier ou Conseil Consultatif de Secteur, les acteurs socio-économiques, les usagers, les associations, les institutions).

Le rôle de chacun d'eux est défini :

- *"les élus détiennent le pouvoir d'arbitrage et de décision de par leur élection au suffrage universel. Ils sont garants de l'intérêt général."* Nous sommes ici dans de la participation-information, consultation ou concertation, mais il n'y a pas de partage du pouvoir, la décision reste au niveau du Conseil Municipal. Les élus sont reconnus comme garant de l'intérêt général, au-dessus des intérêts particuliers, des intérêts partisans, des intérêts électoralistes. Ils ont un rôle d'arbitre. C'est le suffrage universel qui leur donne cette légitimité. La participation s'inscrit bien ici en complément et non en substitut de la démocratie représentative qui est renforcée : c'est l'élu qui est capable de définir l'intérêt général, l'élection comme mode de désignation des représentants est légitimée.
- *"Les services municipaux ont la charge d'éclairer les choix des élus et de mettre en œuvre leurs décisions et projets. Ils doivent être acteurs des démarches de concertation afin de prendre en considération du mieux possible les avis et propositions issues des processus de débat."* Le corps administratif retrouve ici sa place d'expert : c'est son diagnostic qui va permettre d'éclairer les choix des élus. Cependant, il est aidé dans cette démarche par les processus de débat public qui doit faire émerger une norme délibérative, qu'ils doivent prendre en compte le mieux possible. Les images des élus et des experts mises à mal à partir des années 90 sont ici réaffirmées. La *Charte de la démocratie locale*, instrument participatif, valorise les rôles traditionnels de la démocratie représentative : l'élu a le monopole de l'intérêt général, l'expert possède la capacité de diagnostic.
- *"Les acteurs locaux [...] sont des partenaires indispensables pour la construction de projets et de politiques publiques adaptés aux besoins et aux attentes des grenoblois. Leur participation aux démarches de concertation et/ou aux instances permanentes de la démocratie locale permet à la fois d'enrichir les projets menés par la Municipalité, de*

partager la construction de l'intérêt général et de dynamiser l'engagement dans la vie locale."
L'idée des GAM selon laquelle les habitants sont les mieux placés pour élaborer des solutions à leurs problèmes est mise en avant. Outre la référence culturelle, on peut noter ici une grande clarté dans le processus à suivre pour pouvoir être un acteur local. Il s'agit donc de participer aux instances permanentes, et de travailler sur des projets apportés par la Ville.

La participation institutionnelle est ici définie et encadrée. Les règles du jeu sont posées, les rôles attribués sont ceux de la démocratie représentative. Un lexique de 17 définitions, ainsi que la définition des instances permanentes de démocratie locale (dont les Conseils Consultatifs de Secteur et les unions de quartier font partis) accompagne la charte. Celle-ci produit les effets des instruments d'action publique repérés par Le Galès et Lascoumes.
Elle rend visible et prévisible les comportements des acteurs en créant des procédures, des règles, des manières de faire qui structurent l'action collective. Ce cadre stable facilite l'anticipation et réduit l'incertitude. Elle explique également le rôle de chacun, ses ressources, ses capacités, ses compétences, les limites de l'action qu'il peut entreprendre, les instances par lesquelles il faut passer pour avoir accès à la démocratie locale. A ce titre, elle organise ainsi les rapports de force. De la production d'un lexique spécifique découle un effet d'agrégation : ces activités de traduction permettent aux acteurs de s'entendre, se comprendre et travailler ensemble tout en induisant un détour par rapport à la conception initiale que chacun pouvait avoir. Ceci accompagne les acteurs vers une même manière de faire, une même façon d'envisager la relation entre les deux parties. Les instruments ont donc ici une influence sur le comportement des acteurs.
La Charte fournit également une certaine représentation du social, de la réalité du champ politique local. Elle véhicule une certaine vision de la situation. Les instruments produisent ainsi une représentation de l'enjeu qu'ils traitent. En créant des objectifs prioritaires, en mettant en avant des enjeux, la Charte hiérarchise les variables et induit un système explicatif, une certaine problématisation de la situation qui induit des solutions pour y répondre. Par exemple, une des situations problématiques est le besoin de "*redonner du souffle à notre système démocratique*[66]", la solution induite par les instruments est l'engagement des habitants dans des instances participatives.

[66] Editoral de Michel DESTOT de la *Charte de la démocratie locale*

1.3.2 Le choix des instruments

Pierre Lascoumes et Louis Simard[67] mettent en lumière que le choix des instruments est un processus qui définit le style d'une politique publique. Les trois critères principaux de choix d'un instrument sont son adéquation au contexte, son niveau d'acceptabilité normative et le degré d'usage légal possible. Plusieurs variables sont prises en compte dans le choix d'un instrument :

A un niveau macroscopique, les études montrent l'influence des accords internationaux, des organisations mais aussi de la circulation des idées. Le choix des instruments est influencé par des normes et des règlements qu'ils imposent ou proposent. Les auteurs prennent pour exemple la lutte contre le changement climatique. Les instruments choisis pour mettre en œuvre les politiques publiques dans ce champ relèvent souvent de ces variables.

A l'échelle méso, les éléments institutionnels sont mis en avant. Des facteurs cognitifs et subjectifs interviennent dans les choix d'instruments tels que la familiarité avec certains outils et les routines sectorielles. Les structures et les cultures organisationnelles renforcent ces variables.

Dans une perspective plus microscopique, les auteurs s'appuient sur plusieurs études pour mettre en évidence l'impact de la subjectivité des individus, l'importance des préférences personnelles et la défense de certains intérêts dans le choix des instruments.

L'instrument, conçu jusqu'alors comme une variable indépendante, un outil neutre, est envisagé ici comme une variable dépendante d'autres variables. Le choix d'un instrument est le fruit d'un processus s'insérant dans le dessin d'une politique publique.

A Grenoble, le déploiement d'instruments participatifs vient tout d'abord d'une culture de la participation. Lorsque ces démarches sont familières, elles s'inscrivent plus facilement comme des normes, des modèles d'action publique. L'héritage participatif grenoblois vient tout d'abord de l'engagement d'Hubert Dubedout et la création des GAM comme nous l'avons vu précédemment. Issu de l'Union de Quartier Championnet, il considère le quartier comme la structure de base de la démocratie locale. C'est à ce niveau que peuvent être pris en compte les besoins des habitants. Cette structuration par quartier, puis par secteur est aujourd'hui toujours en vigueur dans la manière de penser l'organisation de la participation.

Tout au long de ses mandats, Hubert Dubedout multiplie les consultations publiques et les

[67] LASCOUMES Pierre et SIMARD Louis, *"l'action publique au prisme de ses instruments" Introduction*, Revue française de science politique, 2011/1 Vol.61, PP 5-22. DOI : 10.391711 fsp.611.0005

débats. Cette culture perdurera, bien que portée différemment, sous les mandats d'Alain Carignon (de 1983 à 1989 et de 1989 à 1995). Il organise même en 1983 un référendum sur la construction de la première ligne de tram à Grenoble. Ce fut le premier référendum organisé en France dans une ville de plus de 100000 habitants, perpétuant l'image de la démarche participative grenobloise comme pionnière en matière d'initiatives locales.
Michel Destot se revendique également de cet héritage. Il fut d'ailleurs conseiller municipal de l'Information sous Hubert Dubedout de 1977 à 1983. Il met en avant cette culture participative, comme lors de son discours d'investiture du 23 mars 2008 : "[...] *émotion aussi en pensant à Hubert Dubedout qui avait connu avant moi le privilège d'un troisième mandat au service des grenoblois*", "*d'ici la fin de l'année, nous établirons les nouvelles règles du jeu de la démocratie participative que nous souhaitons établir avec nos concitoyens. Elles seront le résultat d'une évaluation des années passées et d'un dialogue constructif, permanent et naturel avec les habitants et les associations*". L'élaboration de ces nouvelles règles du jeu prendra la forme d'une charte dont les objectifs sont d'améliorer le dialogue public et le fonctionnement des instances existantes.

Si cette culture de la participation est présente chez les élus, elle est également présente auprès des services, des techniciens. En effet, la Ville de Grenoble a depuis plusieurs années des professionnels de la participation, regroupés à l'intérieur d'un service (pôle dialogue public) ou bien dans les équipements municipaux qui se trouve dans les différents secteurs (antenne marie et centres sociaux). Cette culture peut s'appréhender également dans la population : de nombreuses associations et de nombreux collectifs sont présents sur l'ensemble de la ville.
La familiarité avec ces outils, les routines qui se sont installées, les manières de faire ou de concevoir l'action publique qui se sont diffusées sont autant de facteurs qui induisent le choix d'instruments participatifs.

1.3.3 La typologie des instruments

De nombreuses typologies des instruments existent, plaçant la focale sous différents angles. Les typologies les plus récentes conjuguent l'intérêt pour les instruments et la recherche d'un nouveau mode de gouvernement[68].

Lascoumes et Le Galès proposent une typologie inspirée de Christopher Hood[69]. Celui-ci travaille à partir d'une analyse systématique des instruments à l'interface entre gouvernement et citoyens, à partir de deux activités essentielles des gouvernements : la collecte et l'analyse d'informations et la modification des comportements. Il dégage trois ensembles d'institution de mécanismes dans tout système de contrôle : des moyens d'établir des normes et des objectifs, des moyens d'observation de l'état d'un système par rapport aux objectifs, des moyens de corrections pour faire évoluer le système par rapport aux objectifs définis.

La typologie de Lascoumes et Le Galès différencie cinq types d'instruments et catégorise leur rapport politique et leur type de légitimité.

Type d'instrument	**Type de rapport politique**	**Type de légitimité**
Législatif et réglementaire	Etat tuteur du social	Imposition d'un intérêt général par des représentants mandatés élus ou des hauts fonctionnaires
Economique et fiscal	Etat producteur de richesse, état redistributeur	Recherche d'une utilité collective – efficacité sociale et économique
Conventionnel et incitatif	Etat mobilisateur	Recherche d'engagement direct
Informatif et communicationnel	Démocratie du public	Explicitation des décisions et responsabilisation des acteurs
Normes et standards	Ajustement au sein de la société civile – mécanismes de concurrence	Mixte : scientifico-technique et démocratiquement négociée et/ou concurrence, pression des mécanismes de marché

[68] LASCOUMES Pierre et SIMARD Louis, Op. Cit.
[69] HOOD Christopher, *The Tools of Government*, Chatham House, 1986

Les politiques publiques participatives grenobloises font appel à plusieurs types d'instruments. Des instruments législatifs et réglementaires (*charte de la démocratie locale*, *charte des Conseils Consultatifs de Secteur*) élaborent un cadre. Ce type d'instrument exerce une fonction symbolique : c'est un attribut du pouvoir légitime et il tire sa force du respect de la procédure de décision qui le précède. Les actes législatifs et réglementaires ont également une fonction axiologique, c'est à dire qu'ils énoncent des valeurs et des intérêts protégés par la puissance publique. Enfin, une de leur fonction est l'orientation des comportements sociaux et l'organisation de systèmes de surveillance. Ce type d'instrument reflète le souhait de marquer une volonté et de cadrer des activités.

Les politiques publiques participatives utilisent également un type d'instrument économique et fiscal, bien que ce ne soit pas l'instrument central : en allouant des subventions, la puissance publique organise les ressources qui seront disponibles pour les acteurs.

Pour Lascoumes et Le Galès, les trois autres types d'instruments sont nouveaux. Les politiques participatives les utilisent afin de proposer des formes de régulation publique moins dirigistes, prenant en compte les critiques récurrentes adressées aux autres instruments. Les objectifs sont d'organiser des rapports politiques différents, basés sur la communication et la concertation, et renouveler les fondements de la légitimité. La puissance publique se positionne alors comme un animateur ou un coordinateur qui mène des actions de mobilisation, d'intégration et de mise en cohérence. C'est ce que l'on peut observer dans les CCS par exemple : la Ville de Grenoble se positionne comme facilitateur du dialogue entre habitants, entre habitants et services, entre habitants et élus. La posture est celle d'un coordinateur d'acteurs qui mobilise et informe.

1.3.4 Les effets de résistances

Un instrument est conçu pour une utilisation précise : définir, désigner, décider, compter, informer[70]. Il a également une visée politique, il n'est pas neutre et porte en lui des représentations de la société. Il génère des effets autres que ceux affichés et ne peut être réduit à une technique rationnelle. En effet, il est indissociable des agents (élus, professionnels ou citoyens) qui vont le déployer, l'utiliser, le faire évoluer, le détourner.

Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis[71] observent des modes d'appropriation différenciés qu'ils qualifient d'effets de résistances. Ils prennent en compte l'ensemble des situations de tension liées à la mise en œuvre des instruments, de la friction à l'opposition résolue en passant par le détournement. Ils distinguent trois espaces de résistance aux instruments :

- L'espace de formulation d'un instrument, de son choix.

La contestation porte sur sa bonne configuration ou sur une opposition à sa création. C'est un espace pré-décisionnel dans lequel se confrontent des expertises différentes. Un choix politique détermine le choix de l'instrument. Cet espace de résistance est généralement investit par les élus politiques. Les auteurs notent que peu de travaux rendent compte de cet espace. Le plus récent est celui du débat autour de l'opportunité d'instituer « la taxe carbone » suite au Grenelle de l'environnement. A Grenoble, la *Charte de la démocratie locale* a pour effet de freiner les résistances des élus quant à la participation des habitants : votée par le conseil municipal, elle prend acte des engagements de la Ville sur ces démarches. Chaque secteur est ainsi doté d'un CCS, quelque soit la volonté personnelle de l'élu de ce secteur. Cependant, l'espace de résistance existe toujours, il ne se situe alors pas dans la création mais dans l'utilisation de l'outil. L'investissement dans ces instances est variable (présence aux réunions, disponibilité, soutien politique des avis émis par les habitants), l'instrument est plus ou moins utilisé comme source légitime de propositions.

- L'espace de l'appropriation et de la mise en œuvre.

On y trouve des résistances individuelles ou organisationnelles : manque d'information ou de compréhension du programme, inertie, manque de ressources (matérielles ou légitimes). Cet espace montre l'importance de l'appropriation des instruments par les acteurs intermédiaires. Elle est conditionnée en grande partie à leur culture professionnelle et leur capacité d'action. Ces résistances peuvent amener les metteurs en œuvre à réinterpréter, voire réorienter le sens

[70] Sous la direction de LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, Op. Cit.,
[71] LE BOURHIS Jean-Pierre et LASCOUMES Pierre, Op. Cit.

initial des programmes. Dans le cadre des CCS, il s'agit ici de l'appropriation par les professionnels de l'instance mais également des liens qui peuvent exister avec les services municipaux.

- L'espace des comportements et des publics cibles.

Leur rapport au programme est censé orienter leur conduite. Il s'agit d'observer le comportement des acteurs face à l'instrument. Dans le cadre des instances participatives, on peut noter de manière générale un fort effet de résistance par rapport au public : les dispositifs considérés comme ayant un fort taux de fréquentation sont investit par 5% du public ciblé. Grenoble n'échappe pas à cet écueil. Les instances participatives ne touchent qu'un nombre restreint de la population.

Les résistances aux instruments peuvent provenir des différents acteurs : les concepteurs (les élus), les metteurs en œuvre (les professionnels), le public ciblé (les habitants, les usagers, les citoyens). Elles se manifestent dans des espaces qui leur sont propres. Ces résistances peuvent prendre plusieurs formes, il existe différentes pratiques d'opposition. Elles s'appréhendent par trois types de comportements. Le premier est la contestation. Elle est définie par les auteurs comme une forme de « voice », dont la traduction peut être « prise de parole ». Les individus critiquent de manière ouverte et directe l'instrument. Ils remettent en question le fonctionnement de l'organisation et le système de valeur sur lequel il repose. La deuxième forme d'opposition est le contournement, la neutralisation. C'est une sorte « d'exit » qui peut prendre deux formes selon que le recours à l'instrument est plus ou moins obligatoire : le contournement est un évitement radical, les agents ne participent pas au dispositif; la neutralisation est une simulation d'usage, un usage superficiel, utilisé quand l'évitement est impossible. La troisième forme est le détournement. Elle nécessite l'appropriation de l'instrument par l'agent et une capacité à le réinterpréter pour servir ses propres fins. Elle suppose une forme de loyauté aux commanditaires tout en laissant une marge de manœuvre suffisante à l'évolution, une certaine indépendance.

L'appropriation d'un nouvel instrument d'action publique peut prendre plusieurs années (pour les instruments participatifs grenoblois, des habitants et des élus parlent de 4 ou 5 ans). Une fois appropriée par les différents types d'acteurs, l'instrumentation est un moyen de créer une culture commune. Le fait d'instrumenter permettrait ainsi d'assurer une pérennité de la politique publique, au-delà des individus. En développant des outils participatifs, la Ville de Grenoble modifie les manières de faire des services, et les habitants acquièrent des habitudes

de fonctionnement. Plus les instruments sont appropriés par des types d'acteurs différents (ici les services et les habitants), plus il est difficile pour un seul groupe d'acteurs de développer des stratégies de résistance (ici les élus) : « *Tout le travail en amont qui est fait avec les services, et les membres du CCS fait qu'il y a aussi la construction d'une espèce de culture commune qui se met en place.* [...] *Je crois que du coup, il y a cette culture commune et je pense que cette culture commune là, elle dépasse les mandats d'élus au bout d'un moment.*[72] »

[72] Entretien n°9 (élu municipal)

Des années 60 à nos jours, la sémantique de la participation a évolué, pour définir aujourd'hui des logiques *top down,* répondant aux enjeux d'une meilleure gouvernance. Celle-ci associe des acteurs différents dans l'élaboration de diagnostics servant de base aux décisions prises au nom de l'intérêt général : des habitants motivés, des élus, des experts (les services) et des professionnels de la participation en charge de permettre une entente mutuelle. La participation est aujourd'hui une politique publique, c'est à dire une action menée, ici à plusieurs, en vue de la résolution d'une situation perçue comme un problème. Par les instruments déployés, les élus donnent à voir une certaine vision de ce problème et des solutions nécessaires pour y répondre. Les instruments répondant ainsi aux enjeux de la démocratie représentative : créer des liens de proximité pour légitimer le lien représentant/représenté, faire émerger une nouvelle norme délibérative et créer un consensus minimum nécessaire à toute action de gouvernance.

On peut remarquer deux niveaux d'instrumentation différents dans les instances participatives grenobloises, celui des unions de quartier et celui des CCS. Les unions de quartier sont des associations. Historiquement, elles jouent un rôle politique dans le champ local. Les instruments, qui permettent de mettre en place des procédures, des routines, des manières de faire, ne sont pas régis par une charte, ils sont propres à chacune des unions de quartier. L'interlocuteur privilégié des unions de quartier est l'élu de secteur. Il est interpellé directement par elles sur différents sujets. Charge à lui de mener le dialogue et de faire remonter ce qu'il juge pertinent à l'équipe municipale. Les rôles, les missions, les procédures ne sont pas homogènes à l'ensemble des unions de quartier. Ce sont des relations interpersonnelles, qui se nouent entre les membres de telles unions de quartier et l'élu de secteur. Nous sommes ici dans un faible niveau d'instrumentation. A l'inverse, les CCS sont des instances paramunicipales. Ils sont tous régis par une charte qui définit les procédures à suivre et les engagements de chacun. L'interlocuteur des CCS est l'élu de secteur, mais également les autres élus municipaux, selon le sujet traité. Une volonté de formalisation a été mise en avant : l'écrit est beaucoup utilisé dans les échanges entre la Ville et les membres des CCS. Il répond à des codifications homogénéisées à l'ensemble du territoire. Les CCS répondent à un fort niveau d'instrumentation.

Pour Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès[73], les politiques publiques sont une action collective qui participe à la création d'un ordre social et politique, à la direction de la société, à la régulation des tensions, à l'intégration des groupes et à la résolution des conflits. Ainsi, les instruments participatifs mis en place ne sont pas neutres et servent ces objectifs. Grenoble

[73] LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, Op. Cit., 2007

est une municipalité qui a largement instrumenté sa politique publique participative ces dernières années. Ceci a des effets sur le comportement des acteurs, et induit donc une certaine régulation sociale, c'est à dire une manière de faire, de se comporter, d'échanger entre les habitants, les services, les élus.

2ème PARTIE : COMMENT L'INSTRUMENTATION DE LA PARTICIPATION DES HABITANTS FACILITE UNE CERTAINE REGULATION SOCIALE

La participation des habitants est aujourd'hui un instrument d'action publique.

Dans une perspective sociologique, l'étude de l'action publique s'attache aux interactions entre les individus, à leurs échanges, aux mécanismes de coordination mais également aux normes qui sont véhiculées. L'action publique est vectrice de changement social, de résolution des conflits, d'ajustement entre différents groupes et différents intérêts. Elle répartie les ressources et crée ou compense des inégalités. L'interaction entre les différents acteurs, ainsi que les normes et les procédures qui les encadrent sont centrales.

Dans ce chapitre, nous tacherons de mettre en lumière comment l'instrumentation de la participation facilite une certaine régulation sociale en jouant sur le comportement des acteurs. La définition des rôles de chacun, la distribution de ressources stables ou non, la dépendance vis-à-vis des décideurs, des associations ou bien des partis politiques sont autant d'éléments qui conditionnent la posture, le comportement des acteurs.

A travers l'exemple du secteur 1 de la ville de Grenoble, nous verrons comment le positionnement de l'union de quartier Berriat Saint-Bruno Europole et du Conseil Consultatif du Secteur 1 est induit par les instruments.

2.1 LE RÔLE DE L'UNION DE QUARTIER ET DU CCS

2.1.1 Historique des instances participatives grenobloises

La première union de quartier (UQ) grenobloise fut créée en 1926 dans le quartier de l'Ile Verte. Il en existe sept en 1945. Elles ont pour objectif de lutter contre les effets pour les habitants d'une urbanisation trop lente : la ville s'étale, générant des problématiques de transports en commun et d'isolement. Les UQ développent alors des pratiques de rencontres et d'organisations collectives à l'échelle d'un territoire et défendent les intérêts des habitants du quartier à travers la négociation avec les pouvoirs publics pour l'amélioration de la vie quotidienne.

De 1945 à 1960, Grenoble connaît une forte croissance démographique. De nombreuses entreprises s'installent dans l'agglomération. L'urbanisation est désordonnée, les équipements manquent : voiries, immeubles non raccordés au tout à l'égout, circulation difficile, problèmes de distribution d'eau. Ceci stimule la création de nouvelles UQ, qui développent une activité principalement revendicatrice. Avec l'arrivée de nouveaux habitants, la base sociale des UQ change. Elles étaient surtout investies par des ouvriers. Le PC a alors une forte emprise sur ces associations[74] : les revendications portent essentiellement sur l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers et la construction de logements sociaux à proximité des usines. Il s'agit de protéger les *bastions* qui s'étaient constitués, les préoccupations idéologiques et politiques portant sur la notion de solidarité de voisinage. Les nouveaux militants des UQ sont des ménages issus de la classe moyenne et arrivés depuis peu à Grenoble. L'UQ est perçue comme un lieu de rencontre et d'organisation pour faire face aux nombreux problèmes liés à l'urbanisation. Les questions de mixité sociale et des luttes transclasses émergent afin de constituer un pouvoir propre à la société civile. L'objectif est de développer des logiques d'autogestion face au pouvoir de la technocratie centrale et des élus locaux. En effet, la démographie explose à Grenoble dans les années 60 et la municipalité ne propose pas de réponses satisfaisantes sur le plan des équipements et de l'urbanisme. C'est dans ce contexte que le mouvement associatif se politise, avec la création des GAM. Hubert Dubedout, militant de l'UQ Championnet et conduisant cette liste, est élu Maire en 1965.

La nouvelle municipalité affiche le souhait de rendre le pouvoir aux habitants par la décentralisation en systématisant la création d'UQ, le quartier étant considéré comme le lieu d'expression de la population. Elle donne aux UQ une audience et une capacité d'action sans toutefois aller jusqu'à une

[74] BAROU Jacques, *Généalogie des mobilisations associatives dans le cadre des politiques urbaines : le cas de l'agglomération grenobloise*, Grenoble, CERAT, 2000

véritable décentralisation qui donnerait autonomie et pouvoir de décision aux quartiers. La municipalité promeut la concertation tout en développant une forte dimension technicienne dans la gestion de la ville. L'action municipale se professionnalise. Jacques Barou[75] analyse cette situation comme caractéristique des relations de pouvoir entre l'équipe municipale et le mouvement associatif, qui dispose alors de ressources importantes en matière d'expertise et d'influence sociale. La municipalité cherche à orienter les associations vers une fonction où rien de ce qu'elles pourraient faire ne soit totalement imprévisible et prendre ainsi l'acteur politique au dépourvu. En effet, dès 1965, les UQ sont perçues comme un interlocuteur représentatif de l'opinion des habitants. Ceci est une reconnaissance mais également un enfermement dans une fonction spécifique : les UQ ont le quasi-monopole lors des démarches de concertation mais ont un apport très limité dans l'élaboration de projets. Il s'agit ici d'information plus que de concertation, elles ne sont pas en capacité d'imposer des points de vue.

Or, le mouvement associatif se mobilise fortement dans les années 70 contre l'équipe municipale de Dubedout, suite au projet de rénovation du centre ville[76]. Ce projet est réalisé par l'agence d'urbanisme grenoblois, et concerté par le biais l'UQ. Toutefois des associations de commerçants et d'habitants se créent pour s'opposer à ce projet. Cette situation illustre la perte de la fonction de revendication des UQ : elles ne sont plus un lieu de contre-propositions au pouvoir local mais un lieu d'assertion, de légitimation des projets politiques. Les associations créées jouent un rôle équivalent à celui joué par les GAM en 1964. Dubedout ne prend pas en compte leurs revendications et les délégitime en les faisant apparaître comme résultant d'intérêts particuliers. Ceci pousse les militants à rejoindre l'opposition qui sollicite certains membres pour être sur leur liste électorale. Pour Novaria[77], Dubedout n'a fait ici que poursuivre sa logique d'encadrement préalable de la concertation avec les habitants, conçue comme une avalisation de choix politiques définis par les élus.

En 1983, Alain Carignon est élu Maire de Grenoble et reprend la thématique de la participation dans un style plus libéral, moins soucieux d'éliminer les imprévus que comporte le dialogue démocratique. Il demande aux élus d'être attentifs aux initiatives citoyennes et aux propositions que peuvent faire des groupes privés issus de la société civile[78]. Carignon entend appréhender la ville

[75] BAROU Jacques, Op. Cit.

[76] Les fortes mobilisations portent sur la création d'un nouveau centre commercial, *Grand Place,* qui viderait le centre ville de son attrait commercial. De plus, l'équipe Dubedout souhaite revivifier le centre ville en créant des logements sociaux, afin de faire revenir des familles et des jeunes dans ces quartiers. La Ville préempte systématiquement sur les logements afin de les transformer en logements sociaux.

[77] In : BAROU Jacques, Op. Cit.

[78] Ces groupes privés ne sont pas uniquement des citoyens lambda. Il s'agit par exemple du *Club Polygone* qui regroupe les directeurs des principaux laboratoires de recherche scientifique, ils font des propositions sur l'aménagement de la Presqu'île

dans son ensemble. Il souhaite créer un consensus autour d'un sentiment d'appartenance à une communauté locale et recentrer l'identité de la population autour de la ville est non du quartier. Les UQ ne sont plus sollicitées, ni reconnues comme un interlocuteur privilégié. Carignon leur préfère d'autres instruments participatifs. En effet, il redécoupe la ville en grandes zones urbaines et fait porter les grands projets autour de la continuité urbaine. Les UQ sont marginalisées, elles ne seront pas une force de contre-pouvoir durant cette période. Carignon crée des instances participatives propres à son découpage territorial et qui lui seraient plus favorables : les conseils de secteur. Il utilise également le référendum comme outil pour fédérer la ville autour de grands projets. Ainsi, le référendum sur le tram, malgré une faible participation, est considéré comme un succès. Pour Barou, c'est l'occasion de trancher une question en dépassant les clivages traditionnels, un nouveau moyen d'aboutir à un consensus favorable au pouvoir en s'affranchissant de l'avis des soutiens ou de l'opposition politique.

Malgré l'affaiblissement des UQ, c'est sur elles que s'appuie Destot lors de son élection de 1995. 15 membres de son équipe municipale sont issus de ces associations. Après avoir tenté de renouer le dialogue, il développe de nouvelles instances : les conseils consultatifs de secteur.

En 1999, la Ville de Grenoble met en place à titre expérimental le Conseil Consultatif du Secteur 6. Ces instances sont généralisées sur l'ensemble de la ville en 2002[79], répondant par la même occasion à la loi sur la démocratie de proximité. L'échelle du secteur est retenue, permettant ainsi de ne pas être en confrontation avec les UQ. Les Conseils Consultatifs de Secteur (CCS) sont des instances paramunicipales. Elles débutent réellement leur activité à l'automne 2002, après la rédaction d'une charte qui précise leur fonctionnement : chaque CCS disposera de deux co-présidents, l'un représentant les habitants et élu par eux, et l'autre représentant le Conseil Municipal, l'élu de secteur. Trois collèges sont créés : un pour les habitants, un pour les associations, un pour les représentants des unions de quartier du secteur. Les mandats sont de trois ans. Cependant, peu de nouvelles personnes s'engagent lors du renouvellement de 2005. La charte des CCS est alors réécrite pour permettre une participation plus libre que dans sa première version.

Les CCS seront mis en sommeil en 2007, année pré-électorale. Selon les règles de financement des campagnes politiques, les réunions pendant lesquelles des élus ont l'opportunité de s'exprimer devant les habitants sont considérées comme imputables à la campagne électorale. Si les CCS avaient continué leur activité, les frais générés (location de la salle, présence de la secrétaire) auraient dû être déduits du budget de campagne de Michel Destot.

En 2008, la nouvelle municipalité charge Laure Masson, adjointe au Maire, des questions de

[79] Délibération du Conseil Municipal du 22 avril 2002

démocratie participative. La charte de la démocratie locale est élaborée dans une démarche de concertation, elle vient compléter la charte des CCS en élargissant le champ de la démocratie participative.

2.1.2 Objectifs de l'UQ Berriat Saint-Bruno Europole et du CCS1

L'union de quartier Berriat Saint-Bruno Europole

Dans le quartier Saint-Bruno, cette association a vu le jour en 1966 : « *un groupe d'habitants qui en avait assez de constater des choses qui ne vont pas, des encombrements, des incivilités s'est demandé s'il ne pouvait pas créer une association pour défendre les habitants devant la municipalité dans tous les compartiments de leur vie. Pour pouvoir changer les choses, il ne faut pas rester individualiste mais être collectif. Ce groupe d'habitants fonde en 1966 une association. Les premières réunions ont lieu au domicile de l'un d'eux, qui en est le premier président. Son idée est de regrouper les habitants pour mieux se faire entendre. De là est créée l'union de quartier Saint-Bruno, qui s'appelle aujourd'hui Berriat Saint-Bruno Europole, suite au développement de ce dernier quartier.*[80] » Participant au mythe de la participation grenobloise, la création de l'UQ est présentée ici par un militant comme émanant entièrement de la volonté des habitants. Or, créée en 1966, cette UQ se développe dans la période où Hubert Dubedout a la volonté politique d'en instaurer une dans chaque quartier, afin d'avoir un interlocuteur dans chacune des zones correspondantes à ce nouveau découpage territorial. L'émergence de l'UQ est vraisemblablement le résultat d'une volonté politique et d'une envie des habitants, caractéristique de l'effervescence du mouvement participatif après l'élection de Dubedout.

L'UQ Berriat Saint-Bruno Europole est une association. Elle recouvre aujourd'hui ces trois quartiers et se donne pour objectifs[81] :

- l'information des habitants sur la vie du quartier;
- l'animation du quartier par l'organisation de fêtes et de vide-greniers;
- des actions dans le cadre de la coopération grenobloise décentralisée avec Ouagadougou
- l'information des habitants sur le devenir secteur, les projets d'urbanisme ou autre pour maintenir la qualité de vie du quartier.

Ces objectifs sont définis unilatéralement par l'UQ. Chaque UQ peut se donner les objectifs qu'elle souhaite, mais ils entrent généralement dans ces types de catégories.

Plusieurs commissions sont animées par des membres du conseil d'administration : la commission urbanisme, la commission animation, la commission information/communication (publication d'un

[80] Entretien n°1 (membre de l'UQ)

[81] Site de l'union de quartier : http://www.uqberriat.org

bulletin de l'UQ trois à quatre fois par an), la commission coopération internationale, la commission vie sociale et culturelle (qui n'a pas d'activités fortes), la commission Salle Rouge (gestion d'une salle festive municipale mise à disposition des habitants par le biais de l'UQ). La commission coopération internationale, appelée également commission Ouagadougou, existe depuis 1998. Cependant, sa place au sein de l'UQ est un sujet de débat régulier, tant sur son intérêt à être dans une UQ que sur l'action en elle-même. Durant ma période d'observation, cette commission se détachera de l'UQ pour devenir autonome.

Le Conseil d'Administration de l'UQ se réunit tous les mois. Il regroupe 17 personnes, ce qui est jugé peu par ses membres : il y a eu jusqu'à 34 personnes certaines années. L'UQ compte environ 260 adhérents, dont 150 "*fidèles*". En effet, pour avoir accès à la Salle Rouge, il faut être adhérent à l'UQ, certains habitants n'adhérent donc que pour cela.

Le Conseil Consultatif de Secteur

Les CCS viennent d'une démarche top-down, d'un mouvement descendant de la Ville vers les Grenoblois. Leur rôle et leurs missions sont définis dans une charte. Ce sont des instances généralistes de participation « *qui visent à valoriser le savoir d'usage de tous les citoyens grenoblois et à favoriser le débat démocratique par l'expression d'avis*», « *des lieux d'expression, d'information, de consultation et de proposition sur tout projet ou thématique, toute initiative ou dossier relevant de l'échelle territoriale du secteur, ou de la Ville, dont ils sont saisis par la Municipalité, ou qui les intéressent.*[82] » La charte pose clairement le rôle de cette instance : un lieu de consultation qui émet des avis. La responsabilité de la prise de décision se situe au niveau du Conseil Municipal. Cependant, l'expression de ces avis est vue comme un outil démocratique, qui enrichit le débat.

La charte établit les règles du jeu, ainsi que la nature de la relation qui est de trois ordres : l'expression, l'information et l'échange. Les procédures sont précises, les mots employés sont expliqués. En effet, les échanges CCS/Ville prendront la forme : d'avis lorsque le CCS répond à une demande explicite de la Ville ; de proposition lorsque le CCS s'autosaisit d'un projet, ou fait remonter des remarques, des demandes de modifications ; de recommandation quand le CCS se positionne sur les questions de méthode ; de vœux quand le CCS demande à la Ville d'adopter une position en Conseil Municipal. L'équipe municipale s'engage à répondre à l'ensemble des avis, propositions, recommandations ou vœux émis par les CCS : que la demande soit suivie d'effets ou non dans la politique municipale, une réponse écrite motive ce choix.

La volonté de la Ville est d'améliorer le dialogue entre les habitants, les élus et les services et de

[82] Charte des Conseils Consultatifs de Secteur

permettre aux habitants de s'éloigner des enjeux de proximité et ainsi *monter en généralité*. Pour cela, le territoire retenu est plus grand que celui des UQ, afin que les enjeux soient plus larges, faisant ainsi écho aux grands projets de la Ville, et moins centrés sur la proximité.

Sur le secteur 1, le CCS est organisé en commissions : une commission budget participatif (celui-ci est mis en place de manière expérimentale sur le secteur 1 pour tout ce qui concerne la gestion urbaine de proximité), la commission projets urbains et déplacement, la commission éducation-jeunesse, la commission information-communication, la commission solidarité-projet social (peu active car ses membres ont des difficultés à trouver un objet sur lequel travailler). On peut noter, que comme à l'UQ, beaucoup d'habitants s'investissent dans des questions de proximité et de cadre de vie, par le biais du budget participatif et de la commission projets urbains et déplacement.

Le bureau du CCS se réunit environ tous les mois. Les deux co-présidents, les représentants des UQ du secteur et les membres des commissions peuvent y participer. 68 personnes sont inscrites comme membres du CCS, une vingtaine d'entres elles sont considérée comme active et une trentaine se déplace régulièrement lors des assemblées plénières.

Alors que l'UQ, en tant qu'association définit seule ses objectifs et son fonctionnement, le CCS, en tant qu'instance paramunicipale, a des objectifs et un fonctionnement homogénéisés sur l'ensemble de la ville. Chacune des instances a une fonction bien définie. Nous sommes ici dans un style de participation faisant plutôt référence à celui de Dubedout qu'à celui de Carignon. Les manières de faire sont explicitées et instrumentées. Bien que les objectifs de ces instances ne soient pas les mêmes, les rôles qu'elles occupent peuvent sembler à la fois complémentaires et similaires.

2.1.3 Le rôle de l'UQ et du CCS

Les objectifs mis en avant par ces deux instances participatives donnent à voir les différents rôles qui leur sont attribués par les participants (les habitants), ou bien les élus. Ils peuvent être répartis en trois catégories : une fonction d'animation du quartier, une fonction d'interface entre les pouvoirs publics et les habitants, une fonction relative au bon fonctionnement de la démocratie représentative. On retrouve dans chacune des ces catégories les enjeux relatifs aux instruments participatifs.

L'animation du quartier

Cette fonction est détenue par l'UQ qui organise deux temps festifs dans l'année : une brocante au printemps dans le square des fusillés et la fête de quartier au début de l'été sur la place Saint Bruno (vide grenier, musique, stands d'informations). Pour les membres de l'UQ, ces temps d'animation permettent de rencontrer les habitants, d'être à leur écoute tout en expliquant et valorisant leurs actions : "*on essaie d'aller à la rencontre des gens. On [la commission urbanisme] a un stand lors de la fête de quartier. Pour le square des fusillés c'est des gens de l'union de quartier qui sont allés voir leurs voisins et d'autres personnes pour discuter avec eux et connaître leurs problèmes.*[83]" Ces temps d'animation sont une opportunité pour aller à la rencontre d'habitants qui ne fréquentent pas la structure, les connaître et échanger sur leur vision du quartier. Ils permettent de vérifier si les avis de l'UQ sont en corrélation avec ceux des habitants.

Ces espaces sont également des moments d'échanges entre les habitants, des temps de convivialité et d'appropriation de l'espace public : "*ça permet de reprendre les endroits. De dire, ces places là n'appartiennent pas qu'aux jeunes, qu'aux vieux, elles appartiennent à tout le monde. Tout le monde essaie de trouver sa place.*[84]" En rassemblant les habitants dans un même endroit, autour d'un même objet, ces évènements participent à faire du quartier un lieu de vie.

Ce rôle de socialisation des habitants et d'intégration des nouveaux arrivants relève d'une conception plus civique que politique de l'exercice de la démocratie participative. Mais ces animations n'ont pas qu'un enjeu festif, elles donnent également à voir la capacité à fédérer et à mobiliser les habitants. Pour être crédible dans les avis qu'elle donne, une UQ a besoin d'être

[83] Entretien n°4 (membre de l'UQ)
[84] Entretien n°2 (membre de l'UQ)

représentative des habitants du quartier. Les moments festifs sont l'occasion de rassembler, de récolter des avis différents et de marquer l'ancrage sur un territoire et le rapport avec ses habitants. Ils jouent un rôle dans l'élaboration d'un rapport de force avec la Ville, donnant à voir la capacité de mobilisation d'une UQ. Plus la mobilisation est forte, plus une UQ est capable d'informer et de fédérer les habitants autour de ses actions, plus le rapport de force tourne à son avantage.

Une interface entre les pouvoirs publics et les habitants

L'union de quartier et le CCS ont également un rôle d'interface entre les pouvoirs publics et les habitants. Tout d'abord, ces instances permettent de *prendre la température* d'un quartier : "*je pense que c'est intéressant parce que c'est vraiment un thermomètre de l'évolution du quartier, des problématiques, des préoccupations, et ça permet d'avoir une visibilité de terrain*[85]". L'équipe municipale a ainsi un interlocuteur identifié, avec qui le dialogue est déjà mis en place pour savoir quels sont les enjeux du quartier ou du secteur. Ce rôle existe mais n'est pas formalisé pour l'UQ, alors que plusieurs allers-retours sont organisés entre l'équipe municipale et les CCS pour définir sur chacun des territoires trois ou quatre grandes questions qui seront des enjeux forts, des priorités de secteur sur lesquelles les CCS rendront des avis. Selon certains habitants, les CCS et les UQ servent également de premier test afin de mesurer l'acceptabilité d'une décision municipale : "*Quand la mairie se pose une question, elle se dit je vais vérifier ce qu'en dit l'union de quartier. Je vais aller prendre un peu le pouls, comme ça, on va pas se prendre des baffes dans la gueule...*[86]". Ces instruments permettent de savoir rapidement "*l'état d'esprit*" des habitants du quartier, soit de manière générale, soit précisément sur un sujet.

De plus, ces instances jouent leur rôle d'interface en faisant remonter les demandes des habitants du quartier. L'expression *interface* a d'ailleurs été utilisée par la moitié des habitants interrogés pour signifier cette fonction. Celle-ci s'envisage sous deux aspects. Le premier est la récolte des besoins, des demandes des habitants et une retranscription *brute* à l'équipe municipale. Cette fonction est exercée par l'UQ, comme dans cet exemple : "*nous, on a la chance d'avoir une salariée à temps plein. Ce qui veut dire qu'on a des heures de permanences donc les gens viennent s'exprimer. A partir de là, on sent un petit peu quels sont les problèmes. Je parlais des crèches, à un moment donné, il y a quelques années, notre secrétaire elle disait tous les jours : "il y a quelqu'un qui vient me dire : "il n'y a pas de places en crèche qu'est ce que je fais?"". [...] Heureusement que l'union de quartier était là parce que l'on a fait tellement pression que résultat on a eu quand même une*

[85] Entretien n°4 (membre de l'UQ)
[86] Entretien n°3 (membre de l'UQ)

crèche à T2A, l'agrandissement de la crèche à Bouchayet Viallet, parce qu'il y avait des besoins.[87]" Ici, le rôle d'interface s'est mis en place par une collecte des demandes. Une fois les demandes jugées en nombre suffisant, un relais s'est installé vers les instances municipales ainsi qu'un suivi des réponses apportées à ces demandes. Un premier tri est effectué dans ces demandes. Elles doivent être du ressort de la marie, et être jugées acceptables par les membres de l'UQ : "*par exemple, la personne qui ne veut pas qu'une maison se construise devant chez elle, on ne fait pas remonter, on est en ville quand même. Et puis, il ne faut pas prendre la mairie pour des imbéciles.*[88]"

Cette fonction est également envisagée sous un autre aspect : "*je pense que globalement c'est [l'union de quartier] une interface entre les habitants et les instances dirigeantes de la ville. Je pense c'est être à l'écoute des habitants... comprendre leurs préoccupations, leurs demandes et non pas les retranscrire directement telles quelles parce que notre but, c'est pas de faire boîte aux lettres des habitants, mais comprendre les demandes, les digérer et travailler sur les problèmes et voir les solutions qu'on peut apporter, proposer à la mairie*[89]". Ce rôle d'interface est envisagé ici comme le fruit d'un travail de synthèse et de réflexion des habitants. Il s'agit d'apporter une plus-value sur les demandes brutes exprimées en les organisant, les hiérarchisant, et ainsi en influençant sur les solutions envisageables pour y répondre. Les UQ et les CCS sont là dans un enjeu plus politique : ils donnent à voir aux équipes municipales une certaine vision de la réalité du quartier et utilisent l'instrument pour influer sur le changement social.

Enfin, cette fonction d'interface est également décrite dans une vision *top down*, les instances participatives ayant également un rôle pédagogique d'explication des décisions publiques. Il s'agit ici de rendre plus lisible la politique municipale mais également d'avoir des lieux relais, non institutionnels, qui puissent communiquer de manière plus simple et plus proche des habitants sur les projets municipaux : "*ça peut être aussi un moyen pour eux [la mairie] de transmettre les informations aux habitants qui pourraient être mal comprises directement des habitants. Ca peut mieux passer si les informations sont expliquées à l'union de quartier, et puis nous on leur réexplique peut-être un petit peu à notre manière aux habitants. On peut être vecteur de communication*[90]". Ainsi, l'UQ et le CCS sont informés, entre autres, sur une grande partie des projets urbains du territoire. Ils rencontrent régulièrement les services municipaux et l'élu de secteur. Les membres de ces instances participent très régulièrement aux réunions publiques. Ils ont donc un niveau d'information sur les projets municipaux supérieur à celui d'un habitant qui ne

[87] Entretien n°5 (membre de l'UQ et du CCS)
[88] Entretien n°1 (membre de l'UQ)
[89] Entretien n°4 (membre de l'UQ)
[90] Idem

fréquente pas ces instances. Le CCS et l'UQ, par la tenue de permanences ou leur présence aux évènements festifs qu'ils organisent ou auxquels ils participent, sont en lien régulier avec les autres habitants : ce lien est souvent informel et individuel, ce qui induit un autre type de discours que celui tenu lors d'une réunion publique par un élu devant une salle remplie de personnes dont les préoccupations, le niveau d'information et de compréhension ne sont pas homogènes. Le discours peut être ici personnalisé et adapté à chaque interlocuteur. De plus, il est porté par les habitants, ce qui permet de le désofficialiser et de le dépolitiser : l'habitant est perçu comme ne cherchant ni à se faire réélire, ni à faire de la politique, mais à améliorer la qualité de son lieu de vie. Les enjeux expliqués peuvent ainsi être décalés des enjeux initiaux.

Une fonction relative au bon fonctionnement de la démocratie représentative

Les participants et l'élu de secteur partagent une même idée : les instances de participation du secteur 1 sont utiles au bon fonctionnement de la démocratie, ici entendue comme démocratie représentative. Plusieurs arguments sont amenés pour mettre en lumière la nécessité de la participation dans ce contexte :

"*Parce que c'est vrai que dans les démocraties occidentales, on a une forme démocratique qui suppose qu'on participe aux élections et on délègue notre pouvoir décisionnel aux élus. Par contre, moi je viens d'un pays qui est l'Italie, où cette forme représentative connaît des limites énormes. Parce qu'en fait on voit que celui qui a des moyens peut investir plus, par exemple dans les moyens de la télévision et tout ça, il peut facilement gagner des élections et ensuite administrer pendant 5 ans toute une nation sans devoir rendre de comptes à personne. [...] Mais c'est vrai aussi qu'en France, il y a un autre problème, du type caste parce que c'est les élites. Alors assez souvent, l'élu en France fait parti des élites, donc directeurs et dirigeants d'entreprises et tout ça, donc il se sent quand même en droit de décider pour les autres habitants, non?*[91]" (un membre du CCS).

"*Ce n'est pas parce que l'on a voté en 2008 que l'on doit se taire jusqu'en 2014 : "oui, vous nous avez élus, on avait un programme, ah, oui, lequel déjà?" Toi, tu l'as lu le programme spécial Chorier Berriat pour l'année 2008-2014 ? Non, tu as un programme à l'échelle de la Ville. [...] Mais entre deux élections, à chaque fois qu'il y a un nouveau projet, une nouveauté et bien il faut revenir devant les gens pour dire : "qu'est ce que vous en pensez ?" Ou alors au moins venir leur expliquer pourquoi on le fait et éventuellement est-ce qu'ils ont quelque chose à dire qui ferait que ça nous aide en tant que décideurs, que ceux qui vont mettre en œuvre.*[92]" (un membre de l'UQ)

[91] Entretien n°7 (membre du CCS)
[92] Entretien n°3 (membre de l'UQ)

"*Pour moi, la démocratie qu'on dit des fois participative est fondamentale pour renforcer la démocratie représentative, élective. C'est pour la vivifier au quotidien. Il y a des échéances électorales, les municipales c'est tous les 6 ans. Mais entre les deux, je pense que pour faire vivre un projet à l'échelle d'un territoire, je pense à un secteur pour la ville de Grenoble, il faut faire respirer ces projets et respirer la vie démocratique à l'échelle locale en faisant participer au maximum les habitants. Parce que de cette participation, on enrichit les projets, peuvent naître de nouveaux projets. Donc on voit bien que ça fait respirer la démocratie élective.*[93]" (un élu local).

Ces trois discours ne remettent pas en question la démocratie représentative, ni l'élection comme mode de désignation des représentants. Ils soulèvent les points faibles de ce fonctionnement qui peuvent être corrigés par les instruments participatifs. Ces instances permettraient de résoudre le paradoxe de la démocratie élective : des représentants élus par le vote de la majorité doivent représenter l'ensemble de la population, l'intérêt général. En effet, en France, il est admis que le vote de la majorité permet d'établir la légitimité d'un pouvoir, cette procédure est identifiée comme l'essence même de la démocratie : « *la loi de majorité est une de ces idées simples qui se font accepter d'emblée; elle présente ce caractère que d'avance elle ne favorise personne et met tous les votants sur le même rang*[94] ». L'instrument de l'élection comme procédure de choix est assimilé à un principe politique instaurant la démocratie. L'instrument et le principe sont devenus indissociables alors qu'ils sont contradictoires. Si l'on envisage l'élection dans une dimension sociologique, celle-ci désigne une fraction, même dominante, du peuple. Or, le paradoxe démocratique vient de l'hypothèse que les urnes renvoient à l'idée de la volonté générale. On considère alors que le plus grand nombre vaut pour la totalité. « *La partie valant pour le tout, et le moment électoral pour la durée du mandat : tels ont été les deux présupposés sur lesquels a été assise la légitimité démocratique*[95]. » Les discours des habitants mettent en avant cette double contradiction. Tout d'abord, il est souligné que les élus décident seuls au nom de l'ensemble de la population et sont souvent issus d'un même milieu social. Les instruments participatifs auraient ici pour fonction d'élargir le processus décisionnel à un nombre de personnes plus grand, mais également à des types de personnes différentes. Ces discours montrent également les limites à dépasser dans le choix des représentants. En effet, l'équipe municipale est élue à partir d'un programme politique, or, celui-ci n'explicite pas l'ensemble de l'action publique qui sera mise en place sur les territoires pour les 6 années à venir ; c'est une vision d'ensemble, une direction que s'engage à suivre les représentants. De nouveaux projets sont développés en cours de mandat. Les instruments participatifs ont pour rôle d'être un espace pour les expliquer, voire les aménager et les faire approuver par les habitants.

[93] Entretien n°8 (élu municipal)
[94] BLANC Louis, « Réforme électorale », *Revue du Progrès*, t. II, 15 octobre 1839, p. 308
[95] ROSANVALLON Pierre, Op. Cit., 2008, p. 11

Cette procédure permet de rendre légitimes ces projets qui, élaborés après l'échéance électorale, ne figuraient pas sur le programme pour lequel les représentants se sont fait élire.

Enfin, un des rôles du CCS et l'UQ est de participer à l'élaboration de diagnostics partagés entre élus, habitants et services municipaux : "*Mais pour ce qui du rôle plus spécifique du CCS1 ou des unions de quartier, on est bien sur ces enjeux là de démocratie participative et moi, je définis ça comme la nécessité de rapprocher à chaque fois que c'est possible sur des projets l'expertise des élus, ce qu'ils peuvent penser, les idées qu'ils peuvent avoir, leur approche des problèmes, l'expertise des citoyens qui ont aussi des choses à dire, qui pensent des choses sur les projets, qui peuvent aussi proposer de nouvelles initiatives, qui ont des attentes et puis l'expertise des services de la ville, des services en général public et aussi des professionnels qui ont une certaine vision du territoire, un sens de leur organisation. L'idée c'est de réussir à marier tout ça.*[96]"
Jean-Pierre Gaudin[97] parle des "*noces de l'expert et du profane*", reprenant ainsi l'image du mariage. Dans cette perspective, l'expert et le profane possèdent chacun une compétence qu'il peut apporter à l'autre. Le citoyen qui proteste contre des aménagements n'est alors plus perçu automatiquement comme un personnage égoïste ou mal informé mais comme une personne possédant une expérience et une vision des choses qui peuvent avoir leurs propres légitimités. L'expert change également de posture et de langage : il doit être compris par tous, et être à l'écoute d'arguments qui n'entrent pas dans son champ habituel.
En mettant en lien régulièrement habitants, services et élus, le CCS1 et l'UQ sont des lieux de fabrication de diagnostics partagés. L'exemple le plus instrumenté est celui du budget participatif, dont l'objectif est de définir des priorités relatives aux petits travaux de proximité. Plusieurs étapes jalonnent cette démarche de diagnostic partagé : des diagnostics en marchant avec des habitants, des élus et les services pour relever des dysfonctionnements, un tri effectué par une commission du CCS pour donner une première liste aux services qui font alors des propositions chiffrées, des réunions d'échanges entre le CCS et les services autour des travaux possibles. Ensuite, une commission plénière ouverte à tous les habitants vote pour prioriser les travaux qui seront réalisés selon l'ordre de priorité voté par les habitants.

Ces instruments de diagnostics partagés modifient les comportements et les postures des différents acteurs : élus, services et habitants. Des démarches plus coopératives que revendicatives sont développées. L'impact sur la décision reste cependant souvent incertain. Dans le cadre du budget

[96] Entretien n°8 (élu municipal)
[97] GAUDIN Jean-Pierre, Op. Cit.

participatif, les habitants ne connaissent pas l'enveloppe globale qui sera attribuée sur le secteur sur ces travaux au moment du vote des priorités. Le vote est alors un vœu, une expression d'ordre de réalisation des travaux, sans savoir à l'avance combien pourront être réalisés ou encore l'impact qu'aura le choix de tels travaux sur l'enveloppe globale.

De l'animation de quartier à l'amélioration de la démocratie représentative locale, les rôles de l'UQ et du CCS sont vastes et complémentaires. François Rangeon[98] pose le dilemme auquel sont souvent confrontées ces instances : sont-elles uniquement des courroies de transmission, des interfaces des équipes municipales? Sont-elles un contre-pouvoir local ou un complément de la démocratie représentative? Elles sont amenées à jouer un double rôle : celui de contestation, de questionnement des décisions prises par le pouvoir local tout en visant une meilleure intégration des populations et en contribuant à renforcer l'acceptabilité et l'efficacité des politiques locales.
L'indépendance face aux équipes municipales est alors perçue comme un gage de liberté et de légitimité : pour être crédibles face aux habitants, les UQ et les CCS doivent démontrer leur indépendance et leur liberté de critique à l'égard des pouvoirs établis. Ces instances se retrouvent alors face à une double problématique : comment être indépendantes de celui qui nous finance? Comment être indépendantes tout en étant dans une relation de proximité avec les différents acteurs présents sur le territoire?

[98] RANGEON François, In : Sous la direction de BLONDIAUX Loïc, *La Démocratie locale, représentation, participation et espace public*, PUF, 1999

2.2 INSTANCES (IN)DEPENDANTES ?

L'indépendance des UQ et des CCS se pose de manière récurrente à l'égard du pouvoir municipal : émanation de ce dernier pour les CCS ou bien financeur pour les UQ, l'équipe municipale peut faire le choix de les doter plus ou moins généreusement de subventions, locaux ou soutien logistique. Cette préoccupation est fondamentale aussi bien pour la Ville que pour les instances participatives : pour être crédibles face aux habitants, les UQ et les CCS doivent marquer leur indépendance face aux élus ; en retour, les élus ont besoin de cette reconnaissance d'indépendance pour que le travail entrepris avec les CCS et les UQ soit vu comme légitime.

La question de l'indépendance, si elle est posée principalement à l'égard du pouvoir en place, peut se poser également face aux associations et aux partis politiques qui peuvent voir dans ces structures des caisses de résonances à leurs opinions.

2.2.1 Les ressources financières

Le Conseil Municipal s'engage, via la *Charte de la démocratie locale*, à donner à chaque CCS les moyens de fonctionner et de rendre lisible son action. Les ressources allouées sont homogénéisées sur l'ensemble de la Ville : chaque CCS a un local mis à disposition par la mairie où se tiennent les permanences et où sont stockés les documents retraçant la vie et les activités du CCS. Le budget de fonctionnement est voté tous les ans en Conseil Municipal : 10 900 euros en 2010, 10 450 euros en 2011. Il permet de couvrir les frais relatifs au temps de travail de la professionnelle (8h par semaine par CCS), l'ordinateur, la connexion Internet, les frais d'affranchissement et de téléphone, de communication (lettres d'information, reprographie, affichage), de buffet ou autre. Les salles municipales sont prêtées par la mairie pour les réunions des groupes de travail.

La salariée est embauchée directement par la mairie, elle est missionnée sur trois CCS de la Ville. Elle assiste à l'ensemble des réunions, prend des notes et envoie les comptes-rendus. Elle a également un rôle d'information sur les évènements qui se déroulent dans le quartier ou bien sur l'activité des autres CCS. Son travail est reconnu par les habitants comme nécessaire au bon fonctionnement du CCS, permettant plus de légèreté, de cadre, et une meilleure circulation de l'information. Elle ne prend pas part au débat mais peut être amenée à l'éclairer d'expériences qu'elle a vues dans d'autres secteurs quand cela est pertinent.

La question des ressources ne fait pas débat au sein du CCS. Cependant, les CCS sont une émanation de l'équipe municipale en place actuellement, une baisse de ressources semble donc peu probable. Cette stabilité ne génère donc pas d'inquiétude ou de questionnement sur le positionnement de la mairie face au CCS, comme cela se produit à l'union de quartier.

L'union de quartier Berriat Saint-Bruno Europole est la plus grosse UQ de Grenoble par son assiette territoriale mais également par son nombre d'adhérents et son dynamisme. Ses activités se déroulent dans la salle des tickets qui est mise à disposition par la Ville. C'est la seule UQ grenobloise à embaucher une salariée. Celle-ci est en charge de l'accueil des habitants (permanences tous les jours du lundi au samedi) et du secrétariat. Elle n'assiste pas aux réunions. Son travail est également jugé indispensable par les membres de l'UQ, afin de rester proche des habitants, de pouvoir les informer et recueillir leurs demandes et de gérer la location de la Salle Rouge. Pour les membres de l'UQ, cette présence leur permet de renforcer leur légitimité auprès de la Ville : plus le contact est possible, fréquent et simple avec les habitants, plus l'UQ est représentative de la population. Elle revendique les moyens financiers d'être à son écoute.

La salariée n'est pas mise à disposition comme cela est le cas pour le CCS, mais embauchée directement par l'UQ. Bien que permettant une indépendance réelle au niveau du recrutement, du suivi et du travail demandé à la salariée, ceci produit également une certaine lourdeur administrative et engage un autre type de responsabilité : les membres du CA remplissent la fonction d'employeur, ce qui freine certains membres à prendre plus de responsabilités au sein de l'association.

Pour pouvoir bénéficier de ce temps de professionnel, l'UQ doit trouver les ressources financières nécessaires. De 1998 à 2002, le poste était financé grâce au dispositif des emplois-jeunes (participation complémentaire de la Ville). Puis ce dispositif cessant, le poste de secrétariat a été pris en charge grâce à une subvention du Fond Européen, justifié par le temps passé sur le projet de coopération internationale avec Ouagadougou. Ce financement a créé de la confusion : la secrétaire doit-elle travailler uniquement sur le projet de coopération ou pour l'ensemble de l'UQ? En 2005, aucune subvention n'est venue prendre le relais du Fond Européen. L'UQ a alors fait pression auprès de la mairie pour obtenir la gestion de la Salle Rouge, située dans les anciennes usines Cémoi, proposant ainsi une grande salle festive aux habitants du quartier : « *Nous avions besoin de trouver d'autres ressources. Nous avons eu l'idée d'obtenir la gestion d'une salle festive. Cela permettait aux habitants du quartier d'en profiter et à l'union de quartier de payer sa salariée.*[99] »

[99] Entretien n°1 (membre de l'UQ)

L'UQ ne loue pas la Salle Rouge (il est illégal pour une association de louer une salle mise à disposition par le Ville) mais les meubles et la vaisselle qu'elle fournit aux habitants. Elle facture également le temps de travail passé à faire l'état des lieux. Cet arrangement permet à la Ville d'avoir une salle festive sur le quartier, sans avoir à la gérer au quotidien, et à l'UQ de financer sa salariée.

Cependant, ce financement reste incertain et les règles ne sont pas claires pour les membres de l'UQ : toutes les recettes générées par la Salle Rouge doivent être justifiées par des dépenses. La Ville propose alors à l'UQ de valoriser financièrement le travail des bénévoles, avant de préciser qu'il ne peut être valorisé à plus de 25%. Ces règles flottantes génèrent une certaine confusion sur le positionnement des élus ou bien des services face à l'UQ : « *on découvre la règle du jeu au fur et à mesure, on nous a dit de valoriser le bénévolat et on découvre ensuite que c'est plus que 25% »; « il y a une volonté politique de nous aider, de mettre de l'huile dans les rouages et tous les techniciens disent que c'est pas possible.*[100] ». Un sentiment d'injustice et de non-reconnaissance de leur travail est régulièrement exprimé, la Salle Rouge étant un sujet de discussion récurrent tant dans les réunions que lors des temps informels : « *Trouve-moi une union de quartier qui fasse autant de choses que nous. On n'arrive même pas à se faire financer la moitié d'un poste de permanent.* [101]»

Dans un même temps, cette colère, qui pourrait amener à une confrontation avec la mairie, est étouffée au sein même de l'UQ. Les membres sont conscients de l'utilité d'une salariée et ne souhaitent pas la perdre, ils ont l'impression que trop d'opposition conduirait la Ville à leur enlever la gestion de la Salle Rouge : « *si on pose trop de problèmes, on nous la retirera.*[102] »

Ces deux modèles d'attribution des ressources financières génèrent des comportements différents. D'un côté, les subventions du CCS1 sont *dépersonnalisées*, c'est à dire que ce sont les mêmes pour l'ensemble des CCS de la Ville, quelques soient les avis qu'ils rendent. Les modifier serait un choix politique face aux instances paramunicipales de participation qui sont ici envisagées comme un ensemble. La non-corrélation entre les avis d'un CCS et son financement génère une certaine assurance de stabilité qui conduit les acteurs à ne pas s'inquiéter ou spéculer sur les réactions de la mairie. A l'inverse, la gestion des subventions de l'UQ Berriat Saint-Bruno Europole est liée à l'histoire, au contexte (c'est la plus grosse UQ de la ville) et aux opportunités. Il n'y a pas de positionnement clair et affiché de la Ville pour ou contre le financement d'une salariée. Cette instabilité crée un climat de doute, d'incertitude et d'interprétation des intentions de la mairie. Cette ambiguïté questionne certains membres de l'UQ quand ils se positionnent face à la mairie. Nous

[100] Observation de réunion
[101] Idem
[102] Idem

sommes ici face à un dilemme : avoir une salariée, pour récolter l'avis des habitants, les informer, être plus nombreux et ainsi peser plus dans les choix de l'équipe municipale, cependant, ceci nécessite une dépendance matérielle qui fait que les membres de l'UQ ne s'autorisent pas une entière liberté de critiques face aux financeurs.

2.2.2 Le risque de l'instrumentalisation par les associations ou les partis politiques

La question de l'indépendance des instances participatives vis-à-vis de l'équipe municipale rejoint celle des relations entre ces instances et les associations ou bien les partis politiques. En effet, l'UQ et le CCS étant des caisses de résonances de certaines préoccupations, avis ou opinions sur les décisions politiques à prendre, elles peuvent être sujettes à une appropriation par des habitants favorables ou opposés à l'équipe municipale.

Les associations

Pour François Rangeon, les instances participatives peuvent aussi bien « *constituer un relais efficace qu'un écran pour les associations présentes sur le quartier*[103] ». Si ces instances sont jugées comme fiables et peu contestataires par la mairie, elles peuvent servir à étouffer les critiques des associations, en générant des avis contraires aux opinions associatives ou du moins en les nuançant. Elles peuvent également être investies par des représentants associatifs, voyant en elles une interface efficace avec les pouvoirs publics, un outil pour se faire entendre.

L'UQ Berriat Saint-Bruno Europole et le CCS1 jouent parfois un rôle de relais des revendications des associations, qui sont nombreuses sur le secteur. Par exemple, lors des premières réunions de la commission éducation-jeunesse du CCS1, les membres se sont penchés sur l'objet qu'ils souhaitaient traiter et ont décidé de partir sur la thématique jeunesse. Ils ont alors rencontré l'ensemble des associations œuvrant auprès des jeunes sur le quartier pour connaître leurs projets et leurs fonctionnements. Ces différentes rencontres avec la MJC, le CODASE, le centre social et Cap Berriat ont permis aux membres de la commission d'avoir une vision plus fine des actions mises en place sur le secteur, de leurs limites, des compétences de chacun. Une des participantes explique ce cheminement : « *Y'en a qui sont plus branchés ados, genre voilà on a un ressenti d'insécurité ou des jeunes qui tiennent le mur place Saint-Bruno... qu'est ce qu'on en fait? Donc on a travaillé dessus savoir quels acteurs travaillaient avec ces ados, savoir ce qu'on pouvait leur proposer.*

[103] Sous la direction de BLONDIAUX Loïc, Op cit., p.342

Donc on a eu quelques pistes là-dessus et on s'est aperçu que c'était très difficile en fait. Parce qu'il y a le Conseil Général, c'est pas que la mairie en fait là dessus... tout ce qui est aide sociale à l'enfance... il y avait pas mal de monde. Mais pour autant c'est pas forcément hyper coordonné. Et on a vu aussi qu'il y avait déjà un éducateur de prévention, il y a déjà pas mal de choses là dessus. Et il y a le problème des jeunes qu'on n'arrive pas à toucher. Et ça il faudrait peut-être qu'on le formalise à mon avis. Sur un avis global, ça, à mon avis, il faudrait qu'on arrive à faire ça.[104] »

La politique municipale en direction des jeunes venant d'être réécrite, le CCS a fait le choix de faire un avis global pour soutenir les associations jeunesses du quartier, en laissant toutefois à chacun le temps de s'approprier cette nouvelle politique.

Comme dans cet exemple, les liens avec les associations sont généralement un soutien à leurs revendications. Il n'y a pas de représentant d'associations au CA de l'UQ et une personne membre de la commission enfance-jeunesse du CCS1 est également au CA de la MJC. Cependant, cette personne affiche clairement cette double appartenance et le signifie à chaque fois que la MJC est citée dans une réunion. Les liens entre les instances participatives et les associations restent tout de même ponctuels et il n'existe à priori pas de liens de dépendance du CCS1 ou de l'UQ envers elles.

Les partis politiques

Il existe des liens historiques entre les instances participatives grenobloises et les partis politiques, comme on peut le remarquer lors des élections des trois derniers Maires. Hubert Dubedout est au départ un membre de l'UQ Championnet. Il milite pour l'arrivée de l'eau courante à tous les étages des immeubles du quartier et crée un syndicat des usagers de l'eau. Ceci lui permet d'être connu des habitants. Il en tire une légitimité suffisante pour se présenter comme candidat à la mairie de Grenoble et élabore son programme selon les revendications des UQ. C'est sur elles qu'il s'appuie pour être élu. Alain Carignon fait deux mandats comme Maire de Grenoble de 1983 à 1995. Pour Loïc Blondiaux, "*Alain Carignon, opposant à la mairie de Grenoble, a pris appui sur les Unions de Quartier pour sa prise de pouvoir municipal, il y a donc eu une instrumentalisation des unions de quartier*[105]." Enfin, Michel Destot présentera sur sa liste électorale 15 des 22 présidents d'unions de quartier en 1995 ; en 2008, au moins une des conseillères municipales est une ancienne membre d'un CCS.

L'union de quartier Berriat Saint-Bruno Europole et le CCS1 ont des participants qui sont également

[104] Entretien n°6 (membre du CCS)
[105] Interview de BLONDIAUX Loïc, PIGE Magazine, le journal de l'IEP, n°8, mai 2009

membres de partis politiques : PS, UMP, ADES[106]. Certains sont simplement militants, d'autres se sont déjà présentés à des élections locales ou assurent la présidence d'associations liées à un parti politique. Toutefois, aucun élu local n'est habitant-participant.

Ce lien entre les instances participatives et les partis politiques peut s'expliquer de plusieurs manières. Tout d'abord, on peut remarquer que les raisons décrites par les habitants et les élus comme étant des déclencheurs de leur investissement politique se ressemblent : "*j'ai une conscience politique au sens premier du terme, c'est à dire je m'occupe de ce qu'il se passe dans ma cité, dans mon quartier*[107]" (un habitant) ; "*l'objectif c'est comprendre mieux là où j'habite et puis voir si on peut changer un peu en fonction de ce que l'on aurait vu de l'ensemble de la situation. [...] Et du coup d'essayer d'influer un peu, un minimum sur la vie du quartier où j'habite*[108]" (une habitante) ; "*on est souvent d'abord délégué de classe, vous voyez déjà cette envie de régler les choses au niveau collectif et pas de rester dans son petit coin, son petit intérêt, sa petite vie mais d'embrasser les choses au niveau politique [...] [puis] je suis rentré à un moment donné dans un parti politique pour essayer de défendre des valeurs et des idées auxquelles je crois*[109]" (un élu). Le goût du collectif et de la chose publique sont les premiers intérêts mis en avant par les personnes qui s'engagent dans les instances participatives, puis l'influence sur le changement social que leur participation peut apporter est également un vecteur cité. Beaucoup d'élus revendiquent les mêmes intérêts et la plupart d'entres eux ont eu un investissement associatif, syndical ou participatif avant de s'engager dans un parti : ceci peut sembler être la voie classique, il serait donc logique de retrouver des futurs élus dans les UQ ou les CCS, qui sont une première forme d'engagement politique.

De plus, les rencontres sont également un facteur important dans un parcours politique : "*j'ai rencontré des élus et puis un jour, on travaille avec ces élus. Et puis un jour ces élus vous mettent avec eux sur une liste pour des élections. Et vous vous retrouvez donc élu.*[110]" Les CCS et les UQ sont des lieux de proximité avec les élus, des lieux de rencontres et d'échanges : "*je les [les élus municipaux] ai côtoyés beaucoup plus et je suis reconnu, tout le monde me donne la main, tout le monde me reconnaît et c'est vrai que c'est, je veux dire, c'est un rapprochement très important.*[111]" L'impact des réseaux sociaux dans les parcours politiques est réel, il n'est donc pas surprenant que des membres des instances participatives deviennent membres d'un parti politique puis élus locaux.

[106] Association Ecologie Démocratie Solidarité, l'ADES peut être assimilée à un parti politique local.
[107] Entretien n°2 (membre de l'UQ)
[108] Entretien n°6 (membre du CCS)
[109] Entretien n°8 (élu municipal)
[110] Idem
[111] Entretien n°7 (membre du CCS)

Le risque n'est pas forcément dans l'accession d'habitants lambda à une première forme d'engagement politique pouvant aboutir à une prise de responsabilité plus importante (en cela, les instruments participatifs pourraient même être des manières de redynamiser, modifier, élargir les profils des représentants élus) ; le risque est plutôt dans l'instrumentalisation des instances participatives par des partis politiques. En effet. les UQ et les CCS sont des lieux de conquête du pouvoir depuis des années pour les partis de droite et de gauche. Cette instrumentalisation est redoutée par plusieurs habitants, souvent eux-mêmes politisés.

Le CCS1, structure émanant de l'équipe municipale socialiste actuellement en place, est perçue par des membres de l'union de quartier comme entretenant des liens de dépendance avec le PS : "*Moi je ressens un petit peu que c'est une démocratie participative under-control, avec le co-président qui est membre du parti socialiste, quelques personnes qui sont là, une qui est la sœur à l'adjointe à la démocratie locale... bon bref... donc à la fin j'ai fini par me dire gentiment que le CCS était le club des copains socialistes*[112]". Si la tentation d'instrumentalisation des CCS par les élus existe, il est toutefois nuancé par l'élue à la démocratie locale : "*Mais à ce moment là, au moment de la composition, il y a pu avoir la tentation pour certains élus qui étaient des nouveaux élus de dire : "mais houla, si on laisse entrer qui veut, en fait on va avoir que de l'opposition", donc certains ont cherché à avoir des militants politiques : "viens dans mon CCS, viens dans mon CCS". Ce qui n'a pas forcément beaucoup de sens parce que dans l'ensemble, moi ce que je vois dans les partis, en tout cas dans celui que je connais, il y a quand même pas une grande appétence pour les questions de proximité et même les enjeux de politique municipale. Parce que la première porte d'entrée dans un parti, c'est plutôt sur des débats macro-économiques, des débats nationaux, voilà, les uns et les autres ont des positions sur la protection sociale, sur une politique de contraception, une politique éducative, mais décliné aux enjeux locaux, tout de suite y'a un peu moins de position des uns et des autres.*[113]" De même, l'UQ est perçue, par ses membres, comme moins liée au PS que le CCS, sans être pour autant détachée des partis politiques : "*je pense qu'il y a des gens qui sont peut-être un petit peu... qui ont tendance un petit peu à protéger la mairie et d'autres qui sont dans l'opposition systématique*[114]". Ces images reflètent les postures qu'adoptent les différences instances, et par là-même les comportements qu'ont les acteurs dans ces instances.

Deux solutions sont exprimées pour éviter l'instrumentalisation par les partis politiques. Pour les membres de l'UQ, la seule manière d'être indépendant des partis politiques est d'être ouvert et

[112] Entretien n°3 (membre de l'UQ)
[113] Entretien n°9 (élu municipal)
[114] Entretien n°4 (membre de l'UQ)

accueillir au sein de son conseil d'administration suffisamment de personnes afin d'être représentatif de l'ensemble des idées politiques, et non de celles d'un parti uniquement : "*je crois qu'il faut être très vigilent à chaque fois. Pendant des années l'union de quartier pour ça a été reconnue. Parce que l'on avait déjà au sein du conseil d'administration, j'allais dire un éventail de toutes les tendances qui pouvaient être politiques. Donc du coup, c'était en équilibre. Parce que chacun se sentait non pas contrôlé mais il était pas là pour défendre son parti. Parce qu'on était très nombreux.*[115]" Pour l'élue à la démocratie locale, c'est la vigilance et la transparence au sein des CCS qui permet d'éviter l'instrumentalisation : "*Et puis les uns et les autres font en sorte que ceux qui finalement parlent au nom d'un parti, ou sont encartés et font des démonstrations ad hoc, puissent dire d'où ils parlent. Après, on interdit à personne d'être membre de ces CCS mais il faut d'où on parle, qui on est et puis les choses avancent comme ça.*[116]"

Or l'appartenance à un groupe politique est rarement exprimée officiellement, bien que tout le monde le sache. C'est un sujet "*tabou*", les instances participatives renvoyant l'image qu'elles doivent être des lieux de débats pour des habitants profanes, et non des habitants experts de la chose publique, des habitants professionnels.

Les liens de dépendance entre les partis politiques et les structures participatives sont donc complexes : tremplin d'engagements politiques pouvant se poursuivre dans des partis politiques ou ailleurs les UQ et CCS sont en même temps des caisses de résonance d'avis donnés, au nom de l'intérêt général... ces instances sont des viviers pour redynamiser la classe politique locale tout en risquant l'instrumentalisation par des partis. Il est difficile d'affirmer ou de réfuter une instrumentalisation réelle de l'UQ Berriat Saint-Bruno Europole et du CCS1 par un ou des partis politiques. Les soupçons de dépendance qui émanent à l'encontre de chacune de ces structures, ou des membres de ces structures proviennent généralement de personnes elles-mêmes politisées par ailleurs. Ces revendications d'indépendance des personnes, mais aussi des instances donnent à voir différentes postures qui semblent être influencées par les instruments. Il devient alors pertinent de se demander comment chacun tient le rôle qui lui est donné par l'instrument? Comment ces instruments influencent les comportements des acteurs, les postures de chacun?

[115] Entretien n°5 (membre de l'UQ et du CCS)
[116] Entretien n°9 (élu municipal)

2.3 COMMENT L'INSTRUMENTATION DE LA PARTICIPATION INDUIT CERTAINS TYPES DE COMPORTEMENTS DE LA PART DES ACTEURS

Nous avons observé deux types d'instrumentation différente : les unions de quartier, instances historiques de la participation à Grenoble, et les Conseils Consultatifs de Secteur, instances paramunicipales plus récentes et plus instrumentées. Il s'agira dans cette partie, à partir des exemples du secteur 1, de voir comment l'instrument peut jouer sur les comportements des acteurs. L'observation portera essentiellement sur les comportements des habitants et des élus, mon observation ne me permettant pas de faire une analyse pertinente du comportement des professionnels et des services municipaux. L'analyse porte sur l'influence des instruments dans la posture qu'adoptent ces instances avec l'équipe municipale, puis, dans un deuxième temps, sur les comportements des acteurs au sein même de ces instances.

2.3.1 L'influence des instruments dans la posture qu'adoptent l'UQ et le CCS face aux élus

Il s'agit ici de différencier les liens qui existent entre les instances participatives du secteur 1 et l'équipe municipale, de ceux qui existent avec l'élu de secteur afin de mettre en lumière les postures que cela génère au sein de l'UQ et du CCS.

Les relations avec l'équipe municipale

Comme nous l'avons vu précédemment, les relations entre l'équipe municipale et le CCS1 sont très instrumentées : les élus ont une obligation d'apporter une réponse motivée par écrit à l'ensemble des avis émis par les CCS. Les élus municipaux entretiennent des relations régulières avec ses membres. Par exemple, au CCS1, l'élu à l'éducation est venu participer à une réunion de la commission enfance-jeunesse pour échanger avec les habitants et répond par courrier à leurs différentes demandes.

Cette obligation n'existe pas pour les UQ, les réponses de l'équipe municipale peuvent donc se faire à l'oral ou ne pas exister du tout. Il existe traditionnellement un autre mode de relation entre les UQ

et l'équipe municipale, comme le décrit l'élue à la démocratie locale : « *Elles organisent une fois par an des sortes d'assemblées générales publiques, donc souvent c'est suite à leur assemblée générale. C'est une réunion publique, où les élus sont invités et sont passés au grill pendant deux heures. En gros c'est ça le jeu formidable.* »

Le CCS1 a un accès régulier aux élus municipaux, alors que l'UQ les « *passe au grill* » une fois par an. L'instrumentation différenciée de ces instances peut être une des causes des comportements, de des types de relation entre les acteurs. En effet, l'obligation de répondre par écrit à chacune des demandes du CCS impose un lien régulier, ainsi qu'une argumentation, une plus grande transparence dans les décisions prises. Même si l'impact sur la décision n'est pas visible, ce contact permanent induit un type de relation. Il s'agit dans ce cas là de « *juste expliquer pour qu'à l'avenir ça passe mieux aussi. Dès qu'il y a un début de dialogue, je pense que c'est plus accepté aussi.*[117] »

Cette instrumentation génère des habitudes, des routines de la part des acteurs. Ainsi, si les membres du CCS1 ont un accès plus régulier aux élus municipaux, c'est aussi parce qu'ils en font la demande : « *l'année dernière, on [le CCS1] avait demandé à Paul Bron, l'adjoint à l'éducation de venir, il est venu. Tu me diras que l'union de quartier ne l'a jamais demandé mais je suis pas sûre qu'il soit... enfin j'en sais rien.* [118]»

Les attentes suscitées autour de ces rencontres sont également différentes à l'UQ et au CCS. Selon l'élue à la démocratie locale, les assemblées générales des UQ permettent aux habitants de poser des questions de proximité aux élus, mais pas de construire un débat, un véritable échange avec eux : « *Et finalement on ne sait pas ce qu'il en ressort, la plupart du temps, si ce n'est que c'est des jeux de questions-réponses en fait, très à l'ancienne sur qu'est ce que vous faites sur les problèmes de sécurité dans telle rue, le nettoyage n'est pas suffisamment fait, quand est-ce que vous me changez mon balayeur. Donc c'est plus ce jeu d'aller et retour là de façon générale. Après, certaines unions de quartier vont un peu au-delà et font des propositions.*[119] » L'attente qu'ont les UQ de ce temps là, durant lequel elles cherchent des réponses concrètes à des problèmes ciblés, souvent à une échelle très réduite, ne correspond pas forcément à l'attente qu'en ont les élus. Les échanges sont d'ailleurs jugés peu constructifs. C'est un passage obligé pour l'équipe municipale.

Les échanges avec les CCS sont élaborés différemment. Ils sont toujours autour d'une question ou d'une thématique précise. Les membres des CCS ont en amont collecté des informations auprès des

[117] Entretien n°6 (membre du CCS)
[118] Entretien n°5 (membre de l'UQ et du CCS)
[119] Entretien n°9 (élu municipal)

services ou viennent comprendre comment les choses fonctionnent directement auprès de l'élu en charge de ces questions. L'objectif n'est pas de « *coincer* » les élus, mais de comprendre une manière de faire pour pouvoir émettre un avis dessus, avis qui ne sera pas forcément suivi d'effet mais qui sera à minima entendu. Une des membres du CCS1 illustre cette posture : « *Là dessus après, il y a possibilité, en ayant pris une position à un certain moment d'aller demander des explications, pas des comptes.*[120] » En effet, les membres du CCS ne demandent pas des comptes comme lors des assemblées des UQ, mais souhaitent avoir des explications. Cet échange régulier, et le sentiment d'être considéré génèrent des comportements plus calmes, plus collaboratifs. Quand ce sentiment baisse, l'utilité d'un tel comportement est remis en question par les membres du CCS : « *Mais par contre, on a fait cet avis sur les projets urbains et déplacement, ça nous a coûté 10 mois de travail, des réunions. [...] Et ça fait 6 mois qu'on a pas de réponse. Donc ça, clairement, c'est très mal vécu par quelqu'un d'entre nous et moi aussi je suis pas très satisfait parce qu'on dirait que le CCS est le dernier des groupes, auquel on peut répondre en dernier. Donc c'est vrai que nous, on n'a pas une posture nécessairement revendicative, agressive comme certains à l'union de quartier peuvent avoir. Parce que c'est pas notre rôle. Mais alors n'ayant pas cette posture, peut-être qu'on nous entend un peu moins. Je ne sais pas.*[121] » Cette posture de collaboration, et non d'opposition, n'est jugée pertinente que lorsque l'instrument montre qu'elle est efficace. Ce n'est pas une posture de principe, liée aux personnalités des membres du CCS, mais un comportement induit par l'instrument, comme un mode de relation élaboré qui doit montrer les preuves d'une certaine efficacité pour être adopté.

L'instrumentation joue un rôle dans le positionnement des instances face à l'équipe municipale. En effet, la procédure permet aux CCS de savoir s'ils ont été entendus par les élus. De plus, le dialogue, utilisant largement l'écrit, se veut argumenté et motivé par l'ensemble des acteurs. Les postures sont donc plus dans une recherche d'explications, de compréhension des politiques publiques mises en place de la part des membres du CCS afin d'être en mesure d'argumenter leurs avis sur celles-ci. A l'inverse, les UQ n'ont pas la garantie d'être entendues par les élus, le processus de décision est moins visible pour ses membres. La posture est donc différente : les UQ ne sont pas dans une démarche de co-élaboration mais de mise en avant des dysfonctionnements qu'ils ont pu constater. Afin d'être plus visibles et à défaut d'autres procédures mises en place, la mise en scène et la rhétorique deviennent des instruments d'interpellation, des manières de se faire entendre.

[120] Entretien n°6 (membre du CCS)
[121] Entretien n°7 (membre du CCS)

Les relations avec l'élu de secteur

L'élu de secteur est l'interlocuteur privilégié des instances participatives locales. Il est interpellé par l'UQ sur différentes problématiques et participe à l'ensemble des réunions du CCS1. L'instrumentation de ces instances induit une posture particulière de l'élu, mais également des attentes différentes sur son rôle d'interface entre les habitants et le Conseil Municipal.

L'élu du secteur 1 est un nouvel arrivant dans l'équipe municipale de 2008. En tant qu'élu de secteur, il est co-président du CCS1 et représente la Ville dans cette instance. Il décrit la posture qu'il avait dans la première moitié du mandat : « *On a eu un début de mandat, les trois premières années du mandat municipal, où le CCS a beaucoup travaillé, [...]. Mais avec une omniprésence de ma part, qui fausse peut-être un tout petit peu les choses. Parce que je m'explique. Je suis le co-président élu du CCS1, et il y a le co-président habitant. Le CCS1 c'est avant tout, même si c'est paramunicipal, une initiative citoyenne. Donc la parole est aux habitants. Et moi, comme je suis jeune élu, j'avais un peu tendance au départ d'avoir à cœur de vouloir tout défendre dans l'action de la ville, c'est à dire défendre notre action, expliquer nos projets et c'est mon rôle mais... il faut aussi que j'aille jusqu'au bout de mon rôle qui est d'écouter les préoccupations.*[122] » Les membres du CCS sont conscients que l'élu de secteur est là en partie pour expliquer les décisions prises par le Conseil Municipal. Cependant, l'élu du secteur 1 s'est rendu compte de l'ambiguïté de son positionnement en début de mandat et cherche à le corriger en étant plus à l'écoute des habitants et en intervenant moins dans les débats.

La posture qu'ont les élus de secteur est propre à chacun d'eux. En effet, si sur le secteur 1, l'élu est présent à chacune des réunions du CCS, celui du secteur 2 par exemple ne l'est presque jamais. Les habitants voient en la présence régulière de l'élu aux réunions une manière de faire baisser l'agressivité et de gérer les conflits dès le départ : « *Et à mon avis peut-être que le CCS du fait que le vice-président émane de la mairie, il y a dans la façon de travailler, il y a moins l'aspect revendicatif il y a plus l'aspect dialogue, participation. Parce qu'on a l'élu en face de nous. On l'a toujours en face de nous. Donc, l'agressivité défouloir ou autre, elle ne peut pas exister. Parce qu'on a la réponse plus ou moins immédiate. En tout cas on a le lien direct avec l'élu. Parce qu'il est là.*[123] » Les réunions du CCS1[124] se déroulent souvent dans une ambiance respectueuse de la

[122] Entretien n°8 (élu municipal)
[123] Entretien n°5 (membre de l'UQ et du CCS)
[124] Observations de terrain

parole de chacun : les échanges avec l'élu sont calmes et polis, personne ne se coupe la parole ou ne hausse la voix. Cependant, ces comportements n'empêchent pas une remise en cause claire des décisions prises par les élus ou des diagnostics effectués par les cabinets d'experts.

Au sein de l'UQ, le rôle de l'élu de secteur est envisagé comme plus actif, ce n'est pas celui qui écoute les préoccupations, c'est celui qui agit pour résoudre les problèmes du quartier. Lors de réunions, le sujet de la propreté du quartier a amené un débat sur ce qui est attendu de l'élu de secteur autour de ces problématiques. Pour certains habitants, c'est à lui d'aller directement voir les commerçants pour qu'ils nettoient autour de leur magasin, alors que pour d'autres, il doit faire le relais auprès des services municipaux.

Pour un des membres, ces débats renvoient à la manière dont l'UQ se positionne face à la Ville, et à la façon dont elle envisage son action dans le quartier : « *Je trouve qu'il y a un côté très infantile là dedans, c'est à dire un peu comme quand on est petit, on a l'impression que les mamans vont résoudre tous les problèmes ; t'as un problème, c'est maman ou papa qui va le régler. C'est un peu ce truc là, c'est vraiment le ressenti que j'ai. C'est à dire, on va demander à monsieur X., ou à monsieur le Maire ou à d'autres personnes dans d'autres secteurs, c'est eux qui vont résoudre ça.*[125] » En effet, l'UQ se place parfois en demande d'une intervention directe, concrète et rapide de l'élu de secteur sur un problème ciblé. Le côté infantilisant décrit ici fait écho au fait que l'UQ positionne souvent l'élu de secteur comme la personne pouvant résoudre les conflits, alors que cet habitant envisage que l'UQ puisse également être autonome et répondre seule à certaines problématiques du quartier en ayant une action directe, en tant qu'association d'habitants, sur le quartier (par exemple engager un dialogue avec les commerçants ne nettoyant pas devant chez eux). Suite à ces réunions, le choix fait par la commission est de réinterpeler l'élu de secteur. L'UQ se positionne comme demandeuse d'une intervention de la mairie sur les problèmes quotidiens, et non comme actrice d'un changement social direct.

Cette posture est le résultat d'un système de relation, induit par les instruments. En effet, l'élu de secteur est l'interlocuteur historique des UQ. Cependant, cette relation s'est construite dans le temps, sans être à moment donné évaluée et ré-instrumentée au vue d'objectifs partagés. Les interactions entre les élus de secteur et les UQ sont aujourd'hui hétérogènes selon les territoires et ne sont transparentes ni pour les UQ, ni pour le reste de l'équipe municipale : « *Avec les unions de quartier, les élus fonctionnent encore beaucoup en bilatéral. Y'a un problème avec l'union de quartier, c'est ma délégation et je vais voir avec eux. Alors finalement, on ne sait pas trop. On sait pas trop ce qui*

[125] Entretien n°2 (membre de l'UQ)

a été de l'apport de l'union de quartier, qu'est ce que l'élu a laché pour avoir la paix sociale... voilà, on sait pas trop. Là-dessus c'est encore un peu la boite noire. Et c'est dommage, parce que je pense que tout le monde y perd. Je pense que l'union de quartier y perd en terme de visibilité, car il n'y a jamais de comptes-rendus de réunions, ni rien. Et côté Ville également, y'a pas de transparence de comment on a construit cette décision là, sur le fait de modifier ou non un projet, d'enlever un étage à un immeuble, ce genre de chose. Mais bon, moi je trouve que tout le monde y perd, mais si ça continue c'est que les uns et les autres estiment y gagner en tout cas, dans le côté fait du prince d'un côté et de l'autre, l'union de quartier, voilà ce qu'on a obtenu.[126] » L'élue à la démocratie locale regrette ici un manque d'instrumentation des relations entre les élus de secteur et les UQ afin de clarifier la posture de chacun. Cette analyse rejoint celle déjà citée d'un membre de l'UQ : l'élu de secteur est le « *prince* », le « *papa* » qui a le pouvoir de décider face aux demandes, aux revendications des habitants. Aucune procédure ne légitime une bonne manière de faire. L'UQ se place donc régulièrement dans une posture d'opposition, de contestation, ou sollicite l'intervention de l'élu de secteur.

L'instrumentation de la relation entre les équipes municipales, l'élu de secteur et les instances participatives du secteur 1 prend plusieurs formes : elle induit des types de comportement, des postures de la part des acteurs. En effet, au CCS1, les procédures et les manières de faire sont posées et partagées par l'ensemble des acteurs : tant qu'elles sont jugées efficaces, elles génèrent des comportements collaboratifs chez les membres du CCS1. En revanche, les modes de relations entre les UQ et l'équipe municipale ne sont pas régulièrement ré-interrogés, découlent de l'histoire de ces instances qui sont traditionnellement des lieux d'opposition au pouvoir municipal, de revendications. L'UQ Berriat Saint-Bruno Europole s'inscrit dans ce cheminement. Même si elle n'est pas dans une opposition systématique, elle n'est pas à priori dans une démarche collaborative.

Si les instruments induisent des postures, ils ont également des effets sur les comportements des acteurs à l'intérieur même de ces instances.

[126] Entretien n°9 (élu municipal)

2.3.2 Le comportement des acteurs dans les instances

Les comportements des acteurs dans ces instances se manifestent lors des réunions, des débats et des échanges qu'ils ont sur les positions qu'ils vont tenir collectivement. Pour Jean-Pierre Gaudin[127], une des manières de créer l'acceptation sociale, le consensus minimum nécessaire entre les acteurs est de dépolitiser les sujets de débats. En effet, les comportements des acteurs lors des réunions observées diffèrent selon les thèmes abordés, et leur degré de "*politisation*".

Au CCS1, l'objet d'analyse a porté sur les réunions de la commission enfance-jeunesse, dont la finalité est de donner un avis sur la politique municipale dans les écoles maternelles et primaires du secteur[128]. Les parents délégués des écoles concernées ont été invités à se joindre à la commission. Chacun a joué le rôle qui lui était attribué par le fonctionnement du CCS : le co-président habitant introduit le sujet de la réunion et anime les débats, le co-président élu intervient pour amener des précisions sur le positionnement ou le fonctionnement municipal, la professionnelle prend des notes et intervient ponctuellement pour alimenter les débats sur des manières de faire possibles ou repréciser certaines organisations, les participants donnent leur point de vue, échangent, collaborent entre eux pour parvenir à écrire un avis partagé par tous. Le cadre instauré a permis à chacun d'avoir accès à la parole et d'être écouté des autres membres de la commission. La présence de l'élu n'a pas empêché de remettre en cause des choix municipaux. Une méthode de travail ainsi qu'un diagnostic de la situation a été élaboré de manière partagée et collective par l'ensemble du groupe.

Le thème des réunions est un facteur important dans le comportement des acteurs lors des débats. En effet, l'ensemble des personnes présentes était sensible au thème de l'éducation, presque tous étaient parents d'enfants scolarisés, et souvent délégués au Conseil d'Ecole. Il était donc peu probable que certains s'opposent fortement à l'amélioration des conditions d'accueil des enfants lors des temps sous responsabilité de la Ville. Il ne s'agissait pas dans ces réunions de faire des choix, de prendre des décisions avantageant une des écoles mais de comprendre un fonctionnement et de poser un avis général sur celui-ci. Une thématique qui rassemble les acteurs autour des mêmes

[127] Jean-Pierre GAUDIN, Op. Cit.

[128] De nombreux logements ont été créés sur le secteur 1, augmentant le nombre d'enfants en âge d'être scolarisés. Suite à une étude financée par la Ville, le choix a été fait de pas construire d'école sur le secteur. Or, aujourd'hui, les écoles "*débordent*", les lieux communs (cantines, préau, gymnase) deviennent exiguës pour l'ensemble des élèves. Différents problèmes se posent lors des temps en responsabilité Ville : garderie du matin et du soir, pause méridienne, périscolaire.
Les parents du quartier, déjà préoccupés par la situation, se sont emparés du sujet, notamment suite à la proposition de l'Education Nationale d'ouvrir une classe supplémentaire sur l'école primaire Nicolas Chorier. Cette proposition n'a pas pu aboutir car par manque de coordination entre la Ville et l'Education Nationale, il n'y avait pas de salle de classe disponible dans cette école. Le poste d'enseignant n'a pas été réaffecté dans une autre école du secteur.

enjeux politiques et qui est abordée de manière consensuelle (les thématiques éducatives plus polémiques n'ont pas été évoquées), induit des comportements plus coopératifs, plus à l'écoute et facilite les consensus.

Les sujets abordés par la commission urbanisme à l'Union de Quartier Berriat Saint-Bruno Europole sont politiques. Si la finalité est de défendre un mieux vivre sur le quartier, chaque habitant peut y entendre des choses différentes qui le ramènent à sa propre conception de ce que devrait être une ville : faire plus de place aux voitures, aux vélos, aux piétons ; transformer des anciennes usines en lieux d'habitation pour donner à tous un logement décent, ou bien en zone de petits commerces ou d'artisanat pour que les habitants aient des services de proximité et de l'emploi près de chez eux, ou bien en parcs publics pour créer des espaces de respiration au milieu du béton et retrouver la nature en ville... Même s'ils ne se sont pas présentés comme des sujets politiques, si l'UQ se défend d'être une instance où l'on fait de la politique, les sujets abordés dans cette commission sont politiques au sens où ils renvoient au fonctionnement d'une communauté, d'un groupe social, d'une société.

La commission urbanisme aborde plusieurs débats sur demande de la Ville (remplace-t-on certaines places de stationnement du quartier par des petites terrasses pour les bars et/ou restaurants? Rend-t-on le stationnement payant dans telle rue/tel quartier?), ou bien de sa propre initiative (Que souhaite-t-on à la place du Greta? Que veut-on pour la place Saint-Bruno?). Lors de ces réunions, des rôles sont définis : un habitant est président de la commission, il prépare et envoie les ordres du jour et anime les réunions ; un autre habitant est secrétaire et a en charge l'élaboration d'un compte-rendu ; l'ensemble des participants échange et donne leur point de vue dans le but d'arriver à un consensus. Cependant, le consensus est souvent difficile à établir sur ces objets. En effet, l'UQ est composé de membres dont les opinions politiques[129] diffèrent et qui se retrouvent à débattre ensemble car ils habitent le même quartier et ont la volonté de s'investir sur leur lieu de vie : "*Ce qui m'intéresse à l'union de quartier c'est l'amélioration du cadre de vie des habitants*[130]" ; "*comme j'habite à deux pas de la place, je me sentais assez concerné*[131]" ; "*j'habite dans ce quartier là et je suis dit « voilà j'ai envie d'y rester, c'est un chouette quartier même si ça se boboise ou se gentrifie et tant qu'à faire, je participe à la vie du quartier ». J'y travaille dans ma vie de tous les jours.*[132]" Le point commun de chacun des membres est donc le lieu de vie, et le souhait de s'impliquer pour que ce lieu de vie reste "*agréable*", sans pour autant avoir une vision commune de ce qui rend un

[129] Ici au sens organisation de la vie de la cité
[130] Entretien n°5 (membre de l'UQ et du CCS)
[131] Entretien n°4 (membre de l'UQ)
[132] Entretien n°2 (membre de l'UQ)

quartier agréable.

Face à la difficulté d'établir des consensus, une première stratégie utilisée est d'exprimer un point de vue faisant apparaître différents avis. Ainsi, l'UQ a récemment répondu à la Ville qui la sollicitait sur la création d'une zone de stationnement payant sur le site Bouchayer Viallet que le sujet était complexe et nécessitait une réflexion globale, intégrant l'ensemble des habitants, avec une méthodologie, car l'UQ n'arrivait pas à aller vers un consensus sur ce genre de questions.

Cependant, Gaudin[133] fait état du consensus minimum nécessaire à toute gouvernance. Ce besoin est également visible pour les associations ou les collectifs : avoir quelques sujets, quelques points de convergence pour permettre au groupe de continuer à fonctionner ensemble et de ne pas être toujours dans des divergences. Ainsi, une deuxième stratégie est parfois utilisée pour arriver à une décision acceptable par tous : décomposer le problème pour le dépolitiser, trouver des accords sur les moyens et non sur les enjeux.

Suite à un questionnaire sur la place Saint-Bruno diffusé aux habitants, un débat se met en place au sein de la commission urbanisme[134] autour de la question de la propreté[135]. Ces échanges évoquent les personnes jugées légitimes pour résoudre ce problème (l'élu de secteur, ou bien les services de l'antenne mairie, ou bien l'union de quartier directement), les moyens d'action nécessaire (faire un courrier, expliquer, verbaliser, surveiller, faire des actions pédagogiques pour tous les habitants du quartier, faire une réunion publique), mais également dans quelle durée doit être pensée la résolution de ce problème. La discussion aborde ensuite la question de l'enjeu de la propreté sur le secteur : faut-il faire une action à long terme en travaillant avec les élus, les habitants ou bien des actions ponctuelles pour régler les problèmes du quotidien?

Le président de la commission, afin d'arriver à un consensus minimum et que la réunion ne soit pas qu'une suite de discussions sans accords possibles, propose alors de faire une synthèse des questionnaires récoltés afin de mesurer les enjeux autour, entre autres, de la propreté pour élaborer ensuite des propositions à moyen terme sur des actions de fond, tout en menant des actions ponctuelles. En ramenant le débat autour de la méthode et non des enjeux, un consensus a pu être trouvé. Il est indispensable pour un collectif de pouvoir régulièrement avoir des sujets qui rassemblent les opinions de chacun et qui sont acceptés par tous. Or, plus les sujets sont politiques, plus les consensus sont difficiles.

---

[133] Jean-Pierre Gaudin, Op. Cit.

[134] Observation de réunion

[135] Lors du dépouillement de ce questionnaire, plusieurs habitants font état de la saleté de la place Saint Bruno et ciblent 3 ou 4 commerçants qui ne nettoieraient pas leurs terrasses/leurs extérieurs et nuiraient ainsi à l'image de la place.

L'instrumentation de la participation des habitants incite chacune des instances, chacun des membres de l'UQ et du CCS à adopter des comportements, des manières de faire explicites, des postures. L'instrumentation oriente le type de relation qui s'établit entre la puissance publique (la Ville) et les autres acteurs.

Pour Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès[136], afin de créer du changement, l'action publique a besoin de règles du jeu et de la représentation d'un enjeu. Ceci permet aux acteurs (la Ville, l'UQ, le CCS) de se positionner, de se coordonner et d'agir de manière prévisible. Les auteurs parlent ici d'*institutions* pour qualifier les formes d'organisation qui rendent possibles l'action publique en stabilisant les modes de coopération des acteurs. Ces institutions déterminent le comportement des acteurs individuels (membre de l'instance) et collectifs (l'UQ ou le CCS) en définissant des manières de faire appropriées. Elles sont alors des matrices normatives et cognitives, qui participent à la définition de l'identité des groupes et des individus en instaurant des règles formelles stables. Les membres du CCS, en tant qu'acteurs collectifs et individuels, se positionnent régulièrement dans une démarche de coopération alors que les membres de l'UQ n'ont pas de positionnement à priori : celui-ci varie selon les objets.

Or, si l'instrumentation, permet à chacun de connaître *les règles du jeu* et de créer une certaine stabilité, c'est également un élément déterminant dans les relations de pouvoir qui peuvent s'instaurer entre la Ville et les acteurs. En effet, chacune des instances participatives a ici une fonction, un rôle et des procédures définis qui les encadrent dans un certain type de relation avec la municipalité. Jacques Barou souligne l'impact de l'élaboration d'institutions par la puissance publique : « *officialiser un acteur comme partenaire, c'est limiter son rôle à des actions relativement prévisibles et ainsi l'empêcher de s'appuyer sur de possibles effets de surprise qui sont seuls à même de remettre en cause les projets de l'acteur dominant dans la relation de pouvoir.*[137] » Pour lui, l'instrumentation s'inscrit bien dans le cadre d'une relation de pouvoir entre plusieurs acteurs, où tous ne sont pas égaux. En rendant prévisibles les UQ et les CCS, la Ville est alors en capacité de prévoir et d'anticiper, ce qui renforce sa position dominante. Si les instruments ont un impact sur les comportements individuels et collectifs des acteurs, il devient alors pertinent de se demander quels effets ils peuvent avoir dans l'élaboration de l'action publique.

[136] LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, Op. Cit.
[137] BAROU Jacques, Op. Cit., p.27

3ème PARTIE : LE ROLE DES INSTRUMENTS PARTICIPATIFS DANS L'ELABORATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Patrice Duran[138] explique que la fonction de l'action publique est de définir un ordre politique, c'est à dire un cadre d'exercice d'autorité. La question de la légitimité est centrale car ce que vise tout pouvoir à travers ce qu'il fait, c'est l'acquisition ou le maintien de son autorité. Pour cela, la puissance publique met en avant des valeurs : « *on a dit de la légitimité qu'elle est affaire de croyances et d'opinions subjectives et que les principes de légitimité sont des justifications du pouvoir parce que le pouvoir ne peut se maintenir sans un minimum d'adhésion*[139] ». Il explicite une vision moderne de l'obtention de la légitimité : si avant, la légitimité du pouvoir s'établissait sur ses conditions d'obtention et la déclaration d'intentions politiques, il est aujourd'hui possible de rendre visible les conséquences des choix faits. La légitimité a donc un contenu objectivable, il y a un besoin de montrer ce que l'on a fait et d'expliquer les conséquences probables des choix politiques. La puissance publique a besoin de soutien pour agir et faire approuver les décisions prises mais également de confiance pour instituer de nouvelles actions.

Nous étudierons dans ce chapitre la question de l'impact des instruments participatifs dans l'action publique au travers d'une double entrée : comment les instances participatives peuvent être légitimes à contribuer à l'élaboration de l'action publique? Comment ces instances sont des outils qui permettent de légitimer l'action de la puissance publique? Nous verrons tout d'abord comment l'instrument est légitimé, puis comment les instruments peuvent influer sur le niveau d'engagement dans l'action de la puissance publique et enfin quel rôle ils ont dans le fonctionnement de la démocratie représentative.

[138] DURAN Patrice, *Penser l'action publique*, LGDJ, Paris, 1999
[139] Idem, p.87

3.1 LA RECHERCHE D'UNE LEGITIMITÉ DE L'INSTRUMENT

3.1.1 Des instances représentatives?

Les instances participatives ont besoin d'une certaine légitimité pour pouvoir être reconnues comme des interlocuteurs valables. Les UQ sont historiquement considérées comme représentatives de l'avis des habitants d'un quartier. Dubedout les généralise afin d'avoir, sur chaque quartier, des lieux d'expression des habitants, des espaces représentatifs des préoccupations d'un quartier[140]. De plus, la représentativité renvoie souvent à l'idéal d'un fonctionnement démocratique.

On peut noter une recherche de légitimité représentative dans les deux instances. En effet, les membres de l'UQ évoquent régulièrement une période durant laquelle ils étaient plus nombreux, capables de mobiliser les habitants du quartier et donc plus représentatifs. De même, dans leurs premières versions, les CCS ont été conçus avec 3 collèges : un collège d'habitants, un collège d'associations, un collège pour des membres des UQ. Cette répartition devait permettre de représenter au mieux le territoire, ses acteurs et ses enjeux. Dans ces exemples, la légitimité représentative serait effective lorsque le nombre de participants est conséquent ou lorsque la diversité des membres reflète des enjeux et des intérêts différents.

L'utilisation de la représentativité pour légitimer l'action du CCS et de l'UQ trouve très rapidement ses limites. Tous d'abord, le secteur 1 de la Ville de Grenoble compte plus de 30000 habitants[141]. Or, le CCS1 a 68 membres inscrits et l'UQ a 260 adhérents. Le nombre de participants est donc trop faible pour parler d'une représentativité quantitative. De plus, les membres de ces instances ont des profils souvent similaires : si des personnes de genres et d'âges différents participent aux réunions, elles sont généralement issues de la classe moyenne ou moyenne supérieure, parlent et maîtrisent la langue française à l'oral et à l'écrit[142]. Il n'y a pas de *représentants* de certains groupes sociaux pourtant très présents sur le secteur : les étudiants, la communauté magrébine, les expatriés du CEA, etc. De même, la répartition en collèges au sein des CCS a été abandonnée, la procédure s'avérant lourde et inefficace.

Les différents acteurs sont conscients que la légitimité de ces instances ne peut pas être

[140] BAROU Jacques, Op. Cit.
[141] Le secteur 1 est le territoire d'intervention du CCS1. L'UQ Berriat Saint-Bruno Europole a un territoire plus réduit mais dont le nombre d'habitants est conséquent.
[142] Observations de terrain

représentative, comme le souligne l'élue à la démocratie directe : « *la légitimité, elle n'est pas liée à leur représentativité parce qu'évidemment ces instances ne sont pas représentatives*[143] » ; et un des membres de l'UQ : « *à l'union de quartier, on est peu... on est peu d'adhérents : si on regarde les commissions, on est une dizaine tout au plus. Ce serait très prétentieux de dire qu'à nous dix on représente le quartier. C'est pas du tout un échantillon représentatif. En revanche, sans doute qu'on ne le fait pas assez mais on essaie de le faire quand même... à savoir, on essaie d'aller à la rencontre des gens.*[144] » Un membre du CCS exprime son positionnement face aux habitants qui ne fréquentent pas le CCS : « *on ne se pose pas le souci de les représenter parce qu'on n'est pas élus, justement. Et d'un autre côté, dans les premiers comités de coordination, l'élue adjointe à la démocratie participative nous a fait comprendre que la Ville savait parfaitement ça. Donc on ne se prend pas pour les représentants des habitants, non. C'est un peu tranquillisant.* [145]» Face aux autres habitants du quartier, bien que le souci de les représenter ne soit pas toujours présent, les membres de ces instances évoquent l'importance de prendre en compte leur avis, de les écouter, d'aller à leur rencontre. En effet, bien que chacun soit conscient que les instances participatives ne sont pas représentatives, elles sont tout de même plus légitimes lorsque leurs avis vont dans le même sens que celui des habitants du quartier.

Par exemple, suite à une demande de la Ville, les membres de l'UQ répondent qu'ils ne souhaitent pas se positionner sur la question du stationnement payant dans le quartier Bouchayer Viallet. Lors d'une réunion de la commission urbanisme à l'UQ, un habitant raconte la réunion publique qui s'est déroulée dans ce quartier : des habitants du quartier expriment à l'élu aux déplacements leur souhait que certaines rues deviennent payantes. L'élu municipal répond qu'il n'a pas fait ce choix afin de suivre l'avis de l'UQ. Il demande alors aux habitants présents ce qu'ils en pensent. « *Pour cette zone, le débat est tranché car les 20 personnes qui étaient là l'on décidé à l'unanimité. Ce n'était que les habitants présents ce jour là qui ont décidé sur proposition de Monsieur Y. [élu municipal].*[146] » Dans cet exemple, l'avis de l'UQ a été modifié pour expliquer une position municipale, sans que cela puisse être l'illustration d'une instrumentalisation[147]. Les membres de l'UQ ont eu l'impression d'une perte de crédibilité, d'être mis en défaut pour avoir rendu un avis qui n'était pas celui exprimé par les habitants sur place. La légitimité représentative de l'UQ a été mise à mal. Afin de faire un choix politique, l'élu a préféré suivre l'avis des quelques habitants vivant dans ces rues (valorisation de leur expertise d'usage) en revendiquant le principe de la démocratie

[143] Entretien n°9 (élu municipal)
[144] Entetien n°4 (membre de l'UQ)
[145] Entretien n°7 (membre du CCS)
[146] Observation de réunion
[147] L'UQ a parfois prononcé des avis pour ou contre le stationnement payant dans d'autres rues. Le principe de ne pas se positionner sur le sujet n'est pas récurrent.

directe : les citoyens exercent directement le pouvoir, ce sont eux qui décident. Or, nous sommes loin ici d'une situation démocratique comme le décrivent Loïc Blondiaux et Yves Sintomer[148] lorsqu'ils évoquent l'impératif délibératif. En effet, pour avoir une réelle qualité démocratique ce type de question doit pouvoir être débattu, l'élaboration d'une solution doit pouvoir se faire grâce à l'échange des points de vue. Nous ne sommes pas ici dans de la démocratie directe : la prise de décision n'ayant pas été annoncée, l'ensemble des acteurs souhaitant prendre part à la décision n'ont pas été informés, il n'y a pas eu de débats préalables. Ainsi, deux légitimités s'opposent : le manque de légitimité représentative de l'UQ[149], et un ersatz de démocratie directe.

Nous sommes ici face à une double problématique quant à la question de la légitimité représentative. Bien que n'étant pas représentatives, il est attendu que les UQ reflètent les opinions des habitants du quartier. De plus, des membres de l'UQ ont ici le sentiment que leur avis a été instrumentalisé : « *c'est souvent un peu le cache-sexe entre autre de la mairie, c'est à dire que l'on a du stationnement payant, la mairie dit « ah, oui, mais c'est les habitants qui sont d'accord pour qu'il y ait du stationnement payant ». Et quand on gratte un peu, en fait on se rend compte que c'est une partie des habitants qui ont remonté à l'union de quartier qu'ils étaient pour le stationnement payant. C'est tout le truc de cette fameuse... c'est quoi le terme... de la démocratie participative, je ne sais pas si c'est le terme ou pas.*[150] ». Les instances participatives ont donc besoin, même sans être représentatives, d'être une sorte de miroir du quartier pour être crédibles face aux équipes municipales. Ce *miroir* déforme parfois la réalité, ou en donne une vision partielle ; mais l'image qu'il renvoie peut servir à expliquer, à légitimer les décisions prises par les élus. L'avis d'une partie des habitants (les 20 personnes présentes à la réunion publique, les membres du CCS ou de l'UQ) peut être utilisé pour justifier des décisions prises au nom de tous les habitants.

Bien que la représentativité ne soit pas atteinte, elle n'est donc pas totalement évacuée de ces instances participatives qui, souhaitant un fonctionnement démocratique, la pense comme un idéal. Cependant, pour qu'elles puissent être reconnues par l'ensemble des acteurs comme des interlocuteurs valables, capables de participer à l'élaboration de l'action publique, il est nécessaire de légitimer leur existence par un autre type de légitimité.

[148] BLONDIAUX Loïx et SINTOMER Yves, Op. Cit.
[149] A défaut d'une réelle concertation sur ce sujet, il est difficile de dire si l'avis de l'UQ est représentatif ou non.
[150] Entretien n°4 (membre de l'UQ)

3.1.2 La légitimité procédurale

Afin d'être un interlocuteur crédible dans l'élaboration de l'action publique, les instances participatives ont besoin de chercher une autre forme de légitimité que la légitimité représentative.

Patrice Duran[151] n'explicite pas la légitimité représentative mais distingue trois niveaux de légitimité politique, dont le premier est procédural. Il correspond à la légitimité de type légal rationnel. Elle détermine le cadre et les instruments qui vont guider l'action des pouvoirs publics : les conditions dans lesquelles l'action publique doit se dérouler. C'est une légitimité qui définit le cadre d'intervention des pouvoirs publics et le caractère démocratique de leur action. La légitimité légale ou procédurale repose sur un ordre juridique basé sur la rationalité formelle. Weber[152] cherche à savoir comment la légitimité pouvait être réalisée au moyen de la légalité. Si la légitimité légale que produit l'instrumentation n'a de fondement que par des considérations fonctionnelles, alors ce qui justifie qu'on obéisse n'est que le droit, la règle. Lorsque l'on accepte les décisions faisant suite à des procédures légales sans autre besoin de justification (valeurs, croyances), on envisage alors le droit comme rationnel, susceptible d'une argumentation fondée, reposant sur des schémas de raisonnements logiques.

Pour Duran, ce type de légitimité s'impose souvent avec évidence dans nos sociétés. La régulation procédurale protège de l'arbitraire. Cette régularité est nécessaire quand les procédures de justification peuvent être rationalisées. Cette légitimité est l'instauration de procédures de formation de la volonté publique puisqu'elle met les participants en position de régler leurs affaires selon des modalités d'échanges stables. C'est une réponse à la diversité des acteurs et à la multitude des points de vue : parce qu'il n'y a pas d'intérêt universel, la procédure prend une place légitime. Le droit ne fait pas ici qu'établir des règles, il participe à la résolution d'un problème, il apporte une solution, il est donc légitime.

Les instances participatives, en s'institutionnalisant, tendent à recourir à ce genre de légitimité. C'est véritablement sur les CCS que l'on peut observer cette tendance. Comme nous l'avons montré dans les chapitres précédents, les CCS sont très instrumentés : la charte de la démocratie locale et la charte des CCS définissent les règles de fonctionnement, le rôle de chacun, les relations entre les acteurs, les territoires d'intervention...etc. Nous sommes ici à un niveau procédural censé protéger de l'arbitraire, du « *fait du prince* » comme l'évoquait l'élue à la démocratie locale. Cette

[151] DURAN Patrice, Op. Cit.
[152] WEBER Max, Op. Cit., 1959

instrumentation a pour but de créer des échanges stables entre les acteurs. C'est également une réponse à la multitude des points de vue (entre habitants ; entre les habitants, les élus et les services) : nous ne sommes pas ici dans la recherche d'un intérêt universel, la charte de la démocratie locale précise que ceci est du ressort de l'équipe municipale, légitime pour cela car élue au suffrage universel. C'est un lieu d'expression d'avis divers. L'élue à la démocratie locale revendique ce type de légitimité : « *c'est ça la richesse de ces avis, c'est qu'on n'est pas sur de la prise de position spontanée, mais on est sur des avis qui sont construit et c'est aussi le mode de construction qui fait la valeur de l'avis*[153] ». C'est la procédure qui est ici mise en avant, la manière de faire.

La Ville accorde une légitimité procédurale aux CCS : les règles de fonctionnement rendent légitimes les avis qu'ils rendent. C'est ici l'instrumentation qui crée la légitimité de l'instance participative au regard de l'équipe municipale. Les membres de l'UQ ont conscience de ce besoin de procédures pour rendre leurs actions plus crédibles. Ainsi, la commission urbanisme a élaboré un questionnaire au sujet la place Saint-Bruno. Il est diffusé à 3000 exemplaires, dépouillé et analysé. L'objectif est ici de pouvoir peser dans le débat qui va s'ouvrir prochainement autour du réaménagement de la place Saint-Bruno, et d'être reconnu comme un interlocuteur valable. Pour cela, la démarche est mise en avant : on joue sur une légitimité légale rationnelle, c'est la règle, la manière de faire, la procédure utilisée qui donne de la valeur aux arguments mis en avant. Cependant, la légitimité représentative n'est pas totalement écartée : l'UQ met en avant que le questionnaire est largement diffusé dans le quartier, ses résultats seraient donc représentatifs non pas de l'avis de l'UQ, mais de l'avis des habitants du quartier.

[153] Entetien n°9 (élu municipal)

3.2 L'ENGAGEMENT DANS L'ACTION

Patrice Duran[154] distingue un deuxième niveau de légitimité politique, celui du niveau d'engagement dans l'action. Il s'agit de l'affirmation d'un choix de valeur et d'une finalité. L'initiation d'une action est toujours le fruit d'une volonté qui dépend d'une démarche sélective (on choisit de traiter tel objet, et non un autre). Ces choix sont guidés par des valeurs mais sont toujours plus ou moins conditionnés par la visibilité des problèmes et leur signification politique. Est alors légitime l'acteur qui est capable d'affirmer un choix de valeur, une finalité qui orientera l'action publique.

Quel est l'impact des instances participatives dans le niveau d'engagement dans l'action des pouvoirs publics?

3.2.1 La capacité à construire un problème public

Pour Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès[155], lorsque différents acteurs se mobilisent pour rendre un problème public, ils cherchent à l'inscrire dans l'espace public : celui-ci devient alors un sujet d'attention et de controverse. Des positions se confrontent pour en caractériser les composantes, l'ampleur et les causes. La médiatisation[156] de cette situation permet généralement de recueillir des témoignages et de susciter des débats. Cette phase aide à définir le problème et à apprécier l'urgence de l'enjeu. Un problème devient public à partir du moment où des acteurs sociaux estiment que quelque chose doit être fait pour changer cette situation.

Afin de rendre un problème public, les acteurs passent d'une perception spontanée ou intuitive à une perception complétée ou orientée par une vision savante qui repose sur une expertise objectivant les données du réel et les systématisant. Nous sommes, à ce niveau du processus, dans un problème public et non encore dans un problème politique. L'enjeu est ici de nommer pour définir le problème, de le qualifier pour le rendre tangible et de susciter une mobilisation, un intérêt pour celui-ci.

Dans les instances participatives, cette capacité à construire un problème public est souvent appelée capacité de diagnostic, en référence aux diagnostics posés par les experts, les services, les

[154] DURAN Patrice, Op. Cit.
[155] LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrice, Op. Cit., 2010
[156] Médiatisation est à entendre ici comme "mettre en place une fonction d'intermédiaire" entre la situation et le grand public ou bien des acteurs ciblés.

techniciens sur des situations données. Cette capacité de diagnostic est en enjeu fort de légitimité.

Elle se développe dans des champs souvent ciblés : l'urbanisme, l'aménagement, l'éducation. Ces champs sont considérés, par les membres de l'UQ et du CCS et par les élus municipaux comme les plus facilement abordables dans ces instances. L'éducation est une thématique qui fédère, comme le note l'élue à la démocratie locale : « *alors on y arrive bien sur l'éducation parce que les gens se sentent concernés, mais sur les politiques publiques par exemple en terme de santé, c'est plus compliqué d'avoir des accroches.*[157] » Quant à l'aménagement urbain, il semble plus concret (plans, maquettes) et a des conséquences visuelles mesurables (démolition, ravalement, construction...) : « *le plus facile en matière de concertation, c'est l'aménagement des espaces publics. C'est plus simple pour tout le monde. C'est à dire qu'à la fois les habitants rentrent plus facilement dedans parce qu'on va être dans du schéma, et aussi parce qu'en matière d'aménagement d'espaces publics, il y vraiment des marges de manœuvre.*[158] » C'est donc souvent autour de ces sujets que la capacité d'expertise des habitants est sollicitée ou autosaisie. Les questions sociales, culturelles ou de santé sont par exemple rarement abordées. Elles sont considérées par les membres de l'UQ et du CCS comme des questions difficiles à traiter. En effet, c'est l'expertise d'usage qui est mise en avant : nombre d'entre eux ont ou ont eu des enfants scolarisés (questions éducatives) ou souhaitent s'engager dans l'amélioration d'une qualité de vie dans le quartier, souvent appréhendée par le volet de l'aménagement urbain. De plus, les questions sociales ou de santé sont souvent moins perçues par les participants comme des problématiques quotidiennes[159].

Même si les membres de ces instances reconnaissent ne pas être orientés par la Ville sur l'objet qu'ils traitent, on peut remarquer que les sujets restent conformes à ceux définis par les instruments. Par exemple, l'UQ ou le CCS n'ont pas donné d'avis sur l'installation d'une caméra de vidéosurveillance dans le quartier. Ceci peut s'expliquer par le fait que les élus municipaux ne les aient pas saisis sur cette question, mais également par la difficulté de s'autosaisir d'un sujet aussi polémique que celui de la sécurité : polémique dans les relations avec la Ville, mais également entre membres de l'UQ ou du CCS. Afin de parvenir aux consensus minimums nécessaires à un fonctionnement collectif, certains objets semblent préférables. La création de problèmes publics émerge donc plus souvent à partir de thématiques éducatives ou d'aménagement urbain.

[157] Entertien n°9 (élu municipal)

[158] Idem

[159] Les participants sont souvent issus des classes moyennes/moyennes supérieures pour qui l'accès aux services de santé ne pose pas de contraintes spécifiques, et qui n'ont pas de problématiques sociales fortes. Ceci est bien sûr une tendance et non une généralité.

Afin de faire reconnaître une situation comme étant un problème public, il est nécessaire de passer d'une perception intuitive à une vision construite, étayée. Les membres des instances participatives tendent donc à utiliser plusieurs outils pour alimenter leurs diagnostics.

Les membres de l'UQ ont conscience de ce besoin de construire un diagnostic pour être légitimes. Ils essaient de s'appuyer sur des instruments pour produire leur propre vision d'une situation jugée insatisfaisante : du questionnaire sur la place Saint-Bruno sera édité un certain nombre de pourcentages sur la satisfaction des riverains, les réflexions des habitants et les propositions de l'UQ. Ce traitement de l'enquête sera ensuite publié et diffusé dans le quartier. Une réunion publique est prévue à l'automne. L'UQ adopte ici des instruments utilisés généralement par la puissance publique (statistiques, édition de brochures explicatives, distribution dans les boîtes aux lettres, réunion publique). L'enjeu est de se positionner comme aussi légitime que la Ville à établir un diagnostic, et de donner à voir aux habitants du quartier une certaine vision du problème. Par les instruments, l'UQ cherche à produire un effet de représentation d'une situation, et donc d'induire des solutions pour y répondre.

Cependant, ce genre de processus est coûteux en énergie (consensus autour de la finalité du questionnaire, des questions posées...etc.), en temps (distribution, recueil et dépouillement) et financièrement (édition du questionnaire et de son compte-rendu). Il est donc utilisé ici pour une circonstance particulière, considérée comme un enjeu fort par les membres de l'UQ. Ils n'ont pas les moyens de produire systématiquement des diagnostics avec ce processus.

Les membres du CCS1 cherchent également à produire leur propre diagnostic. Mon observation m'a permis de distinguer deux types de processus. Le premier consiste à récolter et retraiter l'information fournie par les services de la Ville ou par les élus. La seconde manière d'alimenter des diagnostics consiste à recueillir des témoignages et à organiser des temps d'échanges avec des acteurs jugés pertinents et de mener des visites sur sites afin de définir clairement la problématique et d'en apprécier l'urgence. Sur la commission enfance-jeunesse, un avis était en cours d'élaboration : il concerne les temps sous responsabilité de la Ville dans les locaux scolaires. Les acteurs jugés pertinents peuvent être de plusieurs natures : les parents d'élèves, l'animateur référent-périscolaire et une directrice d'école, des techniciens du service de la vie scolaire ou l'élu à l'éducation. Outre fournir un diagnostic plus complet, la rencontre avec les différents parents d'élèves des écoles du quartier avait également pour objectif de fédérer et de mobiliser collectivement les écoles autour des mêmes problématiques. L'ampleur de cette mobilisation peut être significative de l'urgence de l'enjeu aux yeux des habitants.

La démarche ici n'est pas de produire ses propres chiffres, mais de mettre en lumière, à partir des données de la Ville une situation problématique et de faire des préconisations. L'instrumentation des CCS produit un lien régulier avec la Ville qui facilite l'accès aux informations des services. Les diagnostics proposent donc une relecture de ces données, complétée par les réflexions et propositions émanant des échanges entre les différents acteurs. Cette manière de faire des diagnostics est *ritualisée* dans les CCS, une certaine régularité dans la démarche peut être observée. Nous pouvons avancer l'hypothèse que c'est l'instrumentation qui produit cette stabilité. En effet, la même manière de faire est décrite dans d'autres CCS de la ville par l'élue à la démocratie locale et des professionnels.

Les instruments produisent une certaine stabilité qui facilite l'anticipation de la part des autres acteurs et institutionnalise des manières de faire. Mais permettent-ils de transformer un problème public en problème politique? Une situation dommageable, même bien objectivée, peut ne susciter qu'une faible réponse sociale de la part de la puissance publique.

3.2.2 La capacité à transformer un problème public en problème politique

Un problème public devient politique à partir du moment où la solution envisagée concerne la puissance publique. A l'UQ, peut se poser la question de transformer un problème public (les problèmes de propreté sur le quartier par exemple) en problème politique (la réponse doit-elle venir de l'élu de secteur et des services municipaux ou bien l'UQ peut-elle envisager seule la résolution de ce problème?). Ceci s'explique par le statut associatif de l'UQ qui lui confère une légitimité, un droit à agir en son nom propre et par sa fonction d'animation de la vie du quartier.

En revanche, lors de mon observation, cette question ne s'est pas posée au CCS, instance paramunicipale, qui oriente son action vers la Ville. Son activité consiste à rendre des avis à l'équipe municipale. Il n'a pas vocation à agir directement sur les problèmes publics. L'instrumentation du CCS conduit donc à transformer systématiquement des situations dommageables en problèmes politiques, alors que l'UQ intervient parfois directement sur ce qui est analysé comme étant des problèmes publics.

Pour Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès[160],rendre un problème politique consiste à faire appel à la puissance publique sur une situation qu'elle ignorait jusque là ou dans le but de transformer une action publique déjà en place et mise en cause pour ses insuffisances ou ses orientations. Ce problème devient encore plus politique à partir du moment où la puissance publique s'empare de cet enjeu et l'inscrit sur son agenda d'action. La capacité à mettre à l'agenda un sujet est un enjeu fort des instances participatives. Se pose alors la question de l'impact qu'ont les diagnostics sur les décisions politiques : comment participent-ils à l'élaboration de l'action publique? Nous sommes ici dans des rapports de force qui peuvent exister entre une municipalité et des sources de contre-pouvoirs ou de contre-propositions. La vision qu'en ont les habitants et l'équipe municipale diffère.

Les membres les plus anciens de l'UQ citent plusieurs exemples dans lesquels, pour eux, l'impact de leurs actions est réel et mesurable : conservation du patrimoine du quartier, mise en place de sens interdit ou de zones 30, abaissement d'un immeuble d'un étage. Pour les membres impliqués plus récemment dans l'UQ ou bien ceux du CCS, l'impact que peuvent avoir ces instances participatives sur la prise de décision est plus nuancé, excepté pour le budget participatif où la relation entre l'avis émis et la prise de décision est formalisé.

[160] LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, Op. Cit., 2010

A la question, *qu'est-ce que vous considérez comme une victoire*, plusieurs types de réponses sont faits. Les victoires apparaissent plus simples à obtenir sur des sujets qui ne sont pas très politiques : « *Je sais pas... je suis trop jeune pour... Je ne crois pas qu'il y ait eu de victoires. Non, je peux pas... j'attends toujours. [...] Les victoires sont donc plutôt des petites choses : les tags, les jeux pour enfants, la propreté. Des sujets du quotidien qui ne sont pas politisés et qui sont des sujets sur lesquels il est beaucoup plus facile de se mettre d'accord plutôt que : c'est quoi bien vivre dans son quartier.*[161] » Il est difficile de politiser des avis, les membres des instances participatives n'ayant la même vision de la façon dont la ville doit évoluer. Entrer dans un rapport de force avec la municipalité sans avoir une position claire et partagée par le collectif ne serait pas forcément à l'avantage des UQ ou des CCS.

Le second type de victoires évoquées sont celles ayant attrait à la fonction de socialisation et d'intégration des nouveaux habitants de l'UQ. Nous ne sommes pas ici dans la transformation d'un problème public en problème politique puisque la puissance publique n'est pas interpellée.

Enfin, le troisième type de victoires citées concerne la démarche, la manière de faire : faire venir des habitants aux réunions, mobiliser, « *réussir à se mettre d'accord sur certaines choses*[162] ».

Sauf pour les membres les plus anciens de l'UQ, aucun habitant n'a cité un exemple dans lequel l'impact sur la décision était pour eux visible, bien que chacun considèrerait comme une victoire de modifier l'action publique : « *Ben, une victoire pourrait être naturellement de voir qu'une mauvaise décision de la ville a changé suite à notre intervention ou que par exemple quelque chose à laquelle les élus n'avaient pas pensé à la fin est réalisé sous proposition du CCS.*[163] » Les habitants sont conscients que plusieurs éléments interviennent dans une prise de décision politique comme le souligne cette participante du CCS : « *Je vois ça aussi dans l'administration de la santé et c'est toujours plein de choses qui font que... c'est pas une lettre de député qui fait, c'est des lettres de parents, des lettres de députés, des objectifs qu'on s'est donné dans la politique... tout ça qui fait que c'est ce projet là qui passe, une opportunité à un moment donné.*[164] »

Ainsi, la prise de décision politique relève d'une combinaison de plusieurs facteurs. Les avis des instances participatives sont l'un d'entre eux, mais les habitants ne considèrent pas qu'ils ont

[161] Entetien n°4 (membre de l'UQ)
[162] Entretien n°6 (membre du CCS)
[163] Entretien n°7 (membre du CCS)
[164] Entretien n°6 (membre du CCS)

aujourd'hui un poids suffisant pour permettre, à eux seuls, de transformer une situation en problème politique : « *après je pense que la mairie reçoit beaucoup de contestations, de propositions... voilà, les nôtres c'est une parmi beaucoup d'autres... parfois elles vont dans le même sens que les autres et donc ça finit par faire pencher la balance et ça a de l'impact et puis parfois elles sont noyées dans des propositions qui vont à l'envers et à ce moment là, c'est le statut quo*[165] ».

La question de l'ajustement entre les différents acteurs qui participent à l'élaboration de l'action publique met en lumière l'organisation des rapports de force auxquels les instruments participent. Pour les questions urbaines par exemple, le CCS ou l'UQ sont l'un des acteurs face aux promoteurs immobiliers et aux bailleurs sociaux, aux élus locaux et parfois inter-communaux, aux associations de commerçants...etc. Les enjeux financiers sont énormes. De même, pour les questions éducatives, les acteurs sont également multiples et répondent chacun à leur propre logique : les parents d'élèves, la Ville (élus et services), l'Education Nationale. S'ajoutent à ces problématiques dans le secteur 1 la question de la densité urbaine qui complexifie les solutions envisageables.

Selon les périodes, les choix politiques locaux ont conduit à favoriser certains acteurs au détriment d'autres, comme le met en lumière Jacques Barou[166]. Ainsi, l'agence d'urbanisme mise en place à Grenoble dans les années 60 a été une manière de faire entrer un nouvel acteur dans l'élaboration des diagnostics urbains et donc de modifier les rapports de force existant entre la Ville et les UQ qui étaient une force de (contre-)propositions importante. De même, la création des conseils de secteur par Alain Carignon ainsi que l'embauche de militants ayant des compétences fines en matière d'urbanisme ont de nouveau affaiblit le poids et la capacité d'expertise des UQ. Quelle place est envisagée dans ce rapport de force pour les instances participatives, UQ et CCS, par l'équipe de Michel Destot?

Si pour les membres de l'UQ et du CCS, l'impact des avis qu'ils rendent dans l'élaboration de l'action publique semble similaire, les élus interrogés mettent en avant les transformations qu'apporte un instrument tel que le CCS, comme leur capacité à mettre à l'agenda certaines situations :

« *Par exemple, la question de l'éducation. [...] Au début, on n'avait pas spécialement prévu de demander quoi que ce soit au CCS1 sur les écoles du secteur ou sur l'éducation. Et puis, le problème, c'est que c'est venu spontanément.[...] Mais on n'a pas spécialement saisi le CCS1 sur*

[165] Entretien n°4 (membre de l'UQ)
[166] BAROU Jacques, Op. Cit.

cette question et ils s'en sont plutôt autosaisi. Ils se sont appropriés cette question, parce qu'il y avait un petit contexte de crise. Et au début du mandat, on avait fait un certain nombre de choses : rencontrer les services de la ville concernés, échanger sur un certain nombre de projets, d'adaptation, d'extension d'écoles, de gestion des effectifs, un certain nombre de ces choses là. Et on a vu que comme la préoccupation est forte, justifiée ou pas, c'est pas le problème, c'est ressorti encore. Donc, il y a un groupe de travail qui travaille sur ces questions. Il est reparti sur les écoles. Là où c'est un poil complexe, c'est que quand je parlais tout à l'heure de mon positionnement à moi, des fois, ça fait un peu mal de voir, c'est une remise en cause pour nous aussi. Dans le groupe de travail éducation du CCS, malgré tout ce qu'on a essayé de faire pour rassurer en faisant tout ça avec l'adjoint à l'éducation, sur le fait qu'on est en train de créer des classes, des adaptations, des extensions dans beaucoup d'écoles du secteur pour ne pas dire dans toutes et qu'à plus long terme, dans des perspectives plus éloignées où il va falloir créer de nouvelles écoles, on y réfléchit aussi. Malgré cela, il y a une vraie préoccupation qui s'exprime.[167] »

En imposant une obligation de réponse aux avis des CCS, l'instrument oblige à prendre en considération ce sujet. L'élue à la démocratie locale parle de nouvelle manière de prendre des décisions politiques :

« *Mais ça a un vrai impact sur la façon de prendre les décisions, la façon de décider des priorités sur les projets. Parce que ça permet de reposer d'autres questions. Et de la même façon, les avis des CCS d'une façon générale ont beaucoup d'impact sur nous, notre manière de construire la décision. Puisque du coup, on est obligé en réponse à leur avis d'argumenter : voilà pourquoi est-ce qu'on retient telle proposition, pourquoi on le retient pas, pourquoi est-ce qu'on prend telle décision. Du coup, ça oblige vraiment à construire des décisions, ce qu'on faisait peut-être moins. C'était moins construit avant.*[168] »

Cependant, si les élus constatent une nouvelle manière de prendre des décisions, l'impact sur la décision en elle-même reste difficile à mesurer. En effet, les influences sont multiples et il est ardu d'évaluer ce qui a permis d'infléchir un projet : tels avis, telles remarques, une opportunité technique, financière, politique, la somme de plusieurs de ces éléments.

On peut tout de même constater un décalage entre la conception d'une victoire, d'une réussite pour un membre d'une instance participative (participer à modifier les décisions publiques) et la vision qu'ont les élus de ce qu'attendent les habitants : « *Mais après de toutes façons, je crois que chacun a bien conscience de ça, c'est à dire qu'ils rendent un certain nombre d'avis, d'ailleurs, en gros, ils*

[167] Entretien n°8 (élu municipal)
[168] Entretien n°9 (élu municipal)

ne demandent pas à décider, mais à être écouter, ils ne demandent surtout pas à être les acteurs de la décision. Et après c'est aux élus de décider[169]. »

La capacité des instances participatives à transformer un problème public en problème politique est donc difficilement mesurable. Si l'instrumentation permet aux membres des CCS d'avoir une réponse argumentée aux avis qu'ils donnent, l'impact sur la décision reste incertain. L'UQ et le CCS jouent un rôle dans l'élaboration de l'action publique, au côté d'autres acteurs. Mon observation ne m'a pas permis d'évaluer finement leur degré d'influence, la légitimité qu'il leur était accordée dans l'élaboration de l'action publique. On peut observer deux manières de faire : le CCS, dans une posture plus collaborative, émet des diagnostics à partir d'une relecture des données émanant des services et d'un recueil de témoignages ; alors que l'UQ renoue avec une manière de procéder propre à cet instrument sur l'exemple du questionnaire, c'est à dire qu'elle met en place une contre proposition chiffrée et argumentée, se voulant représentative des habitants du quartier, face aux propositions que la mairie va faire pour la place Saint Bruno. Si les instruments engendrent des procédures, des postures et des relations différentes dans le jeu des acteurs locaux, évaluer les impacts réels de ces instances sur l'élaboration de l'action publique ne s'avère pas aisé.

Si l'impact sur la décision est donc variable, l'impact sur la manière de prendre la décision existe car les éléments pris en considération ont évolués ces dernières années : il s'avère aujourd'hui incontournable d'évaluer et de donner à voir les conséquences pratiques sur la réalité sociale des choix politiques. Comment les instances participatives s'inscrivent-elles dans cette démarche?

[169] Idem

3.3 LE ROLE DES INSTRUMENTS PARTICIPATIFS DANS LA DEMOCRATIE REPRESENTATIVE

Patrice Duran[170] explique qu'aujourd'hui, la légitimité n'est plus un attribut stable du pouvoir en place. Suite à la légitimité procédurale et la légitimité d'engagement dans l'action, il met en lumière un troisième niveau de légitimité politique : celui de la responsabilité. Elle se définit par rapport aux actions réellement engagées et à leurs conséquences pratiques sur la réalité sociale. Pour être légitime, l'action publique a besoin de faire la preuve de son efficacité.

3.3.1 Légitimer l'action publique

Pour Duran, les valeurs et les déclarations d'intention ne suffisent pas en elles-mêmes à fonder une action publique. Le débat politique ne se réduit pas à des discussions autour d'exigences éthiques car la légitimité politique est autant prospective que rétrospective : l'action publique doit donc intégrer des valeurs, mais également les conséquences. Puisque les énoncés légitimant une action publique sont susceptibles de vérification, une double logique se met en place : une justification à posteriori des conséquences réelles, et une explication à priori des faits probables. Duran note également un besoin de justification des actions entreprises, et donc un recours à l'information important afin de convaincre des raisons de l'action. « *Dès lors que l'action sociale est l'affirmation, dans un contexte d'interaction, d'une intentionnalité, elle se doit d'être motivée, c'est à dire qu'elle est toujours liée à un système de raisons qui la justifie. Ceci est donc par nature encore plus vrai pour l'action politique.*[171] » Il y a un besoin de restaurer la cohérence de l'action publique en utilisant l'information et en mettant en place des espaces publics susceptibles d'en débattre.

Les instruments participatifs sont des outils pertinents pour répondre à ces enjeux. Comme nous l'avons vu, par les avis qu'ils rendent et les remarques qu'ils émettent, les CCS et les UQ donnent une tendance des préoccupations d'un quartier, mais permettent également de faire une première évaluation de la manière dont sont perçues les politiques publiques afin de les réajuster, ou bien de modifier la communication sur ces choix politiques.

De plus, ils créent des lieux d'échanges formels avec les habitants. Ceci permet d'expliquer les choix

[170] DURAN Patrice, Op. Cit.
[171] Idem, p.95

politiques et de désamorcer les conflits : « *Je pense qu'on a une fonction un peu de désamorcer des conflits pour... c'est un peu le mécanisme que je disais au début. C'est à dire que quand il n'y a pas d'espaces de parole, naissent des conflits. La société française est très axée sur les conflits. [...] Ca c'est peut-être parce qu'on n'a pas d'espaces de parole, on n'accède pas réciproquement à un espace de parole pour pouvoir dialoguer. Il y a des politiciens qui prennent des décisions et qui entendent les faire respecter. Alors, les CCS vont casser ça sur un niveau local. C'est à dire que sur un niveau local, la mairie prend une décision. Par contre il y a un espace de parole pour que la décision soit ajustée, soit discutée, expliquée.*[172] » Ces lieux permettent à la contestation d'exister dans un espace organisé par la puissance publique, et donc de la canaliser en expliquant et justifiant les actions entreprises et en amorçant un dialogue. Prendre en compte les revendications permet de gérer la contestation en amont ; l'instituer dans des lieux où un des acteurs maîtrise les codes et les manières de faire lui confère un certain avantage dans le rapport de force. La mise en place de ces outils permet également de stigmatiser les personnes ne souhaitant pas les utiliser comme ne jouant pas le jeu démocratique puisque des espaces de dialogues existent pour régler ces conflits.

Un élu municipal reconnaît dans les instruments participatifs cette fonction, qu'il considère comme nécessaire : « *On a un tissu associatif et politique riche, ces lieux peuvent aussi des fois être assez agitateurs et se transformer en poil à gratter de l'institution de la ville. Et il faut l'appréhender, il ne faut pas chercher à l'étouffer. Il faut peut-être aussi justement parfois permettre à cette contestation d'exister quelque part et il vaut mieux qu'elle existe dans un cadre organisé plutôt qu'elle existe de manière anarchique. Parce que le but, après, d'une contestation même dans le cadre d'un CCS ou d'une union de quartier, c'est la possibilité à un moment donné d'avoir des rencontres avec les acteurs, entre autres les élus et les services de la ville. Et il faut répondre à ces préoccupations. Alors que si ça s'exprime dans la nature, souvent ça dégénère et puis ça n'amène pas grand chose.*[173] »

De plus, les dispositifs participatifs permettent de légitimer l'action publique élaborée en cours de mandat et donc non soumise à la légitimité électorale. En effet, les représentants sont élus sur la base d'un programme donnant à voir les actions qui seront entreprises au cours du mandat. L'élection rend légitime des personnes à conduire le projet qu'elles ont soumis au vote. Or, régulièrement, des projets se créent après l'échéance électorale. Il est donc nécessaire de les

[172] Entretien n°7 (membre du CCS)
[173] Entretien n°8 (élu municipal)

soumettre à l'avis des habitants pour qu'ils soient légitimes à être mis en œuvre. Lors de ma période d'observation, je n'ai pas eu l'occasion de participer à des réunions de concertation sur un projet municipal : mon observation ne me permet pas de définir à quel degré se situe l'apport des habitants entre l'avalisation des projets politiques ou contre-propositions et modification significative de l'action publique.

En créant des espaces délibératifs, la Ville met en place des lieux d'informations et de dialogues avec les habitants. Ceci permet d'expliquer les effets probables ou les conséquences réelles de l'action publique. C'est aussi l'occasion de rendre légitimes des projets qui, non soumis au vote, n'ont pas la légitimité élective : les instruments participatifs sont donc des outils pour rendre *valable* l'action publique en donnant à voir son efficacité, ses effets, les raisons de sa mise en œuvre.

En définissant les règles de fonctionnement et les rôles de chacun, la municipalité réduit l'effet de surprise que peuvent avoir ces acteurs et donc leur capacité à contester, à s'opposer aux projets municipaux. En rendant prévisible un des acteurs, le rapport de force tourne à l'avantage de l'équipe municipale qui peut ainsi gérer la contestation en l'anticipant.

3.3.2 Légitimer les élus

Les CCS et les UQ sont des instruments tournés vers la délibération. Ils sont présentés par les élus grenoblois comme permettant d'entendre et d'écouter les besoins des habitants. Une large communication est faite autour de ces instruments : affiches, tracts, site Internet, réunions publiques. Nous sommes ici dans la mise en scène de la proximité avec les électeurs. Pour Christophe Premat, « *le label de la démocratie participative donnant une onction légitimante à l'action des élus devient un artefact de communication.*[174] » L'enjeu est de communiquer non pas sur les effets de l'action publique, mais sur le style de politique que l'on mène, la démarche de l'élu. La communication autour des instruments participatifs renvoie à une image d'élu soucieux de la parole des habitants, et proche de leur préoccupation. Nous sommes ici dans un souci de créer de la proximité avec les habitants afin de légitimer le lien représentatif. L'information autour de l'instrument lui-même cherche à instaurer un *label,* une démarche qui garantirait la qualité de l'action publique.

Pour Duran[175], un pouvoir doit donner les moyens de faire voir ce qu'il fait et ce que cela produit. Il y a un besoin d'informations sur l'exercice du pouvoir. La connaissance des résultats du pouvoir contribue à la légitimité politique. Les citoyens ont le droit de savoir ce que les élus ont choisi pour eux, ceci détermine la qualité de leur participation. Un mode de contrôle approprié du pouvoir permet aux gens de participer à l'élection et aux élus d'avoir une légitimité suffisante pour agir. Ces espaces délibératifs sont d'une certaine façon des modes de contrôle : en demandant des explications aux élus sur les choix qu'ils font, les membres du CCS et de l'UQ exercent un certain droit de regard sur l'action municipale.

Dans cette approche, les instruments participatifs ne remettent pas en cause le fonctionnement de la démocratie représentative mais la renforce : demander l'avis des habitants, leur présenter les nouveaux projets, rendre l'information accessible permet de créer un lien de confiance entre l'équipe municipale et les habitants. Restaurer ce lien de confiance est d'ailleurs un des objectifs affichés des CCS. Ceci est vu comme une façon de relégitimer l'élu local et la démocratie représentative : « *Et une des données fondamentales que je n'ai pas encore citée qui est la base de toutes nos réflexions d'aujourd'hui c'est qu'on a un discrédit de la classe politique. C'est pas nouveau, c'est général depuis plusieurs années, c'est récurrent, même si ça touche moins les élus locaux que nationaux.*

[174] PREMAT Christophe, *L'usage des nouvelles technologies par les maires français,* IEP Bordeaux, Spirit, UMR 5116 du CNRS, 2006

[175] DURAN Patrice, Op. Cit.

Une des façons d'essayer de résorber ce discrédit ou d'évoluer dans le bon sens, c'est bien de faire participer au maximum les citoyens, donc qu'en prenant en compte la vie démocratique locale[176]. »

En valorisant les instances participatives, les élus mettent en avant que ces acteurs (représentant les habitants) sont pris en considération dans l'élaboration de l'action publique. En effet, l'élaboration de l'action publique est caractérisée par des rapports de force entre des acteurs très hétéroclites : les électeurs, les élus des différentes collectivités territoriales, les services et les techniciens, les services de l'Etat, les associations diverses (environnementales, familiales...), les acteurs économiques. Ces différents acteurs n'ont pas la même force d'organisation de d'influence. Montrer que l'on organise et valorise l'avis des citoyens lambdas (généralement moins bien organisés que les autres acteurs), c'est donner à voir qu'on place l'électeur comme un acteur à prendre à considération. Ceci permet de replacer l'élu comme représentatif des intérêts des électeurs, et non de la puissance économique, et ainsi de le légitimer dans sa fonction.

Les instruments participatifs permettent donc de légitimer le fonctionnement de la démocratie représentative d'une double manière : légitimer l'action publique et légitimer les élus locaux. Cette légitimité est indispensable afin de pouvoir instaurer un lien de confiance permettant de mettre en place de nouvelles actions. Une action publique jugée légitime, c'est à dire combinant éthique (mises en avant de valeurs, d'intentions politiques) et efficace (à même de produire des effets pratiques sur la réalité sociale), renforcera la légitimité des élus. De même, plus les élus sont jugés légitimes, plus le lien de confiance est instauré entre eux et la population, plus ils sont en capacité de conduire et de mettre en œuvre l'action publique.

En créant un lien de proximité entre élus et habitants, en mettant en place des espaces délibératifs, en créant l'acceptation sociale, les instruments participatifs génèrent des effets propices au fonctionnement démocratique représentatif local.

[176] Entretien n°8 (élu municipal)

L'élaboration de l'action publique est le fruit de l'interaction entre plusieurs acteurs. Le rapport de force entre ces derniers influe sur les caractéristiques que prendra l'action publique. Pour participer et influer sur sa conception et sa mise en œuvre, les instances participatives ont besoin d'être reconnues comme un interlocuteur valable.

Cette légitimité est dans un premier temps recherchée au niveau de l'instrument lui-même. Celui-ci ne permet pas de faire de ces instances des lieux représentatifs des habitants du quartier, ni d'un point de vue quantitatif, ni d'un point de vue qualitatif. C'est la procédure, le fonctionnement qui est alors mis en avant. Sensée protéger de l'arbitraire, la procédure participe à la résolution d'un problème par la prise en compte de la multitude des points de vue : Patrice Duran parle de légitimité légale rationnelle qui permet, dans le cas de l'UQ et du CCS de se rapprocher de l'impératif délibératif décrit par Blondiaux et Sintomer. Or, une légitimité procédurale est nécessaire mais ne suffit pas à être considéré comme un interlocuteur valable dans l'élaboration de l'action publique. Le niveau d'engagement dans l'action sur lequel peuvent influer les instances participatives est un élément à prendre en considération : comment peuvent-elles créer des problèmes publics et les transformer en problèmes politiques, c'est à dire inscrire à l'agenda des sujets et influer sur les solutions envisagées? Les acteurs utilisent les instruments pour rendre un problème public en émettant des diagnostics. Ils essayent de leur donner du poids en utilisant plusieurs outils : débats, témoignages, production ou compilation de données chiffrées, etc.. Il s'agit de montrer que l'on est passé d'une perception intuitive d'une situation à une perception savante qui repose sur une expertise. Cependant, objectiver une situation ne suffit pas à créer une réponse sociale, une prise en compte de celle-ci par la puissance publique. L'influence qu'ont les instances participatives dans l'élaboration de l'action publique est difficilement mesurable : lors de l'élaboration d'un projet, il n'est pas simple d'évaluer quelle fut l'influence de tel acteur. Mon observation ne m'a permis que de recueillir les impressions des différents acteurs qui varient selon le temps passé dans l'instance (les anciens considèrent que les effets sont réels) ou selon qu'ils soient habitants ou élus (les élus considèrent que cela permet de mettre des objets à l'agenda et de modifier la manière de prendre les décisions).

Mais la question de la légitimité ne se limite pas à la capacité de ces instances à modifier l'action publique. En effet, l'action publique a besoin de montrer son efficacité afin d'être reconnue comme légitime. Les instruments participatifs y contribuent en créant des lieux d'échanges, d'informations et d'explications entre les habitants et les élus. Ces espaces permettent également de gérer la contestation en amont. Enfin, le développement d'un *label* participatif donne l'image d'élus proches des habitants : il y a une volonté de les montrer comme des acteurs à prendre en considération.

CONCLUSION

Des expériences autogestionnaires des années 70 aux discours d'une grande partie de la classe politique en passant par les GAM, la notion de participation des habitants dans l'espace public et politique local a évolué : elle s'est institutionnalisée et fait partie aujourd'hui des politiques publiques. A ce titre, des dispositifs participatifs sont mis en oeuvre pour répondre à des situations jugées comme un problème. La montée en puissance de la notion de participation pose alors la question de la gouvernance locale : pour qui fait-on la ville? Qui participe à l'élaboration de la décision publique? Les dispositifs participatifs organisent les habitants tels un nouvel acteur, connu et reconnu, dans le champ politique local. Ceci peut être une réponse à la baisse de légitimité des élus : la légitimité accordée par les électeurs n'étant plus satisfaisante, les *habitants* ou *citoyens* des instances participatives permettraient d'en acquérir une autre. Cette nouvelle légitimité n'est pas à rechercher sur le plan quantitatif (peu de personnes participent dans ces dispositifs relativement à une élection ou à l'ensemble de la population) mais sur l'aspect qualitatif : *faire de la participation* permet d'apposer un *label* sur une manière de concevoir l'action publique ; c'est la démarche, les processus, les fonctionnements qui sont mis en avant tant pour légitimer les effets que les instances.

Ces processus, fonctionnements, démarches et manières de faire sont conditionnés par l'instrumentation de la participation des habitants. Les unions de quartier en sont la première illustration dans l'action publique grenobloise. En effet, en les instaurant comme partenaires privilégiés de la municipalité, Hubert Dubedout territorialise l'action publique : c'est le quartier qui en est le cadre d'élaboration et d'intervention. Si cette décentralisation doit permettre de partager le pouvoir avec les habitants, elle marque également le début de l'instrumentation de la participation grenobloise : les UQ ont une fonction définie, des procédures et des modes d'intervention sont établis. Le *mythe* grenoblois se met en place ; c'est en s'appuyant sur les demandes et les propositions des UQ que l'action publique s'élabore et qu'elle montre son efficacité, en rupture avec un mode de gouvernement plus traditionnel et jugé notabiliste. Cependant, ces pratiques de consultation et de concertation bien huilées sont, pour Jacques Barou[177], le reflet de la stratégie qui s'impose dans toute relation de pouvoir : l'avantage va à l'acteur capable d'anticiper sur les réactions du partenaire. Pour être sûr d'anticiper, il faut alors organiser le cadre de la relation afin de contraindre à l'avance la partie adverse à aller toujours dans un sens prévisible.

[177] BAROU Jacques, Op. Cit.

Aujourd'hui, les unions de quartier n'ont plus le *monopole* de la participation grenobloise. En développant de nouveaux instruments (les Conseils Consultatifs de Secteur), la municipalité génère d'autres types de comportements de la part de ces acteurs, qu'ils soient individuels ou collectifs. En effet, les UQ sont traditionnellement une force de contre-propositions, bien que celle-ci fut mise à mal des années 80 jusqu'au milieu des années 90. Elles conservent toujours une légitimité historique mais ne représentent plus un contre-pouvoir aussi efficace qu'avant. La difficulté à élaborer des consensus sur des sujets politiques est un frein à la transformation de problèmes publics en problèmes politiques. Les relations avec les équipes municipales sont peu instrumentées, les processus de décisions et de prise en compte de leurs avis sont flous : il s'avère alors difficile de s'installer dans un véritable rapport de force quand les ressources disponibles (moyens financiers et humains -adhérents-) ne permettent pas d'anticiper le positionnement de l'acteur municipal. A l'inverse, les CCS sont très instrumentés : les ressources disponibles sont définies à l'échelle municipale et non par secteur, le rôle de chacun ainsi que les moyens de communication, c'est à dire les outils de la relation, sont établis et respectés par les acteurs. Cette stabilité dans la procédure génère une stabilité dans le type de comportement qu'adoptent les acteurs. Alors que l'UQ est parfois dans une posture d'opposition, d'approbation ou de neutralité face aux équipes municipales, le CCS entretient avec elles des relations régulières et pacifiées. La posture est collaborative : la Ville met à disposition les informations demandées, elle répond de manière argumentée à leurs avis ; les membres du CCS cherchent à comprendre comment s'élabore l'action publique afin de participer à la rendre plus efficace.

Faire des instances participatives des institutions permet de les envisager comme des structures sociales qui vont déterminer le comportement des acteurs et définir les manières de faire appropriées ; ce sont des matrices normatives et cognitives qui, en produisant des mythes et des symboles, définissent les identités des groupes et des individus[178]. Apparaît alors une logique de justesse, c'est à dire une sélection des conduites qui sont en accord avec les identités et les règles afin de jouer entre les contraintes de l'action et des situations. Les institutions sont donc les routines, les procédures, les stratégies, les formes d'organisations, les technologies mais aussi les croyances, les paradigmes, les codes, les cultures et les connaissances qui enveloppent, soutiennent, interprètent ou contredisent rôle et routine.

Mais que produit cette instrumentation? Est-il possible d'intégrer une opposition interne au système d'acteur sans le remettre en cause fondamentalement? Le CCS1 ne joue pas la carte de l'opposition

[178] LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, Op. Cit.

ou de la revendication face à la puissance publique. Il ne rentre pas dans un rapport de force pour imposer ses points de vue à la municipalité mais argumente pour la convaincre de suivre ses propositions. C'est alors les capacités de diagnostic, d'expression, d'argumentation et de formalisation qui sont mises en avant plus que la capacité à mobiliser les citoyens pour contraindre la puissance publique. Les membres de l'UQ sont amenés à utiliser également cette procédure, mais son recours n'est pas systématique. La stratégie et la posture collective à adopter se définissent au cas par cas, selon les projets et les enjeux. Cependant, la relation entre l'UQ et la municipalité est trop officalisée, trop institutionnalisée pour que cela lui permette de s'appuyer sur de possibles effets de surprises qui sont, pour Barou[179], les seuls à même de remettre en cause les projets de l'acteur dominant dans la relation de pouvoir. Sa capacité à imposer son point de vue dans des négociations avec le pouvoir politique reste relatif.

Le rapport de force est difficile à mettre en place pour un acteur officialisé. Plusieurs membres de ces instances reconnaissent volontiers que les actions entreprises par des collectifs s'avèrent souvent plus efficaces que les leurs : se regroupant autour d'un objectif politique précis, le collectif permet à ses membres de cibler les actions à entreprendre, les rapports de force à établir. Ces collectifs, émanant de la société civile, sont amenés à soit se dissoudre une fois l'objectif atteint, soit à se recomposer autour d'un nouvel objectif précis, soit à s'installer dans le champ politique, comme cela est le cas pour certains squats culturels devenus aujourd'hui des associations quasi-institutionnelles. Dans ce dernier cas, le risque est de suivre la même évolution que les UQ et les CCS : reconnaissance, attribution de ressources et d'un rôle, instrumentation et ancrage dans une fonction et un type de relation avec la puissance publique. Leur capacité à être un contre-pouvoir efficace sera alors réduite.

Mais est-ce vraiment à la puissance publique d'organiser elle-même des contre-pouvoirs? Puisque ce que vise tout pouvoir à travers ce qu'il fait, c'est l'acquisition ou le maintient de son autorité[180], doit-on attendre de celui-ci qu'il mette en oeuvre les instruments qui questionneront ou remettront en cause cette autorité? C'est bien sûr une des conditions d'une démocratie que de permettre et de favoriser l'émergence de points de vue contradictoires. C'est également un des objectifs de la démocratie participative : y parvient-elle? Est-elle un signe de renouveau démocratique, un nouveau souffle ou un piège? Loïc Blondiaux[181] rescence les raisons de se méfier de ces instruments, ainsi

[179] BAROU Jacques, Op. Cit.
[180] DURAN Patrice, Op. Cit.
[181] BLONDIAUX Loïc, *La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer en faveur de l'inovation démocratique*, In : Revue MOUVEMENTS, n°50, juin 2007

que l'intérêt qu'il y a à prendre au sérieux la démocratie participative. Elle serait tout d'abord une machine à éradiquer le conflit, à créer du consensus. La plupart des dispositifs sont orientés vers la recherche d'un assentiment qui ne prend pas en compte la diversité des points de vue. Cependant, comme nous avons pu le voir dans l'étude des instruments participatifs du secteur 1, les instruments n'éradiquent pas les points de vue contradictoires, ceci sont même présents dans plusieurs des avis rendus à la municipalité ; les participants ont des visions, des idéologies variées qui ne congervent pas toujours dans le même sens.

Ensuite, les instruments participatifs renforceraient les inégalités sociales, en renforçant la rhétorique des groupes dominants au détriment des modes de communication habituels des groupes dominés. L'accès à la parole dans ces instances est complexe pour une personne ne maîtrisant pas ou mal la langue française et ayant des difficultés à s'exprimer en public. Des groupes sociaux sont absents des débats qui pourtant les concernent, comme par exemple les jeunes. Toutefois, si cette critique peut être portée à de nombreux dispositifs, elle n'est pas inhérente à la démocratie participative. En effet, l'exemple du budget participatif de Porto Allegre démontre qu'un instrument participatif peut avoir comme objectif la justice sociale et permettre d'associer à la décision des groupes qui en sont exclus habituellement.

De même, Blondiaux met en avant la critique de l'apolitisme de ces instances qui se développent au détriment des groupes organisés. Elles consacrent une nouvelle image : celle du citoyen lambda, du profane supposé capable de se positionner politiquement à la suite d'un débat. Or, ce citoyen lambda est une fiction politique, il n'est pas présent dans ces dispositifs composés de personnes intéressées, informées et motivées. Se pose alors la question de l'intérêt qu'auraient les catégories populaires à investir ces lieux qui promeuvent un type de citoyenneté individuelle et atomisée, à l'inverse des groupes organisés tels que les associations, les partis ou les syndicats. N'est-il pas plus efficace de continuer à promouvoir une lutte organisée? Les instances participatives peuvent-elles être une arme de contestation? Un verrouillage intégral de ces instruments semble relever toutefois de l'impossible. Le débat sur l'organisation du débat lui-même est d'ailleurs souvent présent dans les démarches de concertation, mais c'est l'insécurité de la démarche qui peut offrir le motif de la révolte. « *A force de multiplier les ersatz de participation, les autorités politiques encourent ainsi le risque d'une politisation par réaction.*[182] » Les effets de résistances aux instruments sont possibles, soit sous forme de *voice*, c'est à dire une critique ouverte et directe de l'instrument, soit sous forme d'*exit*, c'est à dire un contournement ou un usage supercifiel de l'instrument.

La démocratie participative peut également être envisagée comme un trompe-l'œil, un simulacre.

[182] Idem, p.9

Les procédures ne s'avèrent pas effectives car elles n'ont pas d'influence sur le processus de décision. Peut-on parler de participation si les représentants gardent le monopole de la décision? Pour Blondiaux, l'instrumentation de la participation offre cependant plus d'avantages que d'inconvénients, à condition qu'un intermédiaire neutre puisse émerger, ce qui n'est pas toujours le cas. En effet, les professionnels de la participation au niveau local sont souvent rattachés à l'organigramme de la collectivité territoriale.

Ainsi, en s'institutionnalisant, la démocratie participative s'éloigne de l'idéal autogestionnaire des débuts qui affirmait que la démocratie locale n'a qu'un seul nom : l'*autogestion*. Cet idéal semble plutôt véhiculé aujourd'hui par d'autres formes d'organisation, qui n'émanent pas de la puissance publique. En devenant des instruments d'action publique, ces dispositifs sont des outils des politiques publiques ; ces dernières ont pour finalité de contribuer au maintient ou à la mise en place d'un ordre social et politique. Cet ordre social et politique est celui de la démocratie représentative : les rôles et les fonctions de chacun sont définis en conséquence ; le fonctionnement et les procédures visent à instituer des comportements adéquats de la part des acteurs.

BIBLIOGRAPHIE

Sous la direction BACQUE M.H. et SINTOMER Yves, *La démocratie participative inachevée*, Editions Yves Michel, 2010

BAROU Jacques, *Généalogie des mobilisations associatives dans le cadre des politiques urbaines : le cas de l'agglomération grenobloise*, Grenoble, CERAT, 2000

Sous la direction de BLONDIAUX Loïc, *La démocratie locale – Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999

BLONDIAUX Loïc et SINTOMER Yves, *L'Impératif délibératif*, In: Politix, Vol. 15, N°57, Premier trimestre 2002, pp. 17-35

BLONDIAUX Loïc, *La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer en faveur de l'innovation démocratique*, In : Revue MOUVEMENTS, n°50, juin 2007

BLONDIAUX Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie, actualité de la démocratie participative*, La République des idées, Seuil, 2008

CHEVALLIER Jacques, dir., *La Gouvernabilité*, CURAPP, Paris, PUF, 1996

DURAN Patrice, *Penser l'action publique*, LGDJ, Paris, 1999

GAUDIN Jean-Pierre, *La Démocratie participative*, Armand Colin, 2007

GRET Marion et SINTOMER Yves, *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, La découverte, 2011

HABERMAS Jürgen, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, nrf essais, 1997

Sous la direction de LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, Sciences po les presses, 2004

LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, 2010

LASCOUMES Pierre et SIMARD Louis, *"l'action publique au prisme de ses instruments" Introduction*, Revue française de science politique, 2011/1 Vol.61, PP 5-22. DOI : 10.391711 fsp.611.0005

RASERA Michel, *La démocratie locale*, L.G.D.J., 2002

ROUX Adrien,*50 ans de démocratie locale, Comment la participation citoyenne s'est laissée endormir, pourquoi elle doit reprendre le combat,* ADELS, Editions Yves Michel, 2011

ROSANVALLON Pierre, *La Démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Gallimard, 2000.

ROSANVALLON Pierre, *la légitimité démocratique*, Paris, Seuil, 2008

SINTOMER Yves, *La Démocratie impossible? Politique et modernité vers Weber et Habermas*, La Découverte, Paris, 1999

SINTOMER Yves, *Le Fer de lance de l'ambiguë « proximité »*, In : Territoires, Septembre 2007, n°480

Dossier réalisé par SINTOMER Yves, *La Démocratie participative*, La documentation française, avril 2009

WEBER Max, *Economie et société*, Plon, Paris, 1971

WEBER Max, *Le Savant et le politique*, Plon, Paris, 1959

ANNEXES