



**HAL**  
open science

# Organiser la démocratie locale : pour refonder le sens de l'intérêt général

Aude Grandjean

► **To cite this version:**

Aude Grandjean. Organiser la démocratie locale : pour refonder le sens de l'intérêt général. Science politique. 2006. dumas-00835722

**HAL Id: dumas-00835722**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00835722v1>**

Submitted on 19 Jun 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](http://www.iep-grenoble.fr)

Mémoire Master 2 - Ville, Territoires et Solidarités

Sous la direction de Jean-Marc BERTHET

# Organiser la démocratie locale

Pour refonder le sens de l'intérêt général

Aude GRANDJEAN



Institut d'Etudes Politiques de Grenoble  
2006



Sous la direction de Jean-Marc BERTHET

Mémoire Master 2 - Ville, Territoires et Solidarités

# Organiser la démocratie locale

Pour refonder le sens de l'intérêt général

Aude GRANDJEAN



Institut d'Etudes Politiques de Grenoble  
2006

## REMERCIEMENTS

Je tiens à exprimer ma profonde reconnaissance à Muriel Arbonville, ainsi qu'à toute l'équipe du secteur Politique de la Ville de la Mairie de Pont de Claix, pour l'accueil chaleureux qu'ils ont su me réserver durant mon stage. Merci également aux habitants, techniciens et élus pontois qui se sont prêtés au jeu des entretiens : chacun à sa manière a ainsi contribué à la réalisation de ce mémoire, et tous, les locataires du carrefour Mozart en particulier, ont indéniablement permis d'égayer la période d'intense labeur qu'a constitué cette dernière année d'étude.

Je remercie également mon tuteur universitaire, Jean-Marc Berthet, comme l'ensemble de l'équipe pédagogique du Master « Ville, Territoires et Solidarités », pour s'être rendus disponibles, autant que possible, afin de nous accompagner et de nous éclairer de leurs conseils durant cette année décisive. Celle-ci n'aurait d'ailleurs pas pu se dérouler dans un contexte aussi favorable sans la bonne humeur et l'esprit d'entraide dont ont su faire preuve mes camarades de promotion, auxquels j'adresse par conséquent mes remerciements les plus sincères.

Un grand merci, enfin, à tous mes proches, amis et famille, pour leur présence quotidienne et leur soutien sans faille : grâce à leurs coups de pouce informatiques et à leurs attentions culinaires, grâce aux moments de détente qu'ils m'ont souvent offerts, ils ont créé l'environnement idéal pour réaliser cet ultime travail universitaire dans les conditions les plus agréables qui soient. Que tous soient remerciés pour m'avoir suivie dans cette aventure et, espérons-le, pour demeurer à mes côtés tout au long de l'épopée professionnelle qui m'attend désormais...

## **TABLE DES MATIERES**

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>3</b>
<b>PARTIE 1. LES MUTATIONS DE L'INTERET GENERAL.....</b>	<b>6</b>
A. LES CITOYENS : DE NOUVEAUX ACTEURS DE LA DEFINITION DE L'INTERET GENERAL ? ..	6
1) <i>Le grand partage.....</i>	6
a. Le primat de la démocratie délégative .....	6
b. L'avènement du règne de l'expertise .....	12
2) <i>La légitimité des langages de l'intérêt général.....</i>	16
a. Des langages hiérarchisés .....	16
b. La crise de légitimité des porteurs traditionnels de l'intérêt général .....	19
3) <i>La démocratisation de l'intérêt général .....</i>	21
a. L'enjeu de la participation .....	21
b. Une participation constamment invoquée, mais toujours repoussée .....	22
c. La promotion de la participation au niveau local.....	25
B. LE LOCAL : UN NOUVEL ECHELON DE DEFINITION DE L'INTERET GENERAL ? .....	27
1) <i>Une tradition centralisatrice.....</i>	27
a. L'intérêt général, fondement de la légitimité étatique .....	27
b. La lente reconnaissance du local.....	33
2) <i>La pertinence d'une réflexion localisée sur l'intérêt général.....</i>	36
a. L'effritement du modèle centralisé .....	37
b. La promotion d'un intérêt public territorialisé.....	39
c. Le local, porteur de mobilisation citoyenne.....	41
3) <i>Le cas pontois .....</i>	43
a. Une concertation ancrée dans l'histoire municipale .....	43
b. Des dispositifs innovants .....	44
<b>PARTIE 2 : QUAND LE DEBAT LOCAL PRODUIT L'INTERET GENERAL.....</b>	<b>48</b>
A. LES ECUEILS A L'APPRENTISSAGE DE L'INTERET GENERAL.....	49
1) <i>L'instrumentalisation des comités de quartier .....</i>	50
a. Un encadrement strict des débats.....	50
b. Un exercice de communication politique.....	52
2) <i>Un champ d'action limité.....</i>	55
a. Une proximité porteuse d'individualisme.....	55
b. La restriction des questions abordées.....	58
3) <i>Les conflits .....</i>	60
a. Des conflits stériles ? .....	60
b. Une invitation à la communication .....	62
c. Un plaidoyer pour la pérennité.....	64

B. LA REDEFINITION DES ROLES DE CHACUN .....	67
1) <i>Le défi des citoyens : comment rendre visibles les intérêts du collectif ?</i> .....	67
a. Manier le langage de l'intérêt .....	68
b. Promouvoir le langage de la volonté .....	70
c. S'approprier le langage de la connaissance .....	73
2) <i>Le défi des élus : comment montrer la voie de l'intérêt général ?</i> .....	77
a. Inciter à s'approprier la langage de la volonté .....	77
b. Diffuser les connaissances indispensables .....	81
c. Représenter les intérêts .....	82
3) <i>Le défi des techniciens : comment donner les moyens de s'acheminer vers l'intérêt général ?</i> .....	85
a. Enrichir le langage de la connaissance .....	85
b. Structurer le débat démocratique .....	86
c. Accepter la logique des intérêts .....	88
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>92</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>95</b>

## INTRODUCTION

Longtemps, l'intérêt général fut associé à la figure de l'Etat central. Historiquement, la puissance publique s'est en effet systématiquement appuyée sur ce principe fondamental de légitimation, la mobilisant au point d'en faire une véritable idéologie destinée à renforcer le consensus autour de l'Etat et à renouveler en permanence la croyance dans le bien-fondé de son intervention.

Dans l'esprit de tout un chacun perdure d'ailleurs encore l'idée que les choix justes et utiles à la collectivité ne peuvent être impulsés qu'à l'échelon national, par des acteurs surplombant les intérêts particuliers. Peut-on dès lors concevoir que les choix collectifs légitimes puissent être le fruit de discussions locales, impliquant qui plus est les citoyens ?

Il est vrai que de profonds bouleversements ont affecté la scène publique et, par ricochet, la définition de l'intérêt général. Les décideurs traditionnels que sont les élus, secondés par les experts, ont du progressivement ouvrir les débats contemporains, caractérisés par de fortes incertitudes, aux citoyens qui exigent désormais d'être associés aux décisions qui impliquent leur avenir. En effet, le grand partage, pourtant historiquement fondé sur le principe représentatif d'une part et sur le monopole de l'expertise de l'autre, se voit de plus en plus contesté par des citoyens qui ressentent la déconnexion grandissante de la sphère politique et de la société civile et acceptent de moins en moins l'opacité entourant les discussions des grands enjeux socio-techniques, dont ils se trouvent exclus au nom de leur prétendue ignorance. Reconnaisant progressivement leur droit à intervenir dans les affaires publiques, la loi leur a alors ménagé nombre de possibilités d'implication qui, si elles témoignent toujours de la prééminence du principe représentatif, ouvrent la voie à l'intégration des citoyens dans le processus de définition de l'intérêt général. (Partie 1.A)

Parallèlement, l'échelon pertinent d'action s'est progressivement déplacé, et de l'Etat, dont l'impuissance sur nombre de sujets transparait de plus en plus clairement, s'achemine vers les collectivités territoriales, au plus près de la réalité locale. Les contraintes externes, incarnées par la construction européenne et la mondialisation, comme les évolutions institutionnelles internes qu'ont constitué la décentralisation et l'intrusion d'acteurs privés dans l'action publique ont en effet profondément transformé le rôle de l'Etat dans le processus

de définition de l'intérêt général : d'instance unitaire imposant seule un intérêt général transcendant, la puissance publique s'est progressivement faite plus modeste, s'attachant davantage à arbitrer entre une pluralité d'intérêts et à concéder au niveau local la compétence de déterminer un intérêt général territorialisé. (Partie 1.B)

Les profondes mutations qui ont affecté l'idéologie de l'intérêt général marquent donc non seulement la nécessité d'un processus de renouvellement idéologique, mais au-delà, en révélant le grave déclin qui entache le consensus autour des pouvoirs établis, pointent l'importance de repenser les formes d'exercice de l'autorité. Dès lors, peut-on voir dans le transfert de responsabilités qui s'est opéré vers le niveau local et au bénéfice des citoyens les prémices d'une refondation de l'idéologie de l'intérêt général, à travers la construction territorialisée et démocratisée du bien commun ?

L'étude des comités de quartier à Pont de Claix, ville qui promet pourtant résolument la participation citoyenne, prouve toute la difficulté d'une telle tâche : le risque d'instrumentalisation de ces instances comme la tendance prégnante à l'individualisme sont réels, et la révolution des pratiques qu'implique l'institutionnalisation du débat public ne va pas sans s'accompagner de conflits. L'intérêt général semble ainsi de prime abord malaisé à appréhender dans les discours des élus s'apparentant surtout à de la communication politique, comme dans les discussions des habitants axés sur des sujets d'hyper proximité. Les tensions qui se font régulièrement jour témoignent pareillement des difficultés inhérentes à l'organisation de l'implication des citoyens dans la sphère décisionnelle : affrontement des logiques d'acteurs, conflits d'intérêts, les sources de résistance à la construction d'un intérêt général partagé sont multiples, mais la nouvelle visibilité qui leur est octroyée par l'instauration de ces comités de quartier n'œuvre-t-elle pas finalement à faciliter leur dépassement en prônant l'approfondissement d'un dialogue porteur d'apprentissage ? (Partie 2.A)

Car en définitive, il semble bien que l'élaboration d'un intérêt général participatif, à l'échelle locale, soit possible, à condition que les interactions entre les différents acteurs génèrent une adaptation progressive de chacun qui permette de fonder un accord commun, quoique toujours rediscutable, sur les valeurs, les intérêts et les connaissances à valoriser. Car si élus, habitants et techniciens sont porteurs de logiques privilégiées, si les premiers restent la voix de prédilection de la volonté, si les seconds continuent à s'attacher, en priorité, à

défendre leurs intérêts et si les derniers demeurent les détenteurs de savoirs irremplaçables, leur confrontation régulière œuvre néanmoins à ce que chacun se sensibilise au langage des autres et cherche progressivement, pour mieux se faire entendre, à articuler sa propre logique à celles que défendent les autres participants. Ce faisant, les décisions finales en viennent inmanquablement à refléter l'ensemble des préoccupations exprimées et se présentent donc comme la manifestation d'un intérêt général construit collectivement. Fruit de la confrontation et de la négociation entre une pluralité d'acteurs, étroitement dépendant de la force de persuasion déployée par chacun, l'intérêt général est finalement devenu contingent. Comme la démocratie inachevée dont nous parle Pierre Rosanvallon, l'intérêt général, dans le contexte actuel, est finalement lui aussi constamment à retravailler. (Partie 2.B)

## **PARTIE 1. LES MUTATIONS DE L'INTERET GENERAL**

Historiquement, la construction de l'intérêt général s'est imposée comme l'apanage d'un nombre restreint d'acteurs : le peuple s'est en effet vu longtemps nier toute légitimité à intervenir dans la conception de cette notion, le principe de cohérence exigeant l'institution d'intermédiaires pour appréhender, dans sa totalité, la volonté du peuple et la traduire en décisions effectives d'intérêt général. La nécessité de la représentation s'est ainsi progressivement imposée dans l'esprit de chacun, même si ces insuffisances ne cessent d'être soulignées, et notamment son incapacité chronique à prendre en compte la diversité du social pour construire l'intérêt général.

L'avènement des experts dans le cercle décisionnel, consécutif à la complexité croissante des affaires publiques, a d'ailleurs tendu à renforcer la crise de légitimité des politiques, même si ces derniers se sont finalement accommodés d'une relation bipolaire intégrant les experts pour construire l'intérêt général. Mais face aux incertitudes croissantes qui caractérisent le monde contemporain, il semble désormais que la sphère de décision, ou tout du moins de discussion de l'intérêt général, tende à s'ouvrir davantage encore, comme en témoigne la législation en faveur de la participation citoyenne qui entérine la nécessité d'un renouvellement profond des acteurs de l'intérêt général, face à la crise qu'expérimentent la représentation comme l'expertise.

### **A. Les citoyens : de nouveaux acteurs de la définition de l'intérêt général ?**

#### 1) Le grand partage

##### a. Le primat de la démocratie délégative

- *Les fondements d'une légitimation*

L'habitude de la délégation politique est profondément ancrée dans nos mœurs. Elle s'est trouvée justifiée par maints philosophes qui ne cessèrent de discréditer les citoyens, considérés comme éminemment incompetents.

Les penseurs se succèdent ainsi à travers l'Histoire, qui théorisent l'ignorance et l'incapacité du peuple à gouverner : de Platon qui dans Protagoras, à travers la voix de Socrate, assène que l'art politique ne s'enseigne pas et qu'il n'est l'apanage que de quelques-uns, à Aristote, hostile au régime populaire caractérisé par la « basse naissance, la pauvreté et la grossièreté »<sup>1</sup>; de Hobbes qui cantonne le peuple à ne devoir « prétendre dans la république qu'à la gloire de l'obéissance »<sup>2</sup> à Rousseau dont la position est plus ambiguë et qui, s'il plébiscite d'un côté la démocratie directe, admet de l'autre qu'elle est utopique et lui préfère une oligarchie élective ; tous les philosophes, et plus particulièrement ceux des Lumières qui privilégient le culte de la raison à celui du pouvoir du peuple, jusqu'à Hegel qui regarde les citoyens comme « une masse sans forme dont le mouvement et l'action ne seraient, de ce fait, qu'élémentaires, irrationnels, sauvages, redoutables »<sup>3</sup>, regardent avec méfiance l'entrée des citoyens dans la sphère politique. Nul étonnement dès lors, que la souveraineté du peuple n'ait pu prendre que la forme de la démocratie représentative.

Entre tous, les penseurs de l'époque révolutionnaire ont joué un rôle primordial dans l'institution du principe représentatif, en promouvant le concept de Nation pour contrecarrer la légitimité monarchique qu'incarnait le roi. Entité abstraite, la Nation doit cependant trouver une localisation afin que tous puissent la percevoir : aussi le siège de l'intérêt national sera-t-il trouvé, avec Sieyès, à l'Assemblée Nationale. Celle-ci incarne ainsi l'unité de la nation, en même temps qu'elle permet de dégager l'intérêt et la volonté d'une nation qui lui préexiste. Dans cette conception, les parlementaires ne sont donc que des interprètes, des accoucheurs d'une volonté nationale, mais ils demeurent indispensables en tant que seule instance médiatrice légitime qui survit à la Révolution, profondément hostile aux corps intermédiaires, comme en témoigne la loi Le Chapelier de 1791.

Le principe de la représentation trouve ainsi sa légitimité dans la Nation, peuple indivisible et unitaire auquel les représentants donne corps, et la tradition libérale confortera ce fondement en instituant une césure fondamentale entre la sphère privée, comme lieu où les individus s'affrontent au nom de leurs intérêts particuliers, et la sphère publique où, grâce à la médiation du politique, les intérêts contradictoires peuvent être réconciliés, les politiques opérant un arbitrage au nom de l'intérêt général. Légitimés par le suffrage universel, ces

---

<sup>1</sup> Cité par BEVORT Antoine, *Pour une démocratie participative*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, p. 44.

<sup>2</sup> Ibid. p.45.

<sup>3</sup> Ibid. p.47.

derniers agissent donc à la fois au nom des citoyens, et pour leur bénéfice comme l'indique la référence à l'intérêt général, mais aussi au nom de l'Etat, référence qui constitue leur deuxième principe de légitimation. Les dirigeants n'exercent en effet pas le pouvoir en leur nom propre mais au nom de l'institution dont ils ne sont que les porte-parole et les représentants. Ils dépersonnalisent ainsi le rapport de domination et évitent par là-même de s'exposer, jusqu'à une période récente, à toute contestation. Leur légitimité est d'ailleurs d'autant plus forte que les chefs qui incarnent l'Etat et rendent sa présence tangible bénéficient de sa grandeur : ils sont soumis à la même économie affective et accèdent, par sa médiation, « au privilège du sacré »<sup>4</sup> dont l'Etat serait porteur.

Aussi, en vertu de ce double mandat reçu du peuple et de l'Etat, les politiques sont-ils porteurs de l'intérêt général. Mais contre cette image rassurante qui postule qu'ils n'en sont que les porte-parole, ils se révèlent finalement être les véritables prescripteurs de l'intérêt général. Les Présidents de la République, plus spécifiquement, se présentent ainsi comme les mieux placés pour en décider le contenu officiel et autorisé. A cet égard, les discours de Charles de Gaulle sont particulièrement révélateurs, qui ne cessent d'insister sur la prééminence du politique, et notamment du président, dans le processus de définition de l'intérêt général : en tant que « mandataire et guide »<sup>5</sup> du peuple, « clé de voûte » des institutions, « garant » de l'indépendance nationale et du « destin de la France », c'est à lui qu'est confiée « l'autorité indivisible de l'Etat » et en tant que tel, le pouvoir de définir l'intérêt général.

C'est ainsi que les différents présidents qui se sont succédés ont pu exprimer leurs conceptions différentes de cette notion. Pour de Gaulle toujours, l'intérêt général appartient d'abord à la nation, comme il en témoigne dans une de ses allocutions : « La France [...] notre pays veut saisir [sa] chance en faisant passer l'intérêt général au-dessus de tous les intérêts et préjugés particuliers. ». Pompidou suit la même voix en assimilant intérêt général et national comme en témoignent ses vœux adressés aux fonctionnaires qu'il enjoint « à agir dans le seul souci de l'intérêt national » (1971), ou encore à témoigner de leur « dévouement à la communauté nationale » (1972). A la conception gaulliste de l'intérêt national s'opposera plus tard la version giscardienne de l'intérêt général comme arbitrage entre intérêts public et

---

<sup>4</sup> CHEVALLIER Jacques, « Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général », in CURAPP, *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, p. 23.

<sup>5</sup> Ce terme et les suivants sont extraits de discours de Charles de Gaulle rapportés par RANGEON François, *L'idéologie de l'intérêt général*, Editions Economica, Paris, 1986 (p.16)

privés ; à la représentation pompidolienne d'un intérêt général imposé par l'Etat répond la notion contractuelle de l'intérêt général défendue par Mitterrand comme étant le résultat d'une négociation entre partenaires sociaux. La notion d'intérêt général s'avère donc éminemment politique, variant en fonction du représentant ultime de l'Etat qu'est le Président.

Le discrédit qui entoure l'intervention des citoyens dans la sphère politique, nourri par une longue tradition philosophique, s'est ainsi vu renforcé par la double légitimité dont l'histoire a paré les représentants, en les hissant au rang de dépositaires d'une délégation issue à la fois de l'institution et de la base. Représentant de la Nation comme de l'Etat, fidèles à la volonté de la première tout en incarnant le désintéressement et l'impartialité du second, eux seuls sont à même de synthétiser l'intérêt général. Mais le rapport qu'entretient la représentation politique avec le corps social ne va pas sans poser de questions et la déconnexion latente qui menace ces deux sphères constitue indéniablement un des fondements de la crise politique actuelle, crise qui rejaillit inmanquablement sur la définition de l'intérêt général portée par nos représentants.

- *Une représentation insatisfaisante*

Dès l'époque révolutionnaire, le principe représentatif s'avère porteur des germes de l'insatisfaction qui se fait actuellement jour à l'égard de la sphère politique, comme en témoigne Pierre Rosanvallon, dans son ouvrage *Le Peuple introuvable, histoire de la représentation démocratique en France*. La Révolution introduit en effet un changement majeur dans la perception de la société, en complète rupture avec la conception véhiculée durant la période monarchiste : la société n'est ainsi plus conçue comme un corps, dont les membres étaient définis par leur appartenance à un statut ; elle est désormais perçue comme un assemblage d'individus, une juxtaposition de sujets autonomes et souverains. En bannissant l'existence de tout corps intermédiaire, comme en témoigne la loi Le Chapelier de 1791, la société révolutionnaire a rendue plus malaisée l'appréhension de la diversité des intérêts existants. La menace de la dissolution sociale se profile ; aussi devient-il urgent de reconstituer l'unité du corps politique à travers l'invention d'une souveraineté aussi indivisible et absolue que l'était celle du monarque : c'est ainsi qu'est instituée la figure du « peuple ». Les distinctions sont gommées, la seule identité qui compte réside dans la citoyenneté. Mais ce sujet collectif empêche de rendre compte de la diversité de la société et

assied l'impossibilité de rendre représentable ce nouvel univers individualiste. Si l'Assemblée Nationale est alors présentée comme l'incarnation de ce nouveau principe d'unité, elle annonce bien, dès sa conception, toute la difficulté de la représentation, qui siège dans l'écart entre l'unité abstraite du souverain démocratique et la pluralité des conditions sociales, entre le peuple représenté et le peuple réel.

Le problème de la représentation politique des identités sociales préoccupera les penseurs de nos institutions jusqu'à aujourd'hui. Durant le XIXème siècle, les limites de la prétention politique universaliste léguée par la Révolution sont mises au jour par les revendications ouvrières qui plébiscitent une représentation spécifique, comme en témoigne bien le « Manifeste des soixante » lancé en 1863 : les partisans de cet appel invitent le citoyen à s'effacer devant l'ouvrier, et le formalisme démocratique à reculer devant la prégnance de déterminations économiques. Si ce Manifeste se heurte à l'opposition résolue des républicains, qui voient dans ces revendications particulières une entorse à l'unité nationale, il ouvre néanmoins une brèche dans laquelle s'engouffreront les porteurs ultérieurs d'une critique de l'individualisme démocratique. Des propositions seront ainsi faites à l'Assemblée, à la fin du XIXème siècle, afin que soient mises en place des représentations sur la base des professions et des groupes sociaux. A cette formule qui s'oppose trop frontalement au principe d'unité républicaine, on privilégiera cependant l'adoption du principe du scrutin proportionnel. L'institution d'un Parlement à l'image de la société préfigure alors une conception nouvelle de la représentation, dans laquelle la pluralité des opinions s'attache à refléter la pluralité sociale.

L'institutionnalisation des partis politiques, au début du XXème siècle, parachèvera ce mouvement, dans la mesure où ces derniers ne se contentent pas se prendre acte des divisions sociales et de les projeter sur la scène politique, mais en construisent les enjeux, créant ainsi de nouvelles identités à mi-chemin entre l'expression d'opinions personnelles et la manifestation d'une appartenance sociale. Les partis s'apparentent ainsi à des structures stabilisées d'expression des identités qui ordonnent l'espace politique et permettent l'avènement d'une démocratie d'équilibre, mouvement auquel participe aussi la montée en puissance du syndicalisme, qui prolonge sur la scène sociale ce travail de représentation.

Mais cet équilibre est aujourd'hui compromis. Depuis la fin des années 70, la décomposition généralisée des systèmes d'identification qui s'étaient progressivement mis en

place a reconduit la société dans l'opacité première qui était la sienne au sortir de la Révolution. Ses canaux d'expression et de revendication sont gagnés par l'incertitude, comme en témoigne l'affaiblissement des partis politique et des syndicats. En outre, cette mutation s'est opérée simultanément au déclin des facteurs traditionnels d'identification que constituaient les clivages de classe et les appartenances religieuses. De nouveau, le politique se trouve coupé du social, et la représentation se trouve de fait à réinventer. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que l'intérêt général, tel qu'il se trouve interprété par des représentants dans lesquels la population ne se reconnaît plus, se trouve contesté, d'autant que cette valeur suprême est potentiellement porteuse de bien des dérives.

L'intérêt général est en effet censé constituer la limite du pouvoir des représentants de l'Etat. Ainsi en témoigne bien la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, en postulant dans son article 12 que « la force publique [...] est instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée. » De même, l'impôt, comme le droit pénal et plus généralement le droit sont cantonnés dans leur exercice au respect de l'intérêt général : « la loi ne peut ordonner que ce qui est juste et utile à la société » stipule la Déclaration. Mais il reste que la définition de « ce qui est juste et utile à la société » demeure entre les mains des hommes politiques, puisque l'appareil d'Etat détient le monopole de la définition de cette valeur suprême. Ils agissent donc finalement librement, sans connaître d'autres bornes que celles qu'il se sont eux-mêmes fixées. Comment, dès lors, considérer qu'une telle notion agisse comme une limite objective des prérogatives de nos représentants ?

Finalement, on peut certes estimer que la désignation de porte-parole est incontournable pour se prémunir du risque de cacophonie qu'entraînerait immanquablement l'instauration, à l'échelle nationale, d'une démocratie directe. Mais les citoyens doivent pouvoir s'identifier à leurs représentants en trouvant chez eux l'écho de leurs propres préoccupations. D'autant que si la représentation est censée leur permettre de s'exprimer à travers la voix des politiques qu'ils ont choisis, elle les oblige en même temps à se taire entre deux échéances électorales et donc à laisser aux élus le monopole de la définition de l'intérêt général. C'est pourquoi « la définition du monde commun, dans lequel chacun est appelé à habiter et entend trouver sa place, ne peut être laissée à des porte-parole qui ne sont plus en prise avec la réalité mouvante du *demos*. »<sup>6</sup> La démocratie représentative doit donc être

---

<sup>6</sup> CALLON Michel, LASCOUMES Pierre, BARTHE Yannick, *Agir dans un monde incertain*, p.167.

renouvelée, afin de résorber la crise qui touche nos institutions et rejaillit de fait sur l'acceptation du principe d'intérêt général.

Pour autant, l'exclusion des citoyens hors des débats qui conditionnent leur devenir demeure une réalité, qui n'est d'ailleurs pas uniquement le fait du principe représentatif. L'entrée des experts dans les cercles de décision conduit en effet à justifier doublement le fait que les citoyens, dépourvus des dotations analytiques nécessaires à la compréhension d'une action publique devenue plus complexe, soient écartés de la scène des décisions.

#### b. L'avènement du règne de l'expertise

En vertu du monopole de l'expertise dont a longtemps bénéficié l'Etat, les politiques ont pu s'appuyer sur la technique pour asseoir leurs décisions : la modernisation du pays s'est ainsi déroulée selon ce schéma, l'administration technique servant et exécutant les ambitions du politique. Mais la technicisation croissante des problèmes contemporains, comme l'ouverture progressive de l'expertise aux acteurs privés rendent aujourd'hui moins lisible la prééminence du politique. Néanmoins, quelque soit l'acteur dominant de cette relation bipolaire, il n'en reste pas moins que le citoyen demeure exclu des débats qui conditionnent pourtant fondamentalement les contours du monde dans lequel il va vivre.

- *L'expertise au service du politique*

Dès l'après-guerre, quand le pays mis en mal par le conflit mondial qui s'achève doit subir de lourdes transformations, l'Etat s'appuie, pour relever le défi d'envergure que constitue la modernisation du pays, sur ses grands corps administratifs. L'expertise est en effet alors un monopole étatique, depuis largement resté « entre les mains de l'administration centrale » comme le stigmatisait encore récemment le rapport Viveret, *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, paru en 1989, qui appelait à la constitution de contre-pouvoirs afin de nourrir le débat démocratique.

La prise en charge, dans les années 60, du développement économique et social de la France par l'Etat a en effet conduit à renforcer le rôle de la fonction publique. Les grands corps administratifs ont fortement étendu leur emprise sur l'agenda politique et surtout, sur la mise en œuvre des politiques publiques, grâce à leur maîtrise incontestée de l'expertise

technique et administrative. Certes, à cette même époque, la puissance publique a bien tenté de s'appuyer sur les forces vives de la nation pour planifier les grands axes d'évolution du pays. Mais malgré cette timide ouverture permise par le IX Plan, aucun des acteurs sociaux impliqués, ni les syndicats de salariés, ni les syndicats patronaux, n'ont su se doter d'outils de prévisions et d'analyse. Aussi la régulation croisée ainsi initiée fut-elle plus une affaire d'experts que celle des corps intermédiaires, et si la concertation était effectivement la clé de cette nouvelle équation, l'objectif de rationalisation des politiques publiques tendra finalement à prévaloir au détriment des ambitions de démocratisation alors nourries.

L'expertise n'a cessé, depuis, d'occuper une place grandissante dans l'action publique, et aujourd'hui, à l'heure où les décisions se font de plus en plus complexes et leurs résultats plus qu'incertains, et alors même que l'expertise tend à se privatiser au détriment des administrations centrales, le recours aux experts servirait cependant plus que jamais les ambitions des politiques. Ces derniers trouvent en effet là une solution pour fonder leurs décisions sur des critères de rationalité et d'efficacité qui accroît leur légitimité. Les mesures prises sont ainsi plus acceptables, une fois parées des attributs de l'objectivité scientifique. En outre, d'un point de vue plus stratégique, les dirigeants peuvent, en cas d'échec, en imputer la responsabilité aux erreurs des spécialistes. Mais cette lecture privilégiant la thèse d'une politisation de la science ne tient pas compte du pouvoir grandissant que les experts exercent en retour sur le contenu des décisions politiques.

- *la scientification du politique*

Ces dernières décennies, la technicité croissante des dossiers dont les politiques ont la charge a permis aux experts d'occuper une place grandissante dans les sphères décisionnelles, concourant à asseoir la domination d'un modèle technocratique. Pour reprendre Habermas, les contraintes objectives mises en avant par les spécialistes tendraient à s'imposer, au détriment du pouvoir de décision des politiques. La rationalisation de l'action publique viendrait ainsi menacer l'autonomie des responsables et la spécificité de leurs propres critères de choix. C'est en effet l'expert qui présente au politique le panel des solutions possibles parmi lesquelles il revient au décideur de choisir : il a donc toute liberté pour supprimer d'emblée certaines de ces possibilités et fausser ainsi le choix politique final.

L'apparition de la gouvernance au niveau local illustre d'ailleurs bien la réduction de la marge de manœuvre des politiques au profit des techniciens : ce mode de l'action publique territoriale se caractérise en effet par une répartition plus souple du pouvoir, dont les élus ne sont donc plus les seuls détenteurs. Ce changement implique de nouvelles procédures de négociation et de coordination où interviennent, aux côtés des responsables locaux, d'autres acteurs publics ou privés. Au processus vertical habituel se sont substituées des relations horizontales qui dessinent une démocratie de contact qui s'ouvre désormais aux associations et aux acteurs économiques. Mais cette évolution génère également un processus de professionnalisation des acteurs locaux : l'action publique devient si complexe que l'expertise est désormais une compétence incontournable. Loin de répondre aux espoirs de démocratisation dont elle semblait être porteuse de prime abord, la gouvernance pourrait donc finalement conforter l'exclusion des citoyens, ainsi que le suggère Albert Mabileau<sup>7</sup> « la construction d'un management public local peut bien aboutir à l'établissement d'un nouveau modèle bureaucratique, au sein duquel seraient marginalisées les considérations touchant à la démocratie. »

Malgré les contestations que la place d'envergure accordée aux experts ne manquent de provoquer, la complexité croissante de l'action publique, due notamment à l'inflation des normes juridiques en provenance de l'Europe, conforte le recours systématique à l'expertise. De même, l'imbrication des compétences et les financements croisés qui en résultent obère la lisibilité des responsabilités et du même coup, la compréhension que peut avoir le citoyen de l'action publique. Exigeant une maîtrise des termes techniques et des arcanes complexes d'une politique devenue mondialisée, cette démocratie gestionnaire ne peut qu'être confisquée par les experts, au détriment d'une véritable démocratie locale.

- *L'exclusion du citoyen*

Les citoyens ont longtemps délégué sans inquiétude la gestion des affaires scientifico-techniques à leurs représentants et aux experts sur lesquels ils s'appuyaient. Nombre de dossiers se sont ainsi décidés sans que les citoyens soient consultés, mais sans qu'ils contestent outre mesure les solutions adoptées : le choix du nucléaire civil en fournit un bon exemple. Mais les erreurs des experts et les catastrophes qui les ont révélées ont conduit les

---

<sup>7</sup> MABILEAU Albert, « A la recherche de la démocratie locale. Le représentant et le citoyen », CRAPS - CURAPP, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public* (p.67)

citoyens à remettre en question l'infailibilité prétendue des experts. Chacun prend conscience de la multiplication des risques collectifs, caractérisés par des incertitudes radicales, et en conséquence, la fiabilité des experts apparaît de moins en moins tangible, comme les décisions des politiques qui semblent de plus en plus mal assurées. Désormais en effet, il n'est pas rare que les causes comme la nature du danger demeurent inconnues ; en outre, les données qui permettraient d'identifier précisément ce danger et de faciliter sa transformation en risque, dont la probabilité d'occurrence pourrait être quantifiée, ne sont pas disponibles. Il devient donc difficile, dans ce contexte, de produire un avis fondé exclusivement sur l'état des connaissances scientifiques. Pour autant, les experts comme les politiques entendent garder la main-mise sur la discussion de ces problèmes et réactivent dans cette optique le mythe du fossé grandissant entre experts et profanes, soulignant le hiatus existant entre risques réels et risques perçus. Malgré les incertitudes, politiques et experts stigmatisent ainsi l'irrationalité des profanes et prônent une meilleure information des citoyens afin de leur apporter les lumières nécessaires à l'acceptation des conclusions de la science.

L'expertise reste ainsi un milieu opaque dans la mesure où le complexe politico-scientifique tend à s'entourer d'un voile interdisant toute possibilité d'implication des citoyens. Les programmes nucléaires sont à cet égard particulièrement emblématiques, puisque leur construction réunit tous les critères permettant d'éviter le débat public : l'omniprésence d'un grand corps, la monopolisation de l'expertise légitime par le cumul des fonctions de contrôle de production et d'évaluation, la faiblesse des réseaux d'expertise indépendante et la légitimation du secret par l'invocation de raisons de défense constituent ainsi autant d'indices aisément identifiables de l'exclusion du citoyen hors du champ des discussions. Le contenu même des débats en arènes restreintes entre politiques et scientifiques, immanquablement porteur de polémiques et de controverses, n'est pas connu des citoyens, qui ont seulement accès au résultat final, lisse de toute aspérité, unique synthèse possible du bon sens de l'intérêt général et de la technique. M. Callon témoigne ainsi de l'usurpation proprement française du débat autour des sciences, en tenant ces propos désabusés sur les liens entre science et pouvoir : « Si la France se distingue des autres nations occidentales, c'est précisément par la façon dont elle gère ces relations qui, plus qu'ailleurs, semblent problématiques, comme le montre l'absence presque totale de discussions et de débats ouverts autour des choix à effectuer. »<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Cité par JOBERT Bruno, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *in* Politiques publiques en France, Revue Française de Science Politique, vol 42 (p.228)

Les citoyens se voient donc doublement exclus de la sphère de décision, au nom du modèle représentatif d'une part, qui a conduit à confisquer leur parole entre les élections, et en vertu d'une complexification de l'action publique qui exige la maîtrise d'une expertise dont ils sont dépourvus. Ce grand partage se voit en outre conforté par l'utilisation de langages plus ou moins légitimes pour ce qui est de définir l'intérêt général.

## 2) La légitimité des langages de l'intérêt général

Sandrine Rui<sup>9</sup> distingue trois langages utilisés pour élaborer l'intérêt général. Selon le grand partage décrit plus haut, on peut attribuer chacune de ces modalités d'intervention à l'un des acteurs qui participent à l'action locale : le langage de la volonté est ainsi habituellement l'apanage des élus, tandis que les techniciens s'octroient le monopole du langage de la connaissance. Les habitants quant à eux se voient cantonnés dans l'usage du langage de l'intérêt, ce qui a traditionnellement conduit à délégitimer leur intervention sur la question de l'intérêt général.

### a. Des langages hiérarchisés

- *Le langage de la volonté*

Du fait de la délégation qui leur a été faite, les élus s'arrogent fréquemment le privilège de l'usage du langage de la volonté. Longtemps ils ont considéré pouvoir seuls formuler l'intérêt général en interprétant la volonté des citoyens, en déterminant s'il y avait ou non une majorité en faveur d'un projet donné. Leur légitimité était d'autant plus grande que cette conception de l'intérêt général exige le dépassement des intérêts particuliers et l'établissement d'un accord sur l'essentiel que seules des personnes en surplomb, représentatives et donc prétendument dénuées de tout intérêt et lien particuliers, peuvent parvenir à dégager.

Cette conception se fonde en outre sur l'idéologie contractualiste de Rousseau, qui défend l'idée d'un contrat social comme rempart au libre jeu des intérêts qui ruine tout principe d'unité. Or, qui mieux qu'un élu représentant l'ensemble des administrés peut

---

<sup>9</sup> RUI Sandrine, *La démocratie en débat, les citoyens face à l'action publique*, Armand Colin, 1994.

incarner cet idéal d'unité ? Qui pourrait être mieux à même de représenter cette « forme d'association qui défend et protège de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé. »<sup>10</sup> ? Qui d'autre que le représentant constitue finalement un sujet politique désintéressé et non socialement situé, qui s'engage pour le bien de la communauté et qui n'est porté que par une éthique de la conviction ? Traditionnellement, c'est donc lui qui s'est fait le porteur exclusif du langage de la volonté et qui a décidé des grandes orientations de l'intérêt général.

- *Le langage de la connaissance*

Toutefois, avec la complexification de l'action publique, la nécessité de fonder l'intérêt général sur une connaissance scientifique de la situation s'est résolument fait sentir. L'utilité du projet doit désormais être mesurée par des données objectives, elle doit pouvoir se justifier économiquement, socialement et techniquement. L'expertise se présente dans cette optique comme impartiale, protégée des passions et des intérêts car elle se fonde sur un savoir universel. Elle seule permet de dégager le bien commun car elle permet l'irruption de la raison, de la mesure et de la science dans la lutte entre des arbitraires fondés sur des visions partielles, des intérêts catégoriels.

L'expertise permet ainsi de rejeter les citoyens qui, en tant que profanes, ne peuvent accéder à la vision surplombante de l'intérêt général qu'octroie aux experts la maîtrise des savoirs. Leurs langages sont fondamentalement distincts, ainsi que l'illustre la constitution historique d'un corps d'experts radicalement coupé des simples citoyens : dès le XVIIème siècle, on assiste en effet à la mise en place d'un socle de techniques et de savoirs communs qui dessine déjà les frontières d'une communauté scientifique distincte du commun des mortels. La fin du XVIIIème siècle marquera quant à elle l'avènement du régime de l'exactitude : il faut alors que les mesures concordent le plus précisément possible avec les théories ; les instruments doivent donc devenir de plus en plus sensibles, et toute « interférence » que serait notamment susceptible de produire la présence d'un public est à écarter. C'est pourquoi les expériences sont progressivement conduites dans des endroits privés et confinés. Loin du public, les scientifiques se constituent ainsi en communauté fermée au sein de laquelle peuvent avoir lieu les débats techniques. Avec la guerre froide, ce

---

<sup>10</sup> J.J Rousseau, *Du contrat social. Ecrits politiques*, cité in RUI Sandrine, *La démocratie en débat*, p. 73

confinement atteindra d'ailleurs son paroxysme par l'alliance des scientifiques et des militaires.

Le langage de l'expertise, dans la mesure où il se présente comme protégé des vicissitudes et des turbulences du monde, est seul en mesure d'incarner une raison universelle incontestable. C'est pourquoi les experts se sont progressivement vus autorisés à intégrer le cercle étroit des décideurs légitimes de l'intérêt général. Détenteurs de savoirs, gouvernés par l'entendement, promouvant une éthique de la responsabilité, les experts fondent le deuxième pilier traditionnel de l'intérêt général.

- *Le langage de l'intérêt*

Le langage de l'intérêt est finalement celui qu'on attribue le plus volontiers aux citoyens. Dépourvus de mandats qui témoigneraient de leur désintéressement, exclus de la sphère de l'expertise qui justifierait une position raisonnée, les habitants ne sont finalement considérés que comme des porteurs d'intérêts. Dans ce cadre, et sur le modèle promu par Adam Smith, ils défendraient une vision de l'intérêt général axée sur le libre jeu des intérêts, qui seul permettrait d'aboutir à une version juste du bien commun. Cette conception reflète les théories libérales, selon lesquelles les intérêts individuels doivent primer car ils concourent naturellement à la formation de l'intérêt général, comme en témoigne l'image bien connue de la main invisible.

« Les intérêts privés et les passions des individus les portent naturellement à diriger leurs capitaux vers les emplois qui, dans les circonstances ordinaires, sont les plus avantageux à la société [...]. Ainsi, sans aucune intervention de la loi, les intérêts privés et les passions des hommes les amènent à diviser et à répartir le capital d'une société entre les différents emplois qui y sont ouverts pour lui, dans la proportion qui se rapproche le plus possible de celle que demande l'intérêt général de la société »<sup>11</sup> écrit ainsi Adam Smith, dans une analyse économique transposable sur le plan politique.

En laissant chacun libre de poursuivre son intérêt, on s'achemine vers l'amélioration du bien-être de la société, et donc vers la réalisation de l'intérêt général. Les droits individuels sont dès lors indubitablement prioritaires sur les intérêts que promeuvent les instances étatiques, soutient Adam Smith, ces dernières ne pouvant que troubler le libre jeu des intérêts.

---

<sup>11</sup> Cité par RANGEON François, *L'idéologie de l'intérêt général*, p.156.

Leur intervention contient en outre un risque important, résidant dans la possibilité que « les personnes dépositaires des grands intérêts de l'Etat [puissent] s'imaginer quelquefois que ces grands intérêts exigent le sacrifice des droits d'un particulier. »<sup>12</sup> Les participants s'engagent donc avant tout dans l'espace public pour revendiquer des droits. Portés par une éthique de la justice, ils campent sur leurs intérêts particuliers, ou tâchent de trouver un compromis, un équilibre entre leurs points de vue qui s'affrontent, et c'est sur ce mode qu'ils parviennent à dégager l'utilité publique d'un projet.

La méfiance qui a longtemps prévalu à l'égard de l'intégration des citoyens à la discussion sur l'intérêt général repose sur la permanence de cette vision, qui pointe le danger d'un intérêt commun noyé sous une multitude d'intérêts sectoriels, ou finalement imposé par les intérêts les mieux organisés par l'intermédiaire de lobbies notamment. L'idée qu'il existe une césure fondamentale entre sphère privée, où l'on peut laisser s'exprimer les multiples intérêts divergents des individus, et scène publique, où les contradictions entre ces intérêts ne pourront être résolues que par la médiation des politiques, vient encore conforter l'exclusion des citoyens hors de la sphère du débat public.

#### b. La crise de légitimité des porteurs traditionnels de l'intérêt général

Si longtemps, les tensions qui opposent ces trois langages sont passées inaperçues en vertu du discours fédérateur autour de la nation qui incitait les citoyens à considérer que leurs intérêts étaient bien portés par les élus et les experts, aujourd'hui que l'Etat est affaibli et les experts discrédités, l'incompatibilité de ces trois représentations de l'intérêt général semble apparaître au grand jour. Les citoyens, écartés de la décision publique sous le prétexte d'une vision partielle et partielle de l'intérêt général, contestent désormais le monopole des langages les plus légitimes, celui de la volonté et celui de la connaissance.

- *Les raisons d'un discrédit*

La complexification de l'action publique, dont les modalités sont toujours plus diversifiées et les résultats incertains, œuvre tout d'abord à ce qu'on s'éloigne chaque jour davantage d'une pensée qui trouvait dans la planification et la programmation la formule la plus adéquate d'une intervention étatique rationnelle : l'action conjointe des experts et des

---

<sup>12</sup> RANGEON François, Op. Cit. p.158.

politiques se trouve ainsi profondément remise en cause. Plus spécifiquement, chacune de ces catégories d'acteurs voit sa légitimité contestée : si les « affaires » sont invoquées pour expliquer la perte de crédit des élites politiques et administratives, elles ont finalement avant tout contribué à mettre en évidence le contexte de rationalité limitée dans lequel politiques et techniciens sont insérés. Chacun sait désormais qu'à l'origine des choix des hommes politiques se trouvent tout autant un socle de connaissances insuffisantes, une stratégie électoraliste ou encore des intérêts personnels. Les hommes politiques ont perdu leur aura, comme tend à l'illustrer la crise de la représentation dont témoignent l'abstention de plus en plus massive lors des élections tout comme l'essor des votes contestataires. De même, les experts ne sont plus considérés comme infaillibles après Tchernobyl ou encore l'affaire du sang contaminé. La multiplication des risques a entraîné l'expansion d'un scepticisme généralisé dans l'opinion publique, et l'on considère désormais que les porteurs traditionnels de l'intérêt général non seulement sont incapables d'intégrer les nouveaux défis, mais qu'ils doivent être placés sous contrôle.

- *La participation comme nouveau système de légitimation*

Ebranlés dans leurs fondements, les pouvoirs publics cherchent à renouveler les croyances qui donnent son unité à la société, et c'est ainsi que le thème de la participation est progressivement venu relayer celui de l'intérêt général : « dans les pays libéraux, la participation paraît en voie de remplacer l'intérêt général comme système de légitimation de l'appareil de l'Etat. On ne se satisfait plus de l'affirmation de la conjonction inévitable entre l'intérêt général et l'action étatique : il s'agit de la démontrer et de la représenter par l'institution d'un droit de regard des citoyens sur les décisions qui les concernent. »<sup>13</sup>. Le principe transcendant de l'intérêt général ayant perdu de sa force, il est donc remplacé par la pratique démocratique.

Finalement cependant, l'idéologie de la participation se substitue moins au concept d'intérêt général qu'elle ne permet de le renouveler : puisque l'on ne peut plus se satisfaire de l'idée qu'intérêt général et action des dirigeants se conjuguent parfaitement, il convient d'entourer cette dernière par l'intervention active de ses membres dans l'élaboration des décisions. Désormais, ce n'est donc plus tant le statut de l'autorité qui la prend qui fait la légitimité d'une décision, mais bien plutôt le processus qui conduit à l'adoption d'une mesure.

---

<sup>13</sup> J. CHEVALLIER J. et LOSCHACK D., cités in CURAPP, *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, p.198.

Aussi la nécessité de mettre en place des espaces permettant la confrontation des ces trois acteurs, dont on sait qu'aucun n'est en mesure de déterminer de manière infaillible l'intérêt général, se fait-elle de plus en plus pressante. Afin de travailler les tensions entre les langages concurrentiels de l'intérêt général, l'impératif d'ouvrir le débat aux citoyens s'impose progressivement et logiquement, la législation en la matière s'est inexorablement étoffée.

### 3) La démocratisation de l'intérêt général

#### a. L'enjeu de la participation

- *Confronter les visions du monde*

Confrontés à la crise de la représentation et à la perte de crédibilité des experts, les élites prennent conscience de la nécessité d'élargir les acteurs participant à la définition de l'intérêt général. Ainsi en appellent d'ailleurs de leurs vœux Philippe Estèbe et Jacques Donzelot dans *L'Etat animateur* : « Il n'y a pas de séparation avec ceux qui décident (les politiques), ceux qui transmettent (les administratifs), et ceux qui reçoivent (les citoyens). Le schéma linéaire fait place au cercle, à la réunion, à la communauté des responsabilités. » Désormais, il ne suffit donc plus de « déclarer » l'intérêt général, il faut le justifier en explicitant ses modes de production. D'ailleurs, la production de l'intérêt général ne peut plus être extérieure au problème à résoudre. L'incertitude doit être rendue visible et mise en débat : c'est le modèle de la table ronde ou du forum qui devient central, permettant de mettre en présence les décideurs habituels, incités à exprimer leurs valeurs, leurs objectifs et les justifications de leur action et à les confronter aux besoins et aux aspirations des populations afin qu'ensemble, ils puissent s'accorder sur une définition de l'intérêt commun.

- *Enrichir la décision*

De même que les décideurs traditionnels que sont les élus sont incités à délaisser le monopole de la représentation qu'ils détiennent pour rendre une parole trop longtemps confisquée aux citoyens, la coupure entre scientifiques et non initiés doit également être remise en cause. Nombre d'auteurs s'attachent ainsi à mettre en exergue le fait que les profanes détiennent aussi une expertise spécifique indubitable, notamment quand ils sont confrontés directement au problème dont on débat : fortement concernés, ils peuvent en effet

s'organiser pour collecter des données, établir une contre-expertise. A ceux qui opposent rationalité et irrationalité, connaissances objectives et croyances subjectives, ces auteurs soumettent au lecteur de multiples expériences qui tendent à démontrer que parfois, « le conservatisme, la pusillanimité, l'absence d'ouverture intellectuelle, le refus d'accueillir des événements inattendus sont du côté des experts. L'audace, l'attention à la nouveauté, l'esprit d'innovation : voilà autant de qualités qu'on retrouve dans le camp des profanes. »<sup>14</sup> Est ainsi pointée l'importance d'associer profanes et experts, la pertinence du regard des premiers oeuvrant finalement au renouvellement de la science : « Retirez-lui ses problèmes, et la science disparaît, fournissez-lui des problèmes qu'elle ne voyait pas, et elle s'enrichit. »<sup>15</sup>

L'ouverture du forum de discussion aux citoyens répond donc au double défi préalablement évoqué : face à la remise en cause de la légitimité représentative et technique, la participation tente de répondre à la fois à la nécessité de réconcilier les citoyens et la politique, en instituant une « nouvelle manière de faire de la politique », et au besoin d'enrichir l'action publique technocratique par la démocratie. L'objectif est donc éthique et pragmatique, ouvrant la voie au renouvellement du concept d'intérêt général sur les deux plans puisque les citoyens sont invités à le modeler selon leurs convictions et d'après leurs connaissances. Néanmoins, les traditions de délégation et d'expertise étant particulièrement bien ancrées dans les esprits, inviter les citoyens à la table des discussions sur l'intérêt général n'a pas été sans réticences, ainsi que l'étude détaillée des évolutions législatives en la matière en atteste.

b. Une participation constamment invoquée, mais toujours repoussée

- *Le primat de l'information*

L'injonction à la participation citoyenne est pourtant loin d'être récente. Le plus souvent cependant, la participation se résume à l'information des citoyens. Ainsi, la mise en place du Médiateur de la République, en 1973, participe de cette évolution vers une meilleure communication entre services publics et administrés, de même que la création de deux institutions aux objectifs similaires, la CNIL (Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés) et la CADA (Commission d'Accès aux Documents Administratifs), toutes deux inaugurées en 1978. En 1976, la réforme de la procédure d'enquête préalable à la déclaration

---

<sup>14</sup> CALLON Michel, LASCOURMES Pierre, BARTHE Yannick, *Agir dans un monde incertain*, p. 118.

<sup>15</sup> Ibid. p.120.

d'utilité publique pour l'expropriation conforte ce mouvement, en revisitant les conditions de publicité de l'enquête et de ses résultats. Cependant, il s'agit là avant tout de chercher à prévenir les conflits d'intérêts qui n'auraient manqué d'éclater dans le contexte discrétionnaire habituel. Cette réforme s'inscrit donc dans un souci de légitimation des grands projets publics, en réduisant les résistances des propriétaires concernés.

Mais la participation doit viser davantage que la seule acceptation des projets étatiques par le renforcement de l'information ; au-delà, elle doit susciter une dynamique vertueuse au sein de la population qui s'approprieraient les projets menés parce qu'elle aurait participé à leur construction. C'est d'ailleurs bien ce que préconise le rapport Dubedout quand il plaide pour « faire des habitants les acteurs du changement. » A partir des années 80, on assiste d'ailleurs aux premières évolutions législatives visant à impliquer davantage les citoyens à la gestion de leur ville, mais elles consistent finalement avant tout à leur assurer un droit de regard sur les opérations qu'y s'y déroulent. En 1983 est ainsi promulguée la loi relative à la démocratisation des enquêtes publiques, dite loi Bouchardeau du nom de son rapporteur, qui rend obligatoire la consultation par enquête publique sur les grands travaux d'aménagement. Elle marque un pas en avant en rééquilibrant l'information qui doit devenir réciproque : il s'agit non seulement d'informer le public mais aussi de recueillir ses avis et ses critiques. En outre, cette réforme permet d'élargir la participation citoyenne, non plus cantonnée à la seule défense de la propriété, comme précédemment, mais préoccupée de questions environnementales qui touchent tout un chacun.

Pour impliquer plus étroitement encore les citoyens, les thématiques qui s'ouvrent ultérieurement à la participation semblent davantage refléter les préoccupations des habitants, comme tend à l'illustrer leur étroite imbrication avec le champ que couvre la Politique de la Ville : le logement avec la loi Besson de 1990, qui institue la participation des associations à l'élaboration du plan départemental d'action pour le logement des plus défavorisés ; la ville dans son intégralité avec la loi d'Orientation sur la Ville de 1991, qui prévoit la concertation sur tous les projets qui n'étaient pas encore soumis à cette obligation ; la vie locale avec la loi relative à l'Administration Territoriale de la République de 1992, qui renforce le droit à l'information et à la consultation pour les habitants. Néanmoins, cette dernière loi, qui semblait pourtant marquer une avancée significative puisque, pour la première fois, était inscrit dans un texte législatif l'objectif de la « participation des citoyens à la vie locale », reste dans les faits très timide. Il ne s'agit en effet absolument pas de mesures obligatoires

pour ce qui est de la consultation, et quant à l'information qui doit être portée à la connaissance des citoyens, elle est finalement à rechercher par eux, ce qui limite donc fortement la transparence recherchée.

- *Vers un approfondissement de la participation ?*

La portée de ces premières mesures semble donc relativement réduite eu égard à l'objectif originel de la Politique de la Ville de faire des habitants des acteurs du changement. A la fin des années 90 semble alors s'opérer une prise de conscience des déficiences de la législation en vigueur. Le caractère facultatif de la majorité des préconisations émises, ainsi que la modestie des mesures mises en œuvre apparaissent en effet comme des freins au développement de la démocratie locale. C'est dans ce contexte que Lionel Jospin tente de redonner une impulsion aux démarches participatives en rappelant qu'elles « conditionne[nt] la réussite » des contrats de ville. Dans une circulaire du 31 décembre 1998, il incite ainsi fortement les acteurs publics à associer les habitants au processus complet d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des contrats de ville. S'ensuit une énumération des mesures qui « devront être fortement soutenues » pour réaliser cet objectif. La volonté politique est donc là, le symbole d'un premier ministre se saisissant de cette thématique est en outre fort, mais une fois encore, ce sont de simples suggestions qui sont faites, et dont le contenu n'est d'ailleurs pas précisé.

Néanmoins, il semble bien que cette intervention de Lionel Jospin ait créé un appel d'air, puisque les démarches gouvernementales et législatives en faveur d'une plus grande participation citoyenne se multiplient à la suite. Ainsi, en février 1999, Claude Bartolone, alors Ministre délégué à la Ville, adresse à chaque préfet de département une lettre<sup>16</sup> dans laquelle il leur « demande » expressément « de faire de la création du FPH<sup>17</sup> dans chaque territoire d'intervention des contrats de ville une priorité essentielle. » L'initiative est particulièrement remarquable car c'est un des dispositifs favorisant le plus la prise de responsabilité des citoyens qui est ici valorisé. De plus, il est précisé dans la lettre que pour percevoir des financements de l'Etat, le comité d'attribution des subventions « ne doit pas comprendre de représentant de l'Etat ou des collectivités locales », ce qui témoigne bien de la volonté gouvernementale de renforcer le pouvoir de décision et l'autonomie des citoyens.

---

<sup>16</sup> Lettre consultable sur le site : <http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/circpart.pdf>

<sup>17</sup> Les Fonds de Participation des Habitants sont des dispositifs gérés par des associations ou des citoyens chargés d'attribuer des subventions à des projets d'habitants favorisant le vivre ensemble.

c. La promotion de la participation au niveau local

- *Rapprocher la participation des préoccupations citoyennes...*

Cette dynamique portée par le sommet de l'Etat se voit dès lors traduite dans une série de lois qui consacrent l'obligation d'associer les citoyens à de nombreux volets de l'action publique, plus spécifiquement au niveau local : la loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) du 25 juin 1999, dite loi Voynet, organise ainsi la coopération entre élus, milieux socioprofessionnels et secteur associatif en imposant la création d'un conseil de développement au niveau de l'agglomération. La loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000 élargit quant à elle l'obligation de concertation avec les citoyens à l'élaboration de tout document d'urbanisme. Néanmoins les thématiques abordées restent très spécifiques (urbanisme) et ou à un niveau sans doute trop éloigné (agglomération) pour susciter une forte mobilisation.

Finalement, suivant une progression somme toute logique, le législateur en vint à s'intéresser aux dispositifs touchant de plus près les citoyens. Constatant l'existence de nombreuses démarches locales allant dans ce sens, il s'attache alors à encadrer par la loi ce domaine, dans l'optique de généraliser à l'échelle nationale ces initiatives prometteuses. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, plus communément appelée loi Vaillant, rend ainsi obligatoire, pour toute commune de plus de 80 000 habitants, la mise en place de conseils de quartier, consacrant ainsi le principe de proximité comme vecteur privilégiée de participation citoyenne.

- *...ou des édiles locaux ?*

Nombreuses sont pourtant les réserves émises au regard de la loi Vaillant. Le Conseil National des Villes notamment, dans son avis sur le projet de loi paru en juin 2001, redoute l'étendue des pouvoirs laissés aux maires et aux conseils municipaux sur une structure créée en théorie par et pour les habitants. Il est vrai que les décideurs locaux se voient reconnaître une très grande latitude d'action, comme en témoigne la formulation de nombreux articles de la loi :

« Chacun [des quartiers] est doté d'un conseil de quartier dont le **conseil municipal fixe la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement.**

Les conseils de quartier **peuvent** être consultés par le maire et **peuvent** lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Le maire **peut** les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville.

Le conseil municipal **peut** affecter aux conseils de quartier un local et leur allouer chaque année des crédits pour leur fonctionnement. »

La récurrence du verbe « pouvoir » indique bien que la mise en œuvre de toutes ces préconisations sera soumise à la bonne volonté de l'équipe municipale, et le risque existe donc bien que ces conseils ne soient finalement que des coquilles vides. Etonnamment d'ailleurs, la probabilité qu'une telle dérive se concrétise s'est vue renforcée dans la version définitive de la loi, en comparaison du projet initialement formulé. En effet, celui-ci obligeait notamment les communes à mettre à disposition des conseils de quartier un local, du matériel ainsi que des frais de fonctionnement, alors qu'il n'en est plus rien dans la loi promulguée.

Mais le manque de directivité qui caractérise cette loi, tout comme l'ensemble des lois que nous venons d'évoquer, n'est absolument pas anodin. L'encadrement législatif qui s'est progressivement constitué autour de la participation citoyenne intervient en effet après la mise en œuvre de nombreux dispositifs à l'échelle locale et tient donc compte de la diversité qui lui préexistait sur le terrain. Une modélisation instituée à l'échelle nationale n'aurait d'ailleurs aucun sens, les pratiques participatives s'étant forgées à la flamme de l'histoire et des spécificités de chaque territoire. En outre, le législateur a conscience, à l'instar d'Hubert Dubedout qui le soulignait dès 1983, que la participation ne se décrète pas. Elle implique en effet la rencontre de trois volontés distinctes, puisqu'il est à la fois nécessaire que les élus locaux initient une telle dynamique, que les habitants acceptent d'y investir du temps et de l'énergie, et que les techniciens soient disposés à jouer le jeu. Or l'Etat, tout omnipotent qu'il soit, reste impuissant à créer une telle combinaison. C'est pourquoi la loi ne rentre pas dans le détail des modalités d'organisation de la participation et laisse tant de pouvoir au maire, fin connaisseur de la réalité de son territoire. Pourquoi un cadre législatif, en ce cas ? Il s'avère en fin de compte nécessaire afin de faire évoluer les pratiques des derniers récalcitrants. Et ainsi, progressivement, un cadre minimum a pu être fixé qui autorise aujourd'hui tout citoyen à revendiquer « un droit à être consulté. »

Si les citoyens se voient concéder une place légitime grandissante dans la sphère des débats qui les concernent, l'étude détaillée des évolutions législatives régissant ce champ illustre cependant avant tout le primat accordé aux édiles locaux dans la mise en œuvre de la

participation. Les réformes étudiées renforcent le caractère « monarchique » du gouvernement municipal, ainsi que le souligne A. Mabileau en avançant : « la démocratie locale a été conçue, à l'instar des institutions centrales, sur la base de la représentation : accorder aux autorités locales une légitimité démocratique qui leur permette d'assurer la médiation entre l'administration et les administrés – le rôle traditionnel des notables. »<sup>18</sup> Marquée par une dominante incitative et une imprécision flagrante quant aux modalités d'application, la législation en matière de participation marque ainsi bien la marge de manœuvre non négligeable laissée aux gouvernements locaux et illustre ainsi l'importance croissante que revêt l'échelon local aujourd'hui.

## **B. Le local : un nouvel échelon de définition de l'intérêt général ?**

### 1) Une tradition centralisatrice

#### a. L'intérêt général, fondement de la légitimité étatique

Avant même d'être dégagée de toute justification métaphysique, la puissance publique s'est appuyée sur le monopole de la définition de l'intérêt général pour asseoir sa légitimité. L'imprécision d'une telle notion a permis à l'Etat d'en faire de multiples usages, variant avec le temps et s'adaptant aux exigences du moment, mais en tant que système cohérent de représentation, l'idéologie de l'intérêt général, malgré son caractère mouvant, aura finalement contribué à faire perdurer une autorité incontestée jusqu'à ces dernières décennies.

- *L'Etat et le Roi : l'alliance du bien commun et du droit divin*

Avant le XIII<sup>ème</sup> siècle, la pensée aristotélicienne prévalait : aussi la société politique était-elle conçue comme naturelle, tout comme l'était, pour le pouvoir politique, l'objectif de réaliser le bien commun. Mais alors qu'il se construit progressivement, l'Etat moderne va chercher à remodeler les contours de cette notion afin d'asseoir son emprise. C'est ainsi que le roi deviendra progressivement la seule voix susceptible de déterminer le bien commun. Les théoriciens travailleront dans ce sens, tel le légiste Philippe de Beaumanoir qui au XIII<sup>ème</sup>

---

<sup>18</sup> A. MABILEAU, cité in NEUVEU Catherine, *Espace public et engagement politique*, p.73.

siècle, évoque le « commun pourfit » que constitue le royaume comme bien de la collectivité. Il s'attache ainsi à renforcer la légitimité d'un roi qui fonde traditionnellement sa prééminence sur le droit divin, mais aussi, désormais, sur la collectivité dont il est chargé de protéger le bien. Le maniement de cette notion permet de justifier l'accroissement de la contrainte étatique, avec notamment l'instauration de l'impôt, raison pour laquelle le roi, au XIV<sup>ème</sup> siècle, tendra à se présenter comme responsable du bien public, ou encore garant de l'état du royaume : l'essence divine de son pouvoir ne suffit plus, il faut s'appuyer sur l'objectif de réaliser le « commun profit » pour pouvoir imposer une fiscalité. A cette époque déjà, face au monopole de la définition de l'intérêt commun détenu par le Prince, les sujets du royaume n'ont qu'à acquiescer.

Avec Machiavel, le bien commun devient bien public et se trouve plus étroitement associé à l'Etat. Si le peuple devient une figure essentielle dans la construction de ce bien commun, l'Etat le domine cependant largement : en effet, dans le cas où des hommes peu vertueux feraient passer leurs intérêts particuliers avant la recherche du bien public, l'Etat serait alors légitime pour user de l'arme de la contrainte. La toute-puissance de l'Etat se trouve ainsi assise sur un principe incontestable, celui de la recherche du bien public. Il n'est donc pas étonnant que l'usage de cette notion ait pu servir, au siècle suivant, à légitimer l'absolutisme royal en le fondant sur la légitimité étatique. Bossuet en témoigne bien, quand il écrit : « tout l'Etat est en la personne du Prince. En lui est la puissance. En lui est la volonté de tout le peuple. A lui appartient de faire tout conspirer au bien commun. »<sup>19</sup> Louis XV également, alors même que la monarchie est en plein déclin, reste porteur de cette conception absolutiste quand il déclare aux parlements prétendant incarner les intérêts de la nation : « les droits et les intérêts de la nation, dont on ose faire un corps séparé du monarque, sont nécessairement unis avec les miens et ne reposent qu'entre mes mains »<sup>20</sup> C'est certes en vertu du droit divin mais aussi et surtout en s'appuyant sur la raison dont témoigne bien le recours constant à cette notion de bien public que le monarque peut encore se prétendre seul dépositaire du bien public.

Cependant, la Révolution viendra renverser le roi, contestant par là-même, les fondements de la légitimité qu'il incarnait. Mais si le temps n'est plus où la foule criait « le roi est mort, vive le roi », marquant ainsi la permanence du divin à travers les corps successifs

---

<sup>19</sup> Cité par RANGEON François, *L'idéologie de l'intérêt général*, p.94

<sup>20</sup> Ibid. p.94

des monarques, l'Etat quant à lui demeure. En effet, seule l'assise justificatrice du royaume, qui signifiait que le peuple n'existait qu'à travers le roi, se voit remplacée par l'idée de Nation, entité abstraite représentant le corps du peuple. Or la Nation devant trouver à s'incarner, l'Etat restera un acteur incontournable dans la mesure où il lui fournira un corps et une voix cohérente pour édicter l'intérêt général.

- *L'Etat face à la Nation : garant de l'unité de l'intérêt général*

C'est en tant que ciment de l'unité nationale que l'Etat s'est tout d'abord vu érigé comme instance la mieux à même de définir le contenu de l'intérêt général. L'idée de nation, porteuse d'un intérêt général potentiel mais qui reste flou, relevant de l'affectif, du sentiment d'appartenance à une communauté, a en effet assis la puissance de l'Etat. Ce dernier devient nécessaire afin de transcrire la raison en acte : grâce à lui, l'intérêt général prend une consistance et devient un principe d'ordre de la société. L'Etat devient la représentation de l'unité de ses composantes, le point de référence, la figure symbolique qui signifie à ses membres qu'ils font partie d'un ensemble cohérent et rationnel.

Parée des vertus d'altérité, de supériorité et de rupture au regard de la nation, seule cette instance est capable de cohérence et peut guider un peuple qui sans lui serait désorienté, ainsi que le laisse transparaître Charles de Gaulle : « la nation française reflourira ou périra suivant que l'Etat aura ou n'aura pas assez de force, de constance, de prestige pour la conduire là où elle doit aller. »<sup>21</sup> Georges Pompidou rejoint son prédécesseur quant à la prééminence de l'Etat lorsqu'il déclare considérer comme une évidence « qui va de soi » l'idée selon laquelle « l'intérêt général se confond [...] avec la primauté de l'Etat. »<sup>22</sup>

Dans cette conception, l'intérêt général dépasse la diversité des intérêts particuliers et s'impose à eux, comme incarnation du principe d'unité de la nation : fondamentalement distinct de ces derniers, il s'avère alors incontestable et ne peut susciter de conflits, ces derniers étant le propre de l'affrontement d'intérêts contingents. Cette version de l'intérêt général trouve ses sources dans la pensée de Platon, qui prônait la primauté de l'intérêt public, entendu comme l'intérêt de la cité, sur l'intérêt commun de tous ses membres. Ainsi en

---

<sup>21</sup> RANGEON François, Op. Cit., p.16.

<sup>22</sup> Ibid. p.14

témoigne-t-il en arguant : « l'intérêt commun et l'intérêt particulier gagnent tous les deux à ce que le premier, plutôt que le second, soit solidement assuré. »<sup>23</sup>

C'est conformément à cette conception de l'intérêt général que se sont opérées, dans les années 50 et 60, la reconstruction et la modernisation du pays. La reconstruction, parée des vertus de l'intérêt général, est ainsi conduite selon un mode de conduite renouvelé qui se caractérise, selon une expression de Pierre Rosanvallon, par la volonté de réduire la distance « entre le dire et le faire ». Les acteurs parties prenantes de la décision publique sont particulièrement réduits, et le processus décisionnel résolument invisible puisque la puissance publique assure la maîtrise totale du processus décisionnel, par le biais d'une administration technicienne très centralisée. La modernisation, notamment industrielle, du pays, s'impose sur le même modèle : la tradition colbertiste est en effet adaptée aux impératifs d'une politique industrielle et l'interventionnisme étatique se déploie dans ce domaine. Les grands projets naissent de cette logique que Elie Cohen qualifie de « colbertisme high tech »<sup>24</sup> et la politique industrielle française est étroitement contrôlée par l'Etat, par l'intermédiaire des groupes nationalisés ou de la dissémination dans le milieu industriel d'ingénieurs formés dans les écoles nationales.

Devant ces décisions imposées d'en haut, modelant pourtant profondément l'environnement des Français, nulle contestation ne se fait alors entendre. Le traumatisme de la défaite de 1940 ayant en effet contribué à mettre en évidence le retard à la fois industriel et technologique du pays, la volonté partagée de tourner le dos au passé fournit l'assise de nouvelles normes diffusées dans la population : mobilité, changement et surtout modernisation sont alors les maître-mots qui gouvernent l'action étatique et la légitiment aux yeux des Français. L'Etat est partout, mais il semble guider pour le mieux la Nation vers son renouveau. Légitimé par le référentiel modernisateur, le changement d'envergure impulsé par de Gaulle se justifie aux yeux des Français par la restauration de la grandeur de la France. Aussi l'adhésion des populations est-elle garantie, car les normes justificatrices avancées s'avèrent indiscutées. Au nom de l'intérêt général, l'Etat redessinera alors le visage de la France, impulsant la réalisation d'aménagements de grande ampleur qui transfigureront irrémédiablement les traits des territoires français : infrastructures énergétiques, routières et

---

<sup>23</sup> Ibid. p.45

<sup>24</sup> MULLER Pierre, « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français des politiques publiques », in *Politiques publiques en France, Revue Française de Science Politique*, vol 42 (p.278).

ferroviaires seront ainsi implantées en vertu d'une planification décidée nationalement, sans que les réalités territoriales ne soient vraiment prises en compte, mais sans pour autant que des résistances importantes ne se fassent jour.

- *L'Etat modeste : arbitre impartial de l'intérêt général*

Cependant la conception transcendante de l'intérêt général qui a pu prévaloir se heurte à un obstacle majeur : il risque fort d'entraîner le refus des individus de sacrifier leur propre intérêt en son nom. Aristote l'avait pressenti, qui plébiscitait la notion d'intérêt commun, comme équilibre harmonieux entre intérêts particuliers au sein de la cité. A l'idée d'unité que promeut Platon, il préfère celle de communauté, de diversité et d'équilibre. Pour lui il est « impossible que [la cité] soit heureuse toute entière si la plupart de ses éléments, à défaut de tous, ou du moins certains d'entre eux ne possèdent pas le bonheur. »<sup>25</sup>

Conscient de cet écueil, l'Etat, à travers ses représentants, se trouve donc également porteur d'une conception de l'intérêt général comme émanation des intérêts particuliers, mais défini en dernier ressort grâce à l'arbitrage impartial de l'Etat, qui légitime ainsi son rôle incontournable. L'intérêt général ne saurait en effet résulter de l'ajustement spontané des intérêts individuels ; il exige la médiation d'une instance capable, en vertu de sa position spécifique, de réaliser la synthèse des volontés individuelles et de définir un intérêt commun. Détaché de toute hiérarchie sociale, ne poursuivant aucune fin propre, l'Etat incarne ainsi cette instance impartiale et en tant que telle, demeure le seul dépositaire légitime de l'intérêt général. Ainsi, pour Pompidou, « seul l'Etat, par les organes constitutionnels que la nation lui a elle-même directement donnés, peut avoir de l'intérêt général une vision complète et désintéressée. »<sup>26</sup>

Pour autant, l'Etat ne peut plus se contenter d'imposer un intérêt général transcendant et déconnecté des attentes des individus ; il doit arbitrer entre les intérêts particuliers, les écouter, les prendre en compte. On assied ainsi la primauté de l'intérêt général sur l'idée qu'il n'est plus le fruit d'une décision étatique arbitraire et autoritaire. Pour Valéry Giscard d'Estaing, comme pour Mitterrand, l'intérêt général se dissocie ainsi progressivement de l'Etat pour s'ouvrir à d'autres acteurs : le premier met en effet en exergue l'imbrication des

---

<sup>25</sup> RANGEON François, Op. Cit., p.46.

<sup>26</sup> Ibid. p.16

intérêts publics et privés au sein d'un « Etat pluraliste » où règnent « la concurrence, le contre-poids, le contrôle public »<sup>27</sup>, tandis que le second promeut le désengagement de l'Etat qui « doit savoir s'effacer, [cesser] d'être une référence abstraite [et] tiendra sa permanence et sa force de sa capacité à déléguer, à s'adapter, en organisme souple et vivant, aux problèmes que rencontrent les Français dans leur vie quotidienne. »<sup>28</sup>

Intégrant les évolutions nécessaires au maintien de sa légitimité, l'intérêt général s'ouvre ainsi à la prise en compte des intérêts privés : c'est ainsi que s'impose progressivement le thème de la participation qui incite à définir l'intérêt général grâce à une concertation la plus large possible avec les forces vives de la nation. C'est le modèle qu'a suivi le Plan, ainsi que le promouvait déjà Pompidou qui dénonçait les « tenants du planisme rigide » qui prétendaient soumettre les entreprises privées « à leur conception de l'intérêt général »<sup>29</sup>. L'évolution des rapports entre l'Etat et le secteur privé a dès lors entraîné de substantielles modifications du concept d'intérêt général. Jusque-là, il était en effet communément admis qu'il existait une différence fondamentale entre le secteur public et le privé : le premier reposait sur le principe du service public et de l'intérêt général, le second sur le profit et la concurrence. Mais la planification, l'extension de l'intervention étatique dans le domaine économique et l'imbrication progressive des secteurs public et privé ont brouillé cette ligne de partage. Le profit peut désormais servir le bien-être social et donc l'intérêt général. Les entreprises s'approprient ce discours et à l'inverse, le secteur public se voit sommé de rechercher l'efficacité économique.

Si progressivement, la définition de l'intérêt général s'ouvre ainsi aux entreprises privées, l'Etat, en vertu de sa position surplombante, garde cependant ses fonctions d'orientation, de réglementation et d'arbitrage qui font de lui, en dernier recours, le garant ultime de l'intérêt général. Cette figure de l'Etat comme garant permet ainsi d'éviter le double écueil d'un intérêt général défini autoritairement par l'Etat comme d'un intérêt général dilué dans le corps social. En tenant compte des intérêts particuliers tout en s'en détachant pour mieux les synthétiser, cette conception renouvelée de l'intérêt général permet finalement de maintenir la position incontournable de l'Etat en relégitimant l'idéologie sur laquelle il assoit son autorité. Car si l'intérêt général apparaît bien comme une notion mouvante, qui s'est

---

<sup>27</sup> RANGEON François, Op. Cit., p.14.

<sup>28</sup> Ibid. p.15.

<sup>29</sup> Ibid. p.17.

adaptée aux évolutions sociales pour mieux maintenir sa légitimité, il est cependant une constante que l'on tend à retrouver tout au long de l'Histoire : l'Etat est systématiquement présenté comme l'échelon le plus pertinent pour défendre cette valeur, par opposition aux particularismes locaux.

L'intérêt général, surtout dans sa conception transcendante, assise sur l'idéologie de la Nation, a en effet longtemps permis à l'échelon national de surplomber, voire de disqualifier les niveaux territoriaux inférieurs. Au nom de l'unité, l'Etat se doit en effet de lutter contre les ennemis extérieurs – concept que l'on retrouve bien dans l'idée d'intérêt national qui marque la défense de la collectivité contre les menaces économiques ou militaires extérieures – mais il doit aussi se prémunir des ennemis intérieurs à la nation, principe au nom duquel toute velléité d'autonomie, voire même d'expression des particularismes locaux a longtemps été combattue. Sources d'incohérence au cœur de l'unité recherchée, de diversité des intérêts contradictoire avec l'intérêt transcendant décrété par l'Etat, la puissance publique s'est donc construite contre les échelons territoriaux inférieurs.

#### b. La lente reconnaissance du local

Alors que l'échelon national s'est longtemps présenté, sans contestation aucune, comme porteur du monopole de la définition du bien commun, le niveau local était quant à lui au cœur de toutes les méfiances, en vertu d'une conception centralisatrice du pouvoir héritée de l'époque révolutionnaire et maintenue par tradition idéologique. Après avoir été portée par la monarchie, puis reprise par les Jacobins, cette conception d'une souveraineté une et indivisible a longtemps été défendue avec ardeur par les grands corps d'Etat, réticents à l'idée d'une extension des libertés locales considérées comme une source potentielle de tendances centrifuges à même de déstabiliser la nation.

- *De timides évolutions institutionnelles*

Sur le plan institutionnel, on note dès le XIX<sup>ème</sup> siècle les prémices d'une évolution tendant à renforcer les pouvoirs des échelons locaux. La révolution de 1830 aboutit en effet à l'institution d'une Charte mettant en place l'élection des conseillers municipaux et généraux. Le maire, quant à lui, reste soumis à la nomination du gouvernement et les conseils placés sous une étroite tutelle. Entre 1882 et 1884, l'élection des maires est instituée, mais le

traumatisme de la Commune étant encore vivace, la nécessité d'une tutelle administrative est maintenue « sous peine de briser l'unité nationale » (rapporteur de la loi de 1884<sup>30</sup>). L'élection municipale, malgré la persistance d'un contrôle étroit des activités du maire, tend cependant à prouver que l'idée de l'existence d'un bien commun local commence à s'imposer dans l'esprit du législateur. D'ailleurs, la Troisième République, en donnant à la commune une compétence générale, élargit la champ d'application de ce bien commun local. La Constitution de 1946 en vient donc logiquement à énoncer, dans son article 85 : « La République une et indivisible reconnaît l'existence des collectivités territoriales. »

Mais le pouvoir local reste alors fortement contenu, comme en témoigne Albert Mabileau : « Le pouvoir local, lorsqu'il existe, est un pouvoir résiduel dans la mesure où le centre étatique accapare l'espace politique et où l'influence de l'appareil administratif de l'Etat se manifeste sur l'ensemble du territoire. »<sup>31</sup> C'est ainsi le représentant de l'Etat sur le territoire qui s'est longtemps chargé de la mise en œuvre des politiques décidées par le niveau central : le préfet en est une parfaite illustration, chargé d'encadrer, par la tutelle, des élus locaux soupçonnés d'incompétence ou de corruption.

La méfiance est encore tangible à l'égard des édiles locaux lorsque sont conduits, à partir des années 50, les essais de régionalisation. On peut en effet lire dans ces réformes la volonté du pouvoir central de canaliser l'expression régionale et de s'appuyer sur les forces vives locales pour améliorer et affiner les politiques décidées nationalement. Il s'agit finalement avant tout d'un mode de contrôle de l'espace territorial, puisque ce mouvement de régionalisation n'a aucunement donné lieu à une redistribution du pouvoir de décision, qui reste l'apanage des grandes administrations centrales. La loi du 5 juillet 1972 témoigne bien de cette tendance car, si elle permet la création des établissements publics régionaux dotés d'une personnalité spécifique, le peu de moyens accordé à ces nouvelles structures exclut toute idée d'autonomisation à l'égard du pouvoir central. De même, les structures consultatives créées à cette occasion servent avant tout à préciser les prévisions nationales et à obtenir le consentement des principales forces de la région dans la mise en œuvre du Plan. La délégation de pouvoirs aux instances locales n'est donc encore qu'une fiction, que seule la décentralisation parviendra à réaliser. Cependant, l'avènement d'un véritable gouvernement

---

<sup>30</sup> CRAPS - CURAPP, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, p 16.

<sup>31</sup> MABILEAU Albert, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1991, p.17.

local ne s'accompagne pas, ainsi que d'aucuns avaient pu le supposer, d'un approfondissement de la démocratie locale.

- *Une décentralisation aux effets contradictoires*

En 1982 s'accomplit la décentralisation de notre administration territoriale par l'établissement d'un exécutif élu à la tête du département et de la région, par le transfert de nouvelles compétences, y compris aux communes, et par la suppression de la tutelle administrative. Elle permet la mise en œuvre des libertés locales en s'intitulant « loi sur les droits et les devoirs des communes, des départements et des régions. » Signe d'une montée en puissance des échelons locaux, la réforme de la décentralisation devait aussi marquer la démocratisation de ces mêmes territoires. Mais si la décentralisation témoigne bien de l'effacement relatif de l'Etat aux profit des collectivités territoriales, elle n'approfondit pas le thème de la participation des citoyens, renvoyant à une loi ultérieure le traitement de cette question. Au-delà, il semble même que cette réforme ait rendue plus malaisée l'appréhension que pouvait avoir le citoyen des affaires locales et donc en ait retardé d'autant l'implication.

Mais tout d'abord, la décentralisation semble bien signer l'affaiblissement de la puissance étatique : pouvoir et autorité sont désormais soumis à une disjonction en ce que la capacité de l'Etat à agir dépend désormais étroitement des conditions d'opérationnalisation des choix : les injonctions gouvernementales deviennent de plus en plus floues, laissant une marge de manœuvre grandissante aux collectivités territoriales en charge de les appliquer. C'est un véritable gouvernement local qui tend à naître. Pourtant, dans la lettre, la décentralisation renvoyait à une conception encore très *top down* du pouvoir, puisqu'il s'agissait de rechercher un « optimum dimensionnel » en répartissant les compétences entre différents échelons pour une meilleure administration. Mais dans les faits, souligne J.C Thoenig, « une dynamique s'engage, qui va déborder rapidement et amplement, à Paris et en province, la lettre des décisions formelles. »<sup>32</sup> Le pouvoir local qui se voit ainsi progressivement conforté contribue à affaiblir davantage encore l'Etat dans sa centralité. Les relations entre autorités déconcentrées, les préfets, et les élus locaux se trouvent bouleversées : ces derniers, par l'affectation de crédits, tentent d'affirmer leur existence en mettant en œuvre de véritables politiques, cantonnant ainsi les préfets dans un strict rôle réglementaire. Pour les collectivités locales, peu importe d'ailleurs les compétences

---

<sup>32</sup> THOENIG Jean-Claude, « La décentralisation, dix ans après », in *Pouvoirs*, n°60, 1992, p.7.

légalement décentralisées : elles se saisissent de toute question qui émerge sur l'agenda de leur territoire. P. Muller<sup>33</sup> prend ainsi l'exemple de la politique de l'eau vis-à-vis de laquelle les conseils généraux n'ont que très peu de compétences et dont pourtant ils se saisissent car ce dossier devient désormais un enjeu majeur. D'un principe d'administration locale, on passe donc à celui d'un gouvernement local qui voit se constituer des agendas politiques locaux.

Cependant, les logiques de complexification et de sectorisation de l'action publique, de fragmentation et de superposition des territoires qui accompagnent la décentralisation rendent résolument moins lisibles, aux yeux de citoyens, les arcanes de l'action locale. Et si la décentralisation semble rapprocher les citoyens d'un pouvoir local aux compétences renouvelées, elle signifie aussi l'implication accrue des experts, seuls à même de gérer la nouvelle complexité de la gestion locale. Dès lors, il semble bien que la décentralisation n'ait fait qu'accroître le pouvoir des élus locaux et favoriser l'entrée des experts dans l'arène décisionnelle locale, sans permettre de l'ouvrir suffisamment aux citoyens.

La place croissante de l'échelon local se confirme cependant, entérinant une réalité que les mutations sociales et politiques avaient déjà auparavant contribué à faire émerger en soulignant la pertinence d'interventions plus territorialisées.

## 2) La pertinence d'une réflexion localisée sur l'intérêt général

A partir des années 70, on assiste à une remise en cause du bien fondé de l'intervention étatique. La centralité étatique se voit en effet bousculée par le double mouvement de l'affirmation des collectivités territoriales et l'émergence d'un contre-pouvoir européen. Alors que les ressources publiques se réduisent du fait de l'installation de la crise économique, que la construction européenne et la mondialisation économique semblent laisser les hommes politiques nationaux démunis, la légitimité des politiques issues du niveau central peine de plus en plus à s'imposer localement. La définition de l'intérêt général telle qu'elle est portée par l'Etat se voit dès lors contestée suite aux démentis successifs de la toute-puissance de la puissance publique. Cette dernière reconnaît alors progressivement aux échelons locaux la compétence de définir un intérêt général territorialisé, entérinant ainsi l'acceptation

---

<sup>33</sup> MULLER Pierre, Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français des politiques publiques, Revue Française de Science Politique, *Politiques publiques en France*, vol 42.

officielle des revendications citoyennes portant sur une participation plus étroite à la définition de cet intérêt général.

a. L'effritement du modèle centralisé

- *La contrainte européenne*

Une des causes majeures de la remise en cause de la centralité étatique renvoie au processus européen. Nombreux sont les exemples susceptibles d'être mobilisés, mais l'épisode du « tournant de la rigueur » qui s'est produit sous le premier mandat de François Mitterrand semble illustrer, mieux que tout autre, la prégnance des contraintes européennes sur la politique française.

En 1983 en effet, après l'expérience de relance économique solitaire dans laquelle s'était aventurée la France, deux thèses s'affrontent au gouvernement : d'une part, certains prônaient la poursuite du volontarisme étatique, dans le prolongement du projet modernisateur, et incitaient pour cela au décrochage avec un environnement communautaire qui imposait des taux d'intérêt exorbitants. Le second camp, pour sa part, préconisait une pause dans les réformes et une plus grande orthodoxie économique afin de ne pas couper la France du système européen. C'est cette deuxième option qui sera finalement choisie, aboutissant à détronner la représentation d'un Etat fort et autonome au profit de l'image d'une France interdépendante des autres pays européens et mondiaux. Ce n'est plus tant l'Etat qui peut seul définir l'intérêt général, il est tributaire en cela de contraintes qui le dépassent et qui le conduisent à faire primer les logiques de marché sur un bien commun assis sur les principes de solidarité et de justice.

L'intégration européenne se double en outre d'autres contraintes, ainsi que l'illustre le développement important des normes décidées au niveau communautaire : politique agricole, droit du travail ou encore mesures environnementales, les secteurs sont multiples dans lesquels l'Etat n'est plus en mesure de décider seul des orientations à prendre. D'ailleurs, les échecs répétés que connaissent nombre de mesures étatiques conduisent pareillement la puissance publique à prendre conscience de la nécessité de repenser ses modalités d'intervention.

- *L'inadaptation des interventions traditionnelles*

L'échec avéré des politiques *top down* impulsées par l'Etat a également contribué à réduire fortement l'assurance de l'administration centrale. L'illustration la plus probante du fiasco de l'intervention étatique réside dans les démarches de rationalisation urbaine entamées dans les années 60. Destinés à intégrer les populations ouvrières dans une ville et une société maîtrisées, des quartiers populaires sont reconstruits, tant socialement que physiquement, pour donner naissance aux cités-jardins, puis aux quartiers d'habitat social. Ces transformations, projet urbain comme politiques sociales assistantielles, sont planifiées par l'Etat, mais progressivement, la prise de conscience de l'existence d'une « nouvelle question sociale » conduira à remettre en cause cette logique. Relégué, exclu ou ghettoïsé, le quartier populaire affronte une crise sévère qui prouve l'obsolescence des méthodes d'intervention traditionnelles impulsées par l'Etat et la nécessité de nouvelles démarches s'appuyant désormais sur des dynamiques de terrain pour déterminer une vision partagée et localisée du bien commun.

La naissance de la Politique de la Ville témoigne bien de cette prise de conscience par l'Etat de l'importance de démarches appuyées sur une concertation locale. Dès les opérations « Habitat et Vie Sociale », lancées en 1973, l'implication des habitants dans la réflexion sur l'amélioration de leur quartier est en effet préconisée. Le rapport Guichard, qui précède la loi de 1978 sur le développement des responsabilités des collectivités territoriales revient également sur le sens de la participation des citoyens en avançant : « une démocratie locale authentique a besoin d'un Etat qui en soit un, c'est-à-dire qui ne soit pas tout. » Il plaide ainsi en faveur d'une implication plus forte des citoyens au niveau local. Mais les réalisations en la matière demeureront infimes et le premier acte de la décentralisation, qui avait éveillé l'espoir d'un renforcement de la démocratie locale, ne tiendra pas ses promesses en repoussant à une loi ultérieure le traitement de cette question. Aussi Hubert Dubedout reviendra-t-il sur le sujet rédigeant le rapport « Ensemble, refaire la ville », paru en janvier 1983. Ce dernier peut être considéré comme un des textes fondateurs de la Politique de la Ville, notamment dans son aspect participation des habitants. Soulignant les effets pervers de l'assistance qui provoque déresponsabilisation, passivité, voire même rejet de tout projet dans la population, l'auteur prône la prise en charge de leur projet de transformation par les intéressés eux-mêmes et préconise ainsi de « prendre appui sur les identités sociales et culturelles des différentes couches sociales », de « reconnaître les habitants comme des

partenaires », de les doter « d'un véritable pouvoir » et de leur assurer « une participation réelle aux décisions. » En insistant sur la nécessité de « faire des habitants les acteurs du changement » par la mise en place de politiques adaptées, Hubert Dubedout œuvre ainsi en faveur de la prise en compte de la parole des habitants, et au-delà, plébiscite une approche politique renouvelée, désormais ascendante, car assise sur des bases locales.

Contrainte par des logiques exogènes, consciente des limites des politiques imposées d'en haut, la puissance publique se fait progressivement plus modeste : en témoignant son désengagement progressif de maints dossiers comme son confinement sur le plan de la symbolique, à travers la proclamation du droit à la ville par exemple. Le local, par opposition, s'impose peu à peu comme l'échelon pertinent de concrétisation de l'intérêt général : c'est là que se cristallisent les tensions relatives à l'aménagement et à l'environnement, dont les retombées impactent directement le paysage local ; c'est à cette échelle également que les citoyens se mobilisent le plus spontanément pour défendre leur vision des évolutions souhaitables pour leur cadre de vie. De nationale, la réflexion sur l'intérêt général tend donc de plus en plus à se territorialiser.

#### b. La promotion d'un intérêt public territorialisé

- *L'environnement au cœur des intérêt locaux*

Les politiques d'aménagement illustrent clairement le changement de posture de l'Etat, qui de décideur omnipotent, à travers les méthodes de planification et de programmation, s'est progressivement constitué en simple pourvoyeur d'orientations générales. Cette modification substantielle des contours de l'action étatique résulte de la montée en puissance des revendications locales, résultant notamment de la politisation de la question environnementale. Dans les années 70, les citoyens se saisissent en effet de la thématique de la sauvegarde de leur cadre de vie pour faire valoir leur droit à participer à la défense d'un intérêt général territorial. Aussi la puissance publique en vient-elle rapidement à intégrer cette préoccupation dans son agenda politique et promeut-elle, le 10 juillet 1976, un texte phare considéré comme la première manifestation d'une prise de décision publique en faveur de la protection de l'environnement. Sont ainsi déclarés comme étant « d'intérêt général » « la protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la

protection des ressources naturelles comme toutes les causes de dégradation qui les menacent.»<sup>34</sup> Toutefois, la mobilisation du concept d'intérêt général ne doit pas être appréhendée comme l'expression de l'imposition aveugle de ces exigences sur les autres intérêts en présence. Le fait qu'il soit précisé que «les activités publiques et privées d'aménagement, d'équipement et de production doivent se conformer aux mêmes exigences» tend plutôt à indiquer que la puissance publique cherche davantage à concilier les intérêts divergents existants sur un territoire qu'à exclure d'emblée toute possibilité d'activités menaçantes pour l'environnement. C'est pourquoi une disposition nouvelle est intégrée à la loi, qui introduit la procédure d'étude d'impact.

- *La mise en place de scènes locales de régulation des intérêts*

L'étude d'impact change radicalement les contours de la notion d'intérêt général : celui-ci échappe en effet désormais au pouvoir discrétionnaire de l'administration pour tendre à se démocratiser. Fruit de la volonté d'un conseiller d'Etat, Guy Braibant, désireux de rapprocher la scène de définition de l'intérêt général des administrés, l'étude d'impact impose de déterminer l'utilité publique d'une décision en fonction du rapport coûts/avantages pour le territoire concerné. Le rapport entre intérêts privés et intérêt public s'en trouve de fait modifié, puisque c'est désormais la rentabilité sociale d'un projet, qui peut se trouver contestée par des intérêts privés qui auraient été lésés, qui détermine l'intérêt général. Le sens de l'action publique devient donc discutable, puisque territorialisé, ce qui revient à admettre que d'autres points de vue que celui défendu par les pouvoirs publics sont aussi légitimes.

Dans le même domaine de l'environnement, la mise en place des parcs naturels régionaux reflète une logique identique, en marquant le recul d'une définition exclusivement étatique de l'intérêt général au profit de la prise en compte des intérêts territorialisés. Les décideurs politiques n'ont en effet pas décidé unilatéralement de distinguer certains espaces sur lesquels ils auraient exclu toute activité susceptible de menacer ces zones naturelles sensibles. Au contraire, le dispositif des parcs naturels marque l'institutionnalisation de procédures de conciliation et de régulation des intérêts locaux en présence avec un intérêt plus général. Comme l'indique P. Duran, la création d'un établissement public à caractère national constitue un habile compromis «entre autorité d'Etat et participation démocratique, par

---

<sup>34</sup> Cité par LASCOUMES Pierre, « Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement », in *Revue Française de Science Politique*, n°45, p. 399.

l'intégration dans une institution unique de l'ensemble des parties prenantes à la gestion d'un territoire donné. »<sup>35</sup>

Ainsi, l'échelon local, en tant que réceptacle d'enjeux environnementaux, voit son importance consacrée par la puissance étatique elle-même, qui le définit comme le niveau le plus propice à la définition d'un intérêt général territorialisé. Mais cette échelle de territoire concrétise surtout l'espace de vie des citoyens et, au-delà des questions environnementales générales, soulève donc la problématique de la préservation concrète de l'environnement immédiat des habitants. Dès lors, le niveau local se présente comme le plus susceptible de générer une participation citoyenne décisive pour influencer le travail de production de l'intérêt général.

c. Le local, porteur de mobilisation citoyenne

- *La revendication d'un droit de regard sur le cadre de vie*

Le local s'apparente en effet à l'échelle de vie quotidienne des citoyens qui, dès lors, se sentent concernés par tous les projets susceptibles d'impacter sur leur environnement direct. La multiplication des conflits relatifs à l'usage des espaces ruraux ou périurbains en témoigne bien, qui opposent le plus fréquemment les usages productifs à d'autres formes d'usages : résidentiels, de loisirs ou encore de préservation. L'agriculture, l'industrie comme le traitement des déchets provoquent en effet des nuisances diverses que les riverains s'attachent à dénoncer, en revendiquant un droit de regard sur l'utilisation d'espaces dont, en tant qu'habitants, ils s'estiment propriétaires. Plus visibles car fréquemment relayés par les médias, les crises et conflits entourant la réalisation de grandes infrastructures relève de cette même logique, illustrant la volonté des citoyens riverains d'être associés, au niveau local, à la définition de l'utilité d'aménagements dont ils auront à subir les retombées.

Les territoires urbains ont également été les lieux de conflits importants marquant clairement la revendication d'un droit de regard des habitants sur les grandes évolutions de leur ville, trop souvent impulsées par des acteurs déconnectés des enjeux de proximité. C'est ainsi en réponse au phénomène d'urbanisation que naissent, dans les années 20, les premiers comités de quartier grenoblois. La dénonciation du centralisme excessif de l'administration

---

<sup>35</sup> Cité par LASCOUMES Pierre, Op. Cit. p. 400.

des grandes villes nourrira ce mouvement, qui entend protéger l'identité des quartiers, et donc les intérêts locaux, contre les excès de la spéculation immobilière. De même, Grenoble sera le berceau des Groupes d'Action Municipale qui contestent un pouvoir municipal trop éloigné des préoccupations des habitants. Ces revendications sociales, quelque soit la forme qu'elles revêtent, témoignent finalement toutes de la même volonté de mettre fin à des mesures imposées d'en haut au nom d'un intérêt général qu'elles souhaiteraient voir discuté localement. Mais les mouvements citoyens ascendants s'essouffleront progressivement, alors même que la nécessité d'une implication des habitants se fait plus pressante dans un contexte de crise urbaine et sociale.

- *L'introuvable participation citoyenne locale*

Mobiliser les citoyens afin de débattre avec eux des évolutions souhaitables pour les territoires urbains apparaît en effet essentiel dans les années 70, dans la mesure où nombre de ces espaces cristallisent en leur sein les conséquences de la crise économique qui affecte la France. Les retombées sociales de la récession touchent en effet de nombreux quartiers des grandes villes françaises, qui, marqués par la fuite des classes moyennes, abritent, dans un bâti dégradé, une population fragilisée, première cible du chômage qui se développe alors. Exclues du travail et donc du soutien éventuel des syndicats, privées du recours aux militants des classes moyennes qui formaient le tissu associatif de ces quartiers, disposant pour certaines d'un faible capital culturel les dissuadant fortement de prendre la parole pour quelque revendication que ce soit, ces populations ne prennent pas l'initiative de créer des groupements susceptibles de faire entendre leur voix auprès des autorités. La prise de conscience de l'urgence de ces problèmes, illustrée par les émeutes qui éclateront sporadiquement dans ces quartiers, incite dès lors les pouvoirs publics à se substituer aux citoyens pour organiser la participation locale.

Municipalités et pouvoir central tenteront alors de mettre en place des instances de concertation visant à réactiver une dynamique urbaine moribonde. Incapables de sensibiliser les populations au-delà des classes moyennes, les Groupes d'Action Municipale se sont en effet peu à peu éteints. Par ailleurs, nombre de leurs militants ont intégré les listes municipales de gauche et sont arrivés au pouvoir aux élections de 1977 ; d'opposants, ils sont donc devenus parties prenantes des politiques menées en la matière et, en pointant la nécessité de favoriser la participation, ils ont finalement contribué à en changer le sens en participant à

l'institutionnalisation de ces dispositifs. Ces instances octroyées ne connurent d'ailleurs pas le succès espéré, du fait du manque de représentativité avéré du public et de la lassitude rapide des élus. Dans les années 80, on cherchait donc encore la bonne formule permettant la rencontre d'une demande populaire et d'une volonté politique qui s'allient pour construire ensemble un intérêt général localisé. La ville de Pont de Claix s'est elle aussi précocement investie dans cette voie, multipliant les expériences allant dans ce sens avant de mettre en place, à la fin des années 90, une instance de participation qui semble bien œuvrer à la construction partagée du bien commun local.

### 3) Le cas pontois

#### a. Une concertation ancrée dans l'histoire municipale

La municipalité de Pont de Claix a de longue date pris en compte la nécessité de discuter localement des grandes orientations de sa politique. Ville marquée par une forte spécialisation industrielle, Pont de Claix a subi de plein fouet les conséquences de la crise économique des années 70. Pour y faire face, les équipes municipales qui se sont succédées ont alors toutes fait le choix de la concertation, afin de recueillir les attentes des Pontois et d'orienter en conséquence les politiques menées.

- *Des initiatives ponctuelles*

Dès le début de son mandat, en 1977, le maire Michel Couëtoux, à la tête d'une coalition de gauche plurielle, évoque déjà l'importance de la concertation dans la mesure où celle-ci concrétise le contrôle démocratique de la population et permettra à l'équipe municipale de tenir ses engagements. Les interrogations des habitants sont donc prises en compte, notamment sur la question brûlante du logement, et des débats publics sont ainsi organisés afin d'expliquer les contraintes auxquelles la ville est soumise, ainsi que des photos l'immortalisent encore<sup>36</sup>. De même, la population est consultée sur les projets qui la touchent directement et c'est ainsi que le projet de réhabilitation des Iles de Mars fut précédé d'une vaste enquête menée auprès des habitants par l'Agence d'Urbanisme de la Région

---

<sup>36</sup> Photo d'une réunion sur les questions d'urbanisation et des risques majeurs, Bulletin municipal de Pont de Claix, 1977-1987, dix années d'action municipale, n°47, mai 1987 (Page 9).

Grenobloise. Les résultats furent exposés par le biais de panneaux d'information et permirent d'alimenter les réunions publiques menées en 1977 sur le devenir des Iles de Mars.

- *L'institutionnalisation de la démarche*

Cependant, l'amélioration du cadre de vie, et plus largement du vivre ensemble sur les quartiers, nécessite un dialogue pérenne entre habitants et municipalité. C'est pourquoi, sur des enjeux comme la sécurité qui sont finalement l'affaire de tous, les habitants sont systématiquement associés. Le Conseil Communal de Prévention de la Délinquance, créé en 1984, sera ainsi d'emblée ouvert aux membres d'associations qui le souhaitent. D'autre part, la naissance, dans les années 80, d'associations de locataires largement soutenues par la Ville traduit bien cette volonté partagée d'instituer un lien privilégié entre toutes les parties prenantes de la vie urbaine. Il semble ainsi que la participation des habitants constitue très tôt un axe fort de la Gestion Urbaine et Sociale de Proximité telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui encore à Pont de Claix.

b. Des dispositifs innovants

Si la municipalité s'est précocement engagée dans des démarches de concertation avec ses administrés, elle n'en a pas moins continué à intensifier dans le temps l'implication des habitants dans l'élaboration des décisions les concernant. Des logiques exogènes y ont certes contribué, telle que l'inscription de la commune dans le contrat de ville d'agglomération, qui valorise fortement la participation citoyenne, ou encore le classement d'une partie du territoire dans le programme européen PIC URBAN dont les financements sont conditionnés à l'implication des habitants dans les projets soutenus. Mais au-delà, on ne peut attribuer qu'au volontarisme municipal la multiplication des instances visant à associer étroitement les administrés aux orientations politiques de la commune. Trois dispositifs attirent ainsi plus particulièrement l'attention, qui témoignent de la vitalité de la participation citoyenne à Pont de Claix.

- *Les comités de quartier*

Les comités de quartier tout d'abord, au nombre de quatre aujourd'hui, le premier ayant été institué en 1998, apparaissent comme des dispositifs tout à fait intéressants en ce qu'ils témoignent de la reconnaissance de la valeur du regard de l'habitant sur son

environnement. Hissés au rang de partenaires indispensables au bon fonctionnement de leur quartier, les habitants se positionnent sur toutes les questions de proximité, mais ce regard excessivement localisé qu'ils partagent avec techniciens et élus semble servir un objectif plus large de modernisation du service public qui tienne désormais compte de l'expertise d'usage de l'habitant.

En outre, les comités de quartier ont connu une évolution d'envergure avec la mise en place, en 2003, d'enveloppes de quartier qui renforcent le pouvoir accordé aux habitants. Ainsi, eux seuls ont voix au chapitre pour décider des aménagements qu'ils considèrent nécessaires pour leur quartier, puisque c'est par un vote auquel les habitants uniquement prennent part que seront choisies les opérations à réaliser, dans la limite toutefois du budget imparti à cet effet. L'impact de leur participation dans ce cadre est loin d'être négligeable, puisque les aménagements réalisés contribuent, à l'échelle du quartier, à renforcer la sécurité (ralentisseurs), la propreté (poubelles) et le bien-être des habitants (jeux pour enfants). Les comités de quartier confèrent ainsi une place de choix aux habitants, en contribuant à instituer un dialogue plus équilibré entre ces derniers, les élus et les techniciens. A cet égard, ces dispositifs semblent donc renouveler profondément la teneur des relations qui se jouent habituellement entre ces trois catégories d'acteurs.

- *Le Fonds de Participation des Habitants*

En parallèle existe un autre dispositif qui vise à impliquer fortement les habitants en leur concédant l'intégralité du pouvoir de décision sur des projets de proximité, mais qui ne concernent cette fois plus tant les aménagements techniques que la dynamisation du lien social. Le Fonds de Participation des Habitants est en effet destiné à accorder des financements aux démarches favorisant la convivialité et le vivre ensemble dans l'espace d'un quartier. Il est entièrement composé d'habitants pour ce qui est du comité d'attribution, si ce n'est la présence d'un technicien mandaté pour aider au montage des projets. Le comité de pilotage comprend pour sa part les représentants des financeurs du dispositif, mais ils n'ont aucun droit de regard sur les attributions, garantissant ainsi l'indépendance totale des habitants.

Toutefois, quelques nuances peuvent d'emblée être formulées quant à la délégation des responsabilités dont bénéficient les membres du FPH. Soulignons ainsi l'envergure

restreinte des questions sur lesquels les habitants sont amenés à se positionner, puisqu'il ne s'agit finalement que de projets d'ambition réduite étant donné le montant maximum des subventions accordées (800€). En outre, l'objectif assigné aux projets subventionnés, favoriser la convivialité, cantonne les démarches à l'organisation de fêtes de quartier ou de voyages en groupe, dont l'impact est forcément limité quant au nombre de personnes touchées et aux retombées à plus long terme. Enfin, la composition et le mode de recrutement des membres du FPH restreignent également la portée d'une telle instance : le noyau central du dispositif est en effet formé par une association et le renouvellement des membres s'opère par le recrutement d'anciens porteurs de projet. La participation au FPH est ainsi limitée à des habitants souvent déjà fortement impliqués dans la vie locale, et si cette instance concrétise bien l'objectif de faire des habitants des acteurs d'un changement, même relatif, elle montre tout de même ses limites sur l'ampleur du phénomène ainsi initié.

- *Le Conseil Consultatif Budgétaire*

Un troisième dispositif mis en place par la ville de Pont de Claix s'avère tout à fait innovant en ce qu'il semble pallier aux faiblesses précédemment soulignées. S'il ne donne pas autant de pouvoir aux habitants que les instances évoquées plus haut, puisque ces derniers se limitent à formuler des recommandations, il permet néanmoins d'élargir le champ thématique sur lequel il leur est proposé d'avoir un droit de regard. Dans le Conseil Consultatif Budgétaire en effet, ce n'est plus l'hyper proximité qui est analysée, mais la ville toute entière dans les politiques qu'elle mène. La mise en place de ce dispositif témoigne tout d'abord d'une volonté forte d'informer et de former les citoyens en leur permettant d'appréhender les contraintes d'une municipalité (dépenses incontournables, entrecroisement des compétences...) et ses possibilités d'interventions (montant des recettes disponibles, organismes susceptibles de verser des subventions...). Les travaux du CCB permettent ainsi à ses membres de formuler au conseil municipal, en toute connaissance de cause, leur position sur les priorités que la ville devrait poursuivre et sur les investissements qu'elle devrait réaliser.

En outre, le fonctionnement du CCB permet de contourner l'obstacle, mis en évidence dans le FPH notamment, d'une participation limitée à quelques « vétérans ». Le constat de l'existence de professionnels de la participation et de l'absence de certaines catégories de la population (jeunes, population d'origine étrangère) s'est en effet imposé à la municipalité qui

a en conséquence initié une formule de recrutement originale, fondée sur le tirage au sort des participants d'après les listes électorales, avec une attention particulière accordée aux jeunes de 18 à 25 ans auxquels cinq places sur les quarante sont réservées.

Les instances de démocratie locale existant à Pont de Claix tendent ainsi, dans leur ensemble, à octroyer des responsabilités grandissantes aux citoyens, ainsi que semblent le confirmer les dernières évolutions constatées comme l'introduction des enveloppes budgétaires dans les comités de quartier. Ces derniers invitent plus particulièrement les citoyens, non plus seulement à exprimer leur avis sur l'opportunité de tel ou tel projet, mais bien à élaborer ensemble, sous le regard attentif des élus et des techniciens, des décisions relevant de l'intérêt général. Dès lors, un tel changement dans les modalités de construction de l'action publique incite à se pencher sur le processus de formation de l'intérêt général ainsi produit. Comment, de centralisée et élitiste, la définition du bien commun peut-elle désormais s'élaborer collectivement et localement ? Un tel bouleversement des pratiques si profondément ancrées dans notre histoire ne peut aller sans rencontrer moult obstacles. Comment les participants des comités de quartier, élus, habitants comme techniciens, parviennent-ils à les contourner pour refonder la notion d'intérêt général ?

## **PARTIE 2 : QUAND LE DEBAT LOCAL PRODUIT L'INTERET GENERAL**

Il s'agit ici de s'attacher à conduire une étude portant sur la capacité d'un débat local et ouvert à modifier les contours de la notion d'intérêt général, voire même à refonder la légitimité d'un principe actuellement en crise. En d'autres termes, nous tenterons d'analyser le processus d'élaboration des décisions prises en comité de quartier afin de déterminer la teneur de l'impact que peuvent avoir l'implication des citoyens et la territorialisation d'un tel débat sur le bien commun.

La mise en place d'un dialogue pérenne entre les différents acteurs qui font la ville conduit avant tout chacun à repenser son identité et à faire l'apprentissage d'un nouveau rôle. Car si, dans la situation communicationnelle idéale telle que l'a décrite Habermas, la logique de l'échange public des raisons conduit les citoyens à recourir à l'universel, donc à l'intérêt général et à la vérité, et les pousse à censurer les arguments qui ne seraient pas objectifs en les incitant à prendre une distance réflexive par rapport à leurs intérêts, dans les faits, une telle pratique est loin d'être intuitive. Chacun des acteurs présents est en effet porteur d'une logique propre qui façonne sa vision de l'intérêt général : les habitants pensent ainsi le concrétiser à travers la satisfaction de leurs intérêts respectifs ; les élus, parés de la légitimité représentative, croient détenir le secret d'un intérêt général transcendant que eux seuls seraient à même de percevoir ; les techniciens, enfin, gouvernés par la Raison, voient l'intérêt général comme le reflet de l'efficacité. La rencontre de ces trois logiques, que l'on tente, à travers les comités de quartier, d'articuler, devrait quant à elle permettre de révéler un intérêt général partagé, comme reflet d'une construction commune et équilibrée.

Mais en bousculant les pratiques des uns et des autres, l'apprentissage que le débat public suppose ne va pas sans rencontrer d'obstacles majeurs qui semblent, de prime abord, freiner considérablement le cheminement vers l'intérêt général : la tendance à l'instrumentalisation de ces dispositifs, tout comme leur confinement au traitement de sujets mineurs paraissent en effet interdire aux citoyens de se saisir de cette question de l'intérêt général. Quant aux conflits qui éclatent par intermittence, ils peuvent générer des blocages préjudiciables à l'apprentissage des différentes catégories d'acteurs.

Dans l'ensemble cependant, habitants, élus et techniciens semblent plutôt s'accompagner mutuellement, quoique par des apports distincts, dans cette démarche qui vise finalement l'articulation des différents langages de la volonté, de la connaissance et de l'intérêt pour parvenir à une définition partagée de l'intérêt général. En cela, la concertation constitue donc un processus d'apprentissage des plus efficaces, obligeant chacun, ainsi que l'avance Hubert Blanc, président de la commission nationale du débat public « à être meilleur : le décideur quand il doit faire comprendre ses choix, l'ingénieur quand il doit défendre ses solutions techniques, l'opposant qui ne peut plus se contenter d'une orchestration bruyante de l'indignation et du procès d'intention, mais doit dire, lui aussi, le pourquoi et le comment des solutions qu'il préconise. »<sup>37</sup>

### **A. Les écueils à l'apprentissage de l'intérêt général**

Des structures telles que les comités de quartier, incitant des acteurs aux logiques distinctes à travailler ensemble et qui plus est, obligeant les décideurs traditionnels de l'intérêt général à ouvrir aux citoyens leur monopole, semblent d'emblée susceptibles de provoquer maintes réticences en heurtant de front des habitudes ancrées dans une longue tradition historique. En ce qu'elles sont concédées par le pouvoir municipal et fortement encadrées par les techniciens et les élus, le risque est ainsi grand de voir ces derniers manipuler ces instances. En outre, cantonnés dans le traitement de problèmes de proximité, les comités de quartier apparaissent de prime abord relativement éloignés des enjeux d'importance susceptibles d'amener les participants à façonner l'intérêt général. Des évolutions s'imposent donc, que les conflits, s'ils peuvent paraître de prime abord contraires au processus d'apprentissage nécessaire à chacun des acteurs, contribuent finalement à mettre en évidence.

---

<sup>37</sup> RASERA Michel, La démocratie locale, p.161.

## 1) L'instrumentalisation des comités de quartier

### a. Un encadrement strict des débats

- *D'un contrôle manifeste...*

Les maires, plus particulièrement ceux exerçant dans de petites communes, sont en général hostiles à l'institutionnalisation de la participation, car celle-ci représente une menace remettant en question la nécessité de conserver entre les mêmes mains le pouvoir de synthèse et de décision. C'est pourquoi la participation est largement maintenue sous contrôle, que ce soit dans les pratiques effectives ou dans les définitions législatives. Longtemps d'ailleurs, elle a été réservée aux seules associations, dont la composition sociologique est très proche de celle des élus, formalisant ainsi le cadre d'une négociation en circuit fermé.

A Pont de Claix, les débuts des comités de quartier témoignent de cette même méfiance à l'égard de l'intrusion des citoyens dans la sphère politique. Les règles de fonctionnement de la première version des comités de quartier, en vigueur jusqu'à l'instauration des enveloppes participatives, sont à cet égard éclairantes :

« Les comités de quartier sont un lieu de discussion, d'information, d'échanges et de concertation entre habitants, et entre élus et habitants sur la vie et les projets du quartier. Ils ne sont pas un lieu de décision. Le Maire, ou le premier adjoint, préside ces séances qui ont lieu une fois par trimestre à son initiative. Les habitants sont invités à participer à la préparation de l'ordre du jour, les convocations sont nominatives, ce ne sont pas des réunions publiques. »

Les réunions se déroulaient ainsi à l'initiative de la municipalité : simples instances de concertation, considérées comme une interface entre les habitants et la commune, elles n'étaient initialement pas publiques, et les participants triés sur le volet : les représentants d'associations étaient invités ainsi que quelques habitants volontaires choisis parmi les citoyens les plus engagés. La définition de l'ordre du jour, présentée comme une démarche à laquelle les habitants peuvent s'associer, reste dans les faits du ressort d'un groupe réunissant exclusivement techniciens et élus : les habitants se voient uniquement offrir la possibilité d'appeler le Secteur Prévention et Vie des Quartiers pour ajouter un point à l'ordre du jour, mais ne peuvent débattre du contenu complet de la réunion à venir.

- ... à une régulation plus informelle

Progressivement cependant, les habitants présents ayant donné les preuves de leur responsabilité, les règles de fonctionnement se sont assouplies : le recrutement des comités s'est ainsi élargi pour finalement être ouvert, avec l'introduction des enveloppes participatives, à tout un chacun. Néanmoins, la genèse des comités de quartier nous renseigne bien sur le contrôle qu'ont longtemps exercé les élus quant à la composition du groupe de leurs interlocuteurs. Aujourd'hui d'ailleurs, si les habitants ont acquis un véritable pouvoir de décision, il n'en reste pas moins que subsistent des mécanismes de contrôle, certes plus subtiles, mais réels. Ainsi, la mémoire officielle de ces réunions est établie par la municipalité, puisque les comptes-rendus des comités sont rédigés par le Service Prévention et Vie des Quartier, ce qui ne va pas sans poser de questions sur la qualité de l'information transmise aux absents – tous ceux présents ne serait-ce qu'une seule fois à ces réunions recevant les comptes-rendus des suivantes. En effet, si les informations diffusées par les élus ou les habitants sont notées et les décisions prises indiquées, le contenu même des débats ayant précédé les votes n'est quant à lui pas rapporté, ce qui rend plus malaisées, pour les habitants absents, la compréhension des enjeux de tel ou tel aménagement et la formation d'une opinion fondée sur son opportunité.

Par ailleurs, les noms des habitants ayant proposé les projets soumis au vote, à l'instar de l'ensemble des participants, sont désormais tenus secrets et connus du seul Service Prévention et Vie des Quartiers, suite à la demande d'habitants qui ne souhaitaient pas être identifiés, notamment lorsqu'ils abordaient des questions de tranquillité publique. Dès lors, il devient encore plus difficile pour les absents, comme pour les techniciens chargés de réfléchir à la mise en place des aménagements proposés, de repérer les porteurs de projets pour en discuter ultérieurement avec eux et se former une opinion sur leurs motivations et leurs attentes précises. Les règles de fonctionnement ainsi définies, si elles assurent une main-mise de la municipalité sur la procédure encadrant les comités de quartier, posent néanmoins de sérieuses entraves à l'autonomisation des habitants et, par ricochet, à leur apprentissage du processus de construction de l'intérêt général.

Enfin, l'ascendant exercé par la municipalité sur le déroulement même des comités de quartier demeure marqué : il s'inscrit ainsi tout d'abord dans l'espace, comme en témoigne bien la répartition des participants, les élus étant placés sur une estrade tandis les habitants

leur font face, dans la salle. Cette scénographie, pour symbolique qu'elle puisse paraître, pèse incontestablement sur la prise de parole de ces derniers, comme en témoigne une technicienne :

« Ce n'est pas le micro qui fait que les gens prennent moins facilement la parole, c'est la grandeur du groupe et puis la configuration, puisqu'on est avec un auditoire, avant on était plus en rond. Du coup ça induit d'autres types de comportements de la part des habitants. »

En outre, la place privilégiée des élus mise en relief par la disposition spatiale se voit encore renforcée par l'organisation du débat : la liberté de circulation des idées, des valeurs et des arguments reste en effet circonscrite, puisque la définition de l'ordre du jour comme l'animation des débats demeurent l'apanage des services municipaux et des élus. La discussion est en outre souvent ouverte par les élus qui diffusent ainsi un certain nombre d'informations relatives aux activités de la commune, tandis que le temps libre de prise de parole du public constitue le dernier point à l'ordre du jour et se trouve de fait régulièrement escamoté en raison de l'heure tardive. Il semble donc bien que les comités de quartier demeurent fortement encadrés, permettant ainsi le maintien de la prééminence des élus, tout en entravant, dans une certaine mesure, la prise de parole et la formation de l'opinion des habitants. Une étude plus détaillée des prises de parole des élus tend d'ailleurs à conforter l'appréhension des comités comme autant de plate-formes de communication au service de l'équipe municipale.

#### b. Un exercice de communication politique

Nombre d'auteurs particulièrement critiques à l'égard des procédures participatives voient ainsi dans l'éclosion de multiples initiatives comparables aux comités de quartier un ressort de manipulation des populations, permettant, par un simulacre d'écoute, d'accroître la légitimité du système et d'améliorer l'acceptabilité des politiques publiques, et donc leur mise en oeuvre et leur efficacité. Par la domestication de l'espace public, l'autorité chercherait à légitimer ses décisions en diffusant ses propres impératifs et objectifs. Elle aboutirait par là-même à une résorption des conflits en persuadant les gens que leurs avis ont bien été entendus. Il s'agirait donc moins de laisser les habitants débattre de l'intérêt général, que de permettre à la municipalité de transmettre subrepticement sa propre conception de l'intérêt général.

A Pont de Claix aussi effectivement, l'action publique est devenue « bavarde » : l'information descendante occupe d'ailleurs une partie non négligeable dans l'ordre du jour. Mais à la transparence plébiscitée par les habitants, le risque est grand de voir substituer l'apparence, par le biais d'une information sinon orientée, du moins formulée de telle façon qu'elle façonne une image positive de l'équipe municipale. Le comité de quartier constitue à cet égard un canal de communication par lequel, indéniablement, la municipalité tente de légitimer son action en la présentant sous son meilleur jour. Ce fut particulièrement vrai lorsqu'un dossier plutôt sensible – l'ouverture d'une aire d'accueil pour les gens du voyage – dut être traité en comité de quartier. Conscients de l'opposition massive des riverains, les élus s'attachèrent à exposer dans le détail toutes les démarches effectuées par la commune pour tenter de repousser ce projet. Rares sont ainsi les sujets dont la narration fait l'objet de tant d'attention dans les comptes-rendus :

« Monsieur le Maire fait part au Comité de quartier du projet de réalisation d'une aire d'accueil pour les gens du voyage à Pont de Claix. En 2001, en application de la loi, le Préfet a rappelé à toutes les communes de plus de 5 000 habitants l'obligation de créer des aires d'accueil pour les gens du voyage. La METRO a proposé la réalisation de cette aire d'accueil sur un terrain lui appartenant, situé sur la Commune à proximité de l'avenue Charles de Gaule, après la copropriété des jardins de Gringalet. La Commune n'ayant pas d'autre terrain à proposer, a accepté la proposition de la Métro. La réalisation de cette aire d'accueil pouvant accueillir douze caravanes est prévue pour l'année 2004 ». (novembre 2003)

Une première intervention sur le sujet permet ainsi au Maire de mettre en exerce son absence de marge de manœuvre dans ce dossier. En se retranchant derrière l'obligation (terme souligné dans le compte-rendu initial) qu'institue la loi, il cherche à rendre acceptable – puisque non discutable – la décision de l'implantation d'une telle infrastructure. Cependant, au comité de quartier suivant, le sujet est à nouveau abordé, l'occasion pour le Maire de communiquer sur les nombreux arguments qu'il a avancés pour tenter de satisfaire les attentes de ses administrés.

« Monsieur BLONDE rappelle au comité de quartier, qu'en application de la loi, le Préfet fait obligation à toutes les communes de plus de 5 000 habitants de créer des aires d'accueil pour les gens du voyage. La commune de Pont-de-Claix doit disposer de 22 places. A ce jour, elle n'en dispose que de 10. Elle doit donc créer 12 places supplémentaires. Aucune dérogation n'est possible.

Michel BLONDE rappelle que le Conseil Municipal s'est opposé à la création d'une aire d'accueil supplémentaire, car, d'une part la ville ne possède pas de terrain disponible pouvant être destiné à cet usage et,

d'autre part le classement de la commune en « zone Seveso » (présence de la plate-forme chimique) pose des problèmes de sécurité. Malgré cet avis négatif, le Préfet a maintenu son obligation de réalisation de cette aire d'accueil. La METRO a proposé la réalisation de cette aire d'accueil supplémentaire sur un terrain lui appartenant situé à côté de la société « Alp'Imprim ».

Monsieur BLONDE rappelle qu'il a reçu, le 24 Janvier dernier, en présence d'un représentant de la METRO, une délégation d'habitants du quartier venue exprimer ses craintes et ses inquiétudes face à ce projet. De plus, et suite à une pétition des habitants du quartier, il s'est de nouveau adressé au Préfet afin de lui faire part des préoccupations des habitants tout en lui demandant de le recevoir avec une délégation du quartier. Dans sa réponse, le Préfet a une nouvelle fois rappelé les termes de la loi et indiqué qu'il ne pourrait accorder le concours des forces de l'ordre, en cas d'installation non désirée de gens du voyage sur la commune, si celle-ci ne disposait pas d'une aire d'accueil aménagée.

Cependant et afin de prendre en compte au mieux les préoccupations manifestées par les habitants du quartier Grand Galet, et dans le cadre de la préparation de son PLU (Plan Local d'Urbanisme), le Maire indique qu'il propose d'inclure en « emplacement réservé » pour la réalisation de cette aire d'accueil un nouveau terrain, actuellement propriété du groupe alimentaire « Rivoire et Carret », situé derrière la société « Alp'Imprim » en limite d'Echirolles en remplacement de celui propriété de la METRO.

Il précise enfin que les habitants pourront s'exprimer à ce sujet au cours de l'enquête publique concernant le PLU qui aura lieu en Septembre Octobre 2004. » (mars 2004)

Le Maire tente ainsi, lors de cette longue intervention, de souligner qu'il a pris en compte les inquiétudes des habitants et qu'il s'est de ce fait opposé à diverses reprises à l'installation de cette aire d'accueil. Mais en rappelant l'obligation légale à laquelle il est soumis et la menace formulée par le préfet de ne pas intervenir en cas d'installation non désirée, il indique bien à la population qu'il sera impossible d'éviter l'aménagement de l'aire d'accueil, sa seule marge de manœuvre résidant dans la proposition d'un terrain plus excentré. Néanmoins, pour clore ce sujet sur une note plus optimiste, il rappelle qu'il existe pour les habitants une autre possibilité d'expression sur le sujet à travers la démarche de concertation entourant le PLU. La dernière intervention concernant cet aménagement, lors du comité suivant, permettra au Maire de revenir sur l'ensemble des arguments qu'il a déjà avancés tout en pointant de nouveau l'écoute dont font l'objet les habitants.

« Des habitants demandent des explications sur l'évolution de ce dossier.

Monsieur le Maire a une nouvelle fois rappelé les termes de la loi et indiqué que le Préfet ne pourrait accorder le concours des forces de l'ordre, en cas d'installation non désirée de gens du voyage sur le domaine public, si celle-ci ne disposait pas d'une aire d'accueil aménagée supplémentaire. De plus, le PLU de la ville de Pont de Claix sera soumis à enquête publique à partir du mois de septembre. La Ville ne peut engager de procédure qu'à partir du moment où le PLU sera accordé. Il précise enfin que les habitants pourront s'exprimer à ce sujet dans le

cadre de cette enquête publique qui aura lieu en septembre octobre 2004. Les remarques éventuelles seront consignées par le commissaire enquêteur dans son dossier. » (juin 2004)

Ainsi, cet exemple tend à prouver que le comité est indubitablement utilisé par les élus afin de valoriser leur action, et notamment leur capacité d'écoute de la population, dans la perspective d'accroître l'acceptabilité de projets polémiques. Mais si la mise à profit des comités de quartier comme espaces de publicisation d'un intérêt général porté par les élus handicape sérieusement la vocation de ces forums à débattre de ce même intérêt, le champ de compétences restreint des comités vient tout autant conforter cette tendance en mettant les enjeux susceptibles de déclencher de tels débats hors de portée des participants.

## 2) Un champ d'action limité

### a. Une proximité porteuse d'individualisme

Certains auteurs considèrent que les démarches participatives viseraient moins à faire accepter des projets qu'à masquer l'inaction des autorités, locales ou nationales : à travers la mise en place de ces espaces de discussion, l'Etat comme les collectivités entretiendraient en effet la patience civique, en misant sur le « dire » plutôt que sur le « faire », à l'heure où la marge de manœuvre des politiques s'est considérablement réduite. En orientant les débats sur des questions mineures, les pouvoirs publics chercheraient donc à détourner l'attention des citoyens des véritables enjeux qui se jouent ailleurs. Dès lors, les questionnements de fond sur l'intérêt général échapperaient sans conteste aux habitants, cantonnés au traitement de l'hyper proximité.

- *L'égoïsme propre au syndrome NIMBY*

Il semble en effet, lorsque les participants des comités de quartier discutent de l'installation des jardinières de fleurs ou de l'emplacement de jeux d'enfants, que les débats soient clairement dépolitisés. Ces aménagements de confort, qui occupent une grande place parmi les demandes des comités, ont peu de chance de faire vibrer la corde citoyenne des habitants et de les inciter à se positionner sur le vivre ensemble. Au contraire, l'individualisme semble être de mise, puisque les demandes sont souvent portées par une

seule personne, que peu de discussions précèdent le vote auquel d'ailleurs, les personnes qui ne se sentent pas concernées ne participent même pas.

Ces différentes dimensions propres aux comités de quartier incitent dès lors au repli NIMBY (Not In My BackYard) dès lors qu'il s'agit d'aménagements porteurs de nuisances, comme les aménagements canins, ou à l'inverse au réflexe YIMBY (Yes In My BackYard) quand les participants désirent pouvoir jouir d'un confort au bas de leur immeuble. « Des mamans aux jeunes du quartier, les habitants présents souhaitent tous plus de jeux près de chez eux », rapporte ainsi un compte-rendu. Chacun souhaitant un aménagement de confort près de chez soi, il en résulte un éparpillement des financements entre de petits projets qui n'ont qu'un impact et une visibilité extrêmement réduite au regard de l'intérêt général. Un habitant le déplore ainsi, prônant plutôt l'affectation de l'ensemble de l'enveloppe sur un espace donné du quartier, afin de construire un projet d'envergure rassemblant l'ensemble des participants autour de l'amélioration de cet espace de vie précis. Ce faisant, on désamorcerait les logiques purement individualistes en amenant des habitants non directement concernés à s'investir dans la coproduction d'un projet et à juger plus impartialement des logiques et contraintes à l'œuvre, dans un processus conduisant à la formation d'un intérêt général localisé. Une technicienne, consciente de ce même problème d'éparpillement des demandes qui brouille l'appréhension de l'intérêt général, propose une transformation plus substantielle du fonctionnement des comités de quartier :

« Il faut déterminer des objectifs communs, il faudrait qu'on prépare en amont, techniciens et élus, des objectifs. Les politiques déterminent les objectifs, nous on prépare des projets d'amélioration et après, bien sûr, travailler avec les habitants en comité de quartier, et non pas répondre à une demande ponctuelle. C'est le sens de la négociation, de la bonne relation : d'entendre quelque chose et de voir comment ça se traduirait dans la liste des objectifs qu'on se fixe pour rentrer dans un bien commun, un but commun. »

Selon la technicienne, les aménagements de proximité concédés au cas par cas s'apparentent davantage à des « cadeaux » faits aux habitants, et favorisent dès lors la logique des intérêts particuliers, au détriment de l'intérêt général. A l'inverse, en privilégiant une réflexion plus globale, à partir des propositions émises par les habitants qui s'insèreraient dans des axes généraux d'évolution déterminés par la municipalité, on s'acheminerait davantage vers la construction partagée d'un intérêt général.

- *L'inefficacité de la « politique du paillason »*

Productrice de comportements individualistes, l'hyper proximité dans laquelle les demandes des habitants sont cantonnées les empêche au-delà même de traiter avec pertinence des questions intéressant spécifiquement leur quartier, puisqu'il est impossible pour les participants d'élargir leur vision à l'ensemble de la commune, comme peuvent l'illustrer les propos d'une habitante :

« On voit bien les limites de tels aménagements [les ralentisseurs]. Il y en a d'autres de plus efficaces, comme la chicane qu'ils ont faite aux Iles de Mars. On n'en a pas parlé en comité [celui de Grand Galet]... C'est justement un des problèmes de ces comités, c'est qu'il n'y a pas assez de communication entre les différents comités, c'est trop étanche. Les techniciens évoquent de temps en temps ce qui s'y fait, mais ce n'est pas systématique. Il faudrait peut-être une diffusion un peu plus large des comptes-rendus, mais encore faudrait-il que les gens les lisent. Peut-être que s'ils étaient plus synthétiques... ? »

La limite géographique proposée aux habitants restreint de fait leur appréhension des problèmes et des solutions envisageables pour y remédier. L'apprentissage de la construction d'une décision dans l'intérêt général peut s'en trouver freiné, puisque les habitants, enfermés dans la logique de quartier, se voient interdire une perception des logiques plus globales de la vie communale : ils ne peuvent par exemple se rendre compte que la mise en place d'un ralentisseur dans telle rue conduira à reporter le problème de circulation dans le quartier d'à côté. Ainsi, pour un habitant, « l'intérêt général, c'est représenter son quartier, mais en connaissant les autres, pour savoir ce dont les gens ont réellement besoin d'un point de vue global. »

Mais la formule des comités de quartier ne fait pas que borner géographiquement le regard des habitants, les cantonnant aux réclamations « de paillason » pour reprendre une expression utilisée par une habitante ; au-delà, c'est le champ thématique des questions abordées en comité qui se trouve réduit d'autant, empêchant une montée en généralité pourtant essentielle pour appréhender l'intérêt général.

## b. La restriction des questions abordées

- *La montée des frustrations*

La limite du quartier oblige à se pencher sur des questions d'hyper proximité, au premier rang desquelles l'amélioration du cadre du vie à travers la mise en place de petits aménagements. Après trois ans de fonctionnement sur ce modèle, depuis la mise en place des enveloppes participatives, une certaine frustration commence cependant à se faire jour, ainsi qu'en témoignent unanimement les habitants :

« Et puis on sent qu'on a fait le tour : on a réglé tous les problèmes de ralentisseurs, de bancs... Ca veut dire qu'il y a peut-être d'autres choses à voir. Le problème, c'est peut-être que les gens pensent que c'est limité à ça, alors que les enveloppes peuvent porter sur autre chose : on pourrait inviter quelqu'un pour faire une conférence sur un thème. On pourrait mettre cette idée en débat, pour faire prendre conscience aux gens qu'il y a peut-être autre chose que les problèmes matériels directs. »

Au-delà des questions prosaïques concernant leur seul quartier, les habitants en viennent désormais progressivement à s'intéresser à des thèmes plus larges, intéressant la commune, voire même l'agglomération : les difficultés de logement, les problématiques liées aux transports sont ainsi de plus en plus souvent abordées, mais les limites fixées au domaine d'intervention des comités de quartier interdisent à ses participants de se saisir de ces questions qui pourtant, permettrait une montée en généralité fortement bénéfique à l'apprentissage de l'intérêt général.

Parmi les dossiers que les habitants souhaiteraient voir ouverts à la discussion, nombre s'inscrivent ainsi hors d'un cadre communal qui, du fait de la mise en place de l'échelon intercommunal, a perdu voix au chapitre sur maintes questions. Or la faible démocratisation d'une structure telle qu'une communauté d'agglomération interdit la prise en compte des revendications citoyennes sur des sujets tels que l'aménagement des pistes cyclables. Il existe pourtant bien, à ce niveau d'administration, un conseil de développement censé intégrer les habitants. Mais sur la question spécifique des pistes cyclables, que des habitants avaient soulevée lors d'un récent comité de quartier, il leur avait été répondu que la commission débattant de ce thème étaient composée de spécialistes qui réglerait au mieux cette question. Dès lors, les habitants voient leur échapper certaines discussions qui auraient pourtant pu les amener à travailler l'intérêt général, s'ils avaient, par exemple, eu à arbitrer entre les intérêts divergents des automobilistes, des piétons et des cyclistes, et à s'attacher à conjuguer, au

niveau de l'agglomération, les contraintes d'aménagement comme les logiques urbaines de chaque commune.

- *Une nécessaire évolution*

Si les habitants expriment leur désappointement devant les limites de leur intervention, les techniciens et les élus également ont conscience de l'essoufflement du dispositif. Ils mettent en avant « l'évolution constante » que les instances participatives doivent connaître, et ont en conséquence mis en place un groupe de réflexion chargé de débattre des transformations souhaitables des comités de quartier. La question des niveaux d'implication des citoyens, qui certes habitent un quartier, mais vivent et se déplacent à l'échelle de l'agglomération et s'intéressent à des sujets d'envergure nationale, voire mondiale, fait ainsi partie des thèmes traités par ce groupe, comme en témoigne une technicienne :

« On travaille à articuler les échelles, c'est pour ça qu'on a créé ce groupe d'habitants, Partici-pontdeclair : c'est pour essayer de créer des articulations, des débats sur des sujets plus larges. C'est évident que les comités de quartier ne satisfont pas un certain nombre de personnes, de traiter juste des questions d'aménagement : même s'ils sont acquis à la démarche, ça va bien un moment. Le problème, c'est qu'on compartimente les gens... Du local au global, comment on s'y prend ? Il faudrait arriver à trouver les différentes échelles où les gens puissent s'exprimer. En même temps l'espace de débat n'appartient pas qu'aux villes, il est occupé par les associations, les partis politiques.... Il faut faire attention à leur laisser la place, les débats sociétaux sont aussi organisés par d'autres instances. Mais il y a des questions qui émergent de ces instances, comme le problème d'Alzheimer, sur lequel on a organisé un débat ultérieurement qui a rassemblé pas mal de monde. Ce qui serait bien, c'est qu'à la ville quelqu'un soit chargé de repérer les thèmes potentiellement susceptibles de débat, qui intéressent les gens. »

La commune entend donc bien donner une dimension plus large aux comités de quartier, répondant en cela aux attentes des habitants. D'ailleurs, de premières initiatives ont déjà été menées dans ce sens : face aux questions répétées des habitants sur les compétences de la communauté d'agglomération, une réunion a ainsi été organisée afin de présenter ce nouvel acteur devenu incontournable sur la scène décisionnelle locale. Les formes d'un débat plus ouvert sur des thèmes mis au jour dans les comités de quartier restent toutefois encore à inventer.

### 3) Les conflits

Si le contrôle formel des comités de quartier comme leur confinement thématique trop étroit sont des freins objectifs au cheminement vers l'intérêt général, l'existence de conflits se présente pour sa part moins comme une cause qu'un symptôme des difficultés à construire une vision partagée du bien commun. Quelques exemples suffisent à illustrer la diversité des sources de tensions qui toutes, loin d'invalider le processus de construction partagé de l'intérêt général, invitent à le maintenir tout en repensant ses modalités.

#### a. Des conflits stériles ?

- *La difficile remise en cause des identités des acteurs*

Nombre de tensions naissent ainsi de remarques concernant la non application d'aménagements décidés en comité de quartier : cette entorse aux règles que s'est fixé le comité est mal vécue par les habitants, dont la vigilance démontre le peu de confiance accordé aux élus et aux techniciens. Ces derniers quant à eux peuvent voir d'un mauvais œil les habitants s'immiscer dans le suivi des affaires techniques, qui constituait jusqu'alors l'une de leurs attributions traditionnelles, tandis que les élus se voient disputer le monopole du contrôle des techniciens. Cette triple remise en cause, des identités professionnelle et politique des acteurs d'une part, et de la réalité du rôle de décideur accordé aux habitants de l'autre, peut ainsi conduire à l'explosion d'un conflit. Ces instances, destinées à renouer le lien entre politiques et citoyens, ne semblent donc remplir que très partiellement leur mission en permettant un contrôle, enclenché le plus souvent sur le mode conflictuel, de l'action publique.

- *L'affrontement des logiques des techniciens et des usagers*

Les techniciens sont souvent confrontés à l'incompétence des habitants en matière technique, en même temps qu'ils voient remis en cause leur modèle d'efficacité. S'ils reconnaissent d'autres formes de savoirs, cette prise en compte de l'expertise d'usage équivaut à perdre du temps, par des allers-retours entre arènes de discussion et services techniques, par des justifications interminables de solutions pourtant jugées optimales. La mutation nécessaire de leurs pratiques ne va ainsi pas sans s'accompagner de tensions. Ainsi, les crispations des techniciens sur leur modèle de gestion traditionnelle occasionnent de temps

à autres la montée d'antagonismes dans la salle. Il est parfois arrivé que la remise en cause par les habitants de la pertinence de l'expertise des techniciens provoque chez ces derniers un énervement clairement perceptible. Une illustration frappante en fut donnée lors d'un récent comité de quartier, au cours duquel d'importants travaux entrepris par les Services Techniques furent vivement critiqués par des habitants qui pâtissaient de nombreux désagréments occasionnés par ces aménagements (trous dans la chaussée, petits gravillons). Convaincu du bien fondé de cette entreprise, persuadé de défendre ainsi un intérêt général qui échappait aux habitants, échaudé enfin par la manière dont il avait été pris à parti, le technicien répondit très sèchement à l'habitant qui l'incriminait, provoquant par là-même un remous dans la salle. Le technicien refusait en l'occurrence de prendre en compte le vécu immédiat des habitants et d'envisager les moyens de pallier aux gênes provoquées par les travaux, arc-bouté sur le principe selon lequel, au nom de sa vision de l'intérêt général fondée sur ses connaissances techniques de la situation, la réalisation de ce projet sur le long terme justifiait amplement les troubles occasionnés.

- *La remise en cause des règles du jeu*

Des tensions ont également pu se manifester autour des règles du jeu déterminant l'action des comités de quartier. Initialement, les interventions acceptées se limitaient en effet géographiquement à l'espace public, mais progressivement, sous l'impulsion des habitants d'un des plus grands quartiers de la ville, des aménagements ont été réalisés sur un territoire appartenant aux bailleurs, quoique utilisé massivement par les élèves du collège adossé. Lors d'un comité où étaient évoquées ces installations, un habitant d'un autre ensemble de logements sociaux s'est alors insurgé devant ce contournement ostentatoire du règlement, attaquant les élus sur l'iniquité de leur encadrement qui privilégiait les intérêts des uns au détriment des autres. « L'argent public doit servir à tout le monde, argumente-t-il dans l'entretien qu'il nous a accordé. On ne peut pas intervenir sur des espaces privés, sinon, ça veut dire qu'on le fait au profit de quelques personnes seulement. Ou alors, il faut dire clairement qu'on réoriente les enveloppes budgétaires et dans ce cas, on le fait pour tous les quartiers. » La source du conflit réside ici dans l'entorse faite aux règles du jeu affichées : s'il ne s'agit que d'une exception, l'habitant y voit une mesure injuste, consacrant l'existence de « deux poids, deux mesures » ainsi qu'il l'a avancé en comité de quartier ; s'il s'agit au contraire d'une évolution inexorable dans l'affectation de l'enveloppe, il réclame alors avec force une clarification des règles du jeu. Un tel conflit illustre ainsi clairement l'importance de

la transparence et de l'accord sur les règles pour instaurer un climat de confiance propice à un travail commun.

- *Les conflits d'intérêt*

Les conflits n'interviennent cependant pas uniquement entre catégories d'acteurs distinctes ; les habitants entre eux se trouvent en effet porteurs d'intérêts contradictoires : riverains et promeneurs qui s'affrontent sur la pertinence de l'installation de bancs, piétons et automobilistes qui se déchirent sur l'utilité des ralentisseurs... Or, si la procédure de vote semble de prime abord permettre la résolution des contradictions entre intérêts divergents, on a vu à diverses reprises resurgir la conflictualité lorsque certains des aménagements votés étaient remis en cause quelques temps plus tard. Les habitants semblent ainsi camper sur leurs positions premières, sans parvenir à dégager un accord durable sur la définition d'un intérêt général.

Les conflits sont donc multiples qui invalident la prétention de ces arènes de débat à pacifier les relations entre les différentes catégories d'acteurs. Pour autant, les tensions ne sont pas nécessairement une entrave à l'élaboration de l'intérêt général. Finalement, nous ne débattons jamais que de nos désaccords. Mieux vaut d'ailleurs l'impertinence citoyenne que des lieux vides et des temps morts, d'autant que les sources de conflits se présentent comme autant d'incitations à développer la communication entre les protagonistes du forum et à s'engager dans les évolutions qui s'avèrent nécessaires, autant d'invitations finalement à poursuivre l'apprentissage de l'intérêt général.

b. Une invitation à la communication

- *Dépasser les conflits pour s'acheminer vers l'intérêt général*

Le simple fait que ces conflits aient pu trouver un lieu où s'exprimer semble œuvrer à favoriser le cheminement vers l'intérêt général, en désamorçant les frustrations que le maintien de ces différents dans le silence occasionneraient inmanquablement. Un élu souligne ainsi le rôle important joué par les comités de quartier comme autant d'« armes anti-individualisme » :

« C'est une arme anti-individualisme, parce que, s'il n'y avait pas de comité de quartier, de démarche permanente comme celle-là, tous ces problèmes qu'on sous-estime souvent et qui pourrissent la vie des quartiers, tous ces petits dysfonctionnements quotidiens, ces trucs pas réglés ou mal réglés qui traînent, créent souvent de l'animosité, du repli sur soi. A partir du moment où ces petits problèmes-là ont des lieux pour s'exprimer et trouver des réponses, les conflits sont réglés et on peut passer à autre chose. »

Une fois ces tensions évacuées, il devient alors possible construire, sur des bases plus saines, un dialogue qui oeuvrera à dégager un intérêt général, dans la mesure où auront été, sinon résolues, du moins exprimées, les nombreuses plaintes particulières. Mais la perception des comités de quartier comme exutoires ne suffit pas à épuiser la richesse du sens des conflits : ces derniers ne constituent en effet pas simplement les manifestations d'un mécontentement à dépasser ; en eux réside également une source précieuse d'apprentissage pour les différents acteurs en présence, dans la mesure où ils tendent à mettre au jour la nécessité d'un approfondissement du dialogue. Il n'est pas seulement possible de construire *après* le conflit, il est en outre indispensable de s'appuyer sur lui.

- *Travailler l'intérêt général à partir des conflits*

« L'information circulera d'autant mieux que les partenaires du drame urbain seront plus différents dans leurs rôles, mieux groupés et plus antagonistes (...) Le dialogue suppose la dialectique des oppositions. »<sup>38</sup> Quand le conflit ne génère pas de blocage, il en effet fort nécessaire à l'apprentissage des acteurs, puisqu'il génère une meilleure communication entre élus, techniciens et habitants.

Pointer le non respect des décisions prises en comité de quartier offre ainsi l'opportunité aux élus et aux techniciens de rendre visible la complexité de l'action publique et aux citoyens d'exercer un contrôle éclairé de l'action publique. Critiquer l'efficacité des services techniques conduit leurs représentants à se faire plus diplomates pour mieux socialiser l'intérêt général en appliquant la formule avancée par une habitante : « cela va sans dire, mais cela va mieux en le disant ». Stigmatiser le contournement des règles du jeu quant aux possibilités d'intervention laissées dans le cadre de l'enveloppe budgétaire incite à mettre en débat ce même règlement pour le clarifier aux yeux de tous. Confronter les intérêts divergents des habitants invite à instituer une véritable délibération avant le vote et à mettre

---

<sup>38</sup> LEDRUT et GIAMI, cité par BLANC Maurice, « Participation des habitants et politique de la ville », in CRAPS – CURAPP, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, p.184.

en œuvre le principe d'argumentation sur lequel repose, entre autres, la démocratie délibérative envisagée par Habermas : le débat démocratique doit en effet être assis sur un échange de raisons, la force du meilleur argument prévalant finalement pour que se dégagent des normes acceptées collectivement. Un élu témoigne bien de la pertinence des conflits entre habitants comme vecteurs de discussions permettant de dégager un intérêt général :

« Vous savez comment on voit qu'un comité est réussi ? C'est quand un habitant émet un avis, en général la confrontation venait des élus ou des services techniques, et bien quand ça vient d'un autre participant qui dit 'mais non, il ne faut pas faire ça' et qu'un débat s'installe entre un petit groupe et un autre groupe, on se dit qu'on a gagné. »

Et il poursuit, illustrant son propos par un cas concret :

« Je me souviens du projet du parc de la Colombe, aux Iles de Mars, quand on discutait des aménagements pour les jeunes, les gens des Elfes [une copropriété voisine] sont venus en masse au comité pour contester. Et tant mieux, parce que c'est comme ça qu'on a pu mettre en place le projet, discuter des horaires d'ouverture, de fermeture, et ainsi de suite. »

Ainsi, les tensions sont précieuses dans le processus de construction de l'intérêt général, en ce qu'elles contribuent à pointer les thèmes sur lesquels il est nécessaire de discuter plus amplement pour fonder un accord commun. Les conflits incitent en outre les acteurs à reconsidérer leur position et à développer la communication. La conflictualité s'avère en cela porteuse d'une dynamique de plus long terme, puisque l'apprentissage nécessite incontestablement la pérennité de ce dispositif afin de pouvoir travailler les tensions qui l'habitent.

### c. Un plaidoyer pour la pérennité

- *Un intérêt général nourri par l'apprentissage*

Le conflit invite à ancrer la délibération dans la durée. En effet, en l'absence d'un recul suffisant, les participants peuvent omettre de prendre en compte les positions des uns et des autres, ce qui ne manque pas de générer certaines tensions ; aussi les acteurs des comités de quartier ont-ils besoin de temps afin de fonder raisonnablement leurs décisions : l'ensemble des intérêts en cause doit pouvoir être exprimé ; or les participants changeant d'une réunion à l'autre, les positions de chacun ne sont pas toutes systématiquement

représentées lors de la prise de décision, qui advient lors d'un seul comité de quartier par an. De même, nombre d'aménagements doivent répondre à certains critères, ou se conformer à des règlements que les techniciens ne sont pas en mesure de préciser d'emblée. Chacun doit finalement pouvoir faire état de sa propre logique, défendre ses intérêts, plaider pour des valeurs ou encore diffuser des connaissances, et le temps est alors un allié précieux pour affiner ses prises de parole et acquérir la force de persuasion nécessaire à l'élaboration d'une décision qui prenne en compte tous ces éléments. Ainsi en a-t-il été à diverses reprises, comme en témoigne bien un élu en soulignant que parmi les habitants eux-mêmes, la mise au jour des intérêts collectifs nécessite une longue maturation :

« On nous a dit 'il faut boucher le passage Valmy' ou encore 'il faut détruire le kiosque', alors qu'à l'inverse, certains venaient pour dire 'il ne faut pas le faire'. Alors on ne l'a pas fait tout de suite, on a attendu que ça se décante : c'est comme ça qu'on a fait de la concertation et qu'on ne s'est pas planté. »

En outre, si l'expression des positions de chacun requière un certain temps, l'apprentissage de l'écoute en nécessite tout autant. Se familiariser avec le langage propre à chacune des catégories d'acteurs ne va pas de soi, et nombre de conflits résultent ainsi de l'incompréhension première face à des prises de positions dont les fondements sont étrangers aux autres participants. Quand un élu rejette l'idée d'aménager un parking pour privilégier les espaces verts, il heurte directement les intérêts des automobilistes qui peinent à se garer. Aussi doivent-ils apprendre à s'écouter pour mieux se comprendre mutuellement, et seul le temps permet à chacun de prendre ses distances avec sa perception instinctive de ce qu'est l'intérêt général pour les amener à travailler ensemble à l'élaboration d'un intérêt qui reflète véritablement l'ensemble des préoccupations nourries par les participants.

Mais malgré tous les efforts déployés pour favoriser l'expression et l'intercompréhension, et concrétiser ainsi un apprentissage nécessaire à l'émergence de l'intérêt général, ce dernier semble finalement n'être jamais définitivement acquis. Certains des aménagements réalisés en son nom ne manquent en effet pas de susciter de vives critiques ultérieures, et le caractère d'intérêt général des ralentisseurs qui ont envahi les rues pontoises au début des comités de quartier semble ainsi de moins en moins évident. Le temps travaille l'intérêt général et les élus en sont bien conscients, qui indiquent : « l'intérêt général d'aujourd'hui n'est pas nécessairement celui de demain. » « Les problématiques changent, les territoires et les populations aussi, pourquoi l'intérêt général resterait-il fixé ? » s'étonne un

autre élu. Le caractère fluctuant de l'intérêt général témoigne ainsi de l'importance de pérenniser le débat, en plaidant en faveur d'une meilleure prise en compte de l'évaluation qui permette de mesurer les évolutions nécessaires de l'intérêt général.

- *Un intérêt général soumis à une évaluation permanente*

L'intérêt général d'un aménagement ne se concrétise finalement que par la pratique qui en sera faite : les préoccupations des participants changeant, les conséquences des aménagements ne pouvant être appréhendées qu'après un certain laps de temps, l'intérêt défini collectivement n'est en effet valable qu'à l'instant T, lorsque les participants du comité ont pris une décision donnée. Seule l'expérience permettra de vérifier la pertinence d'une décision ou de mettre en évidence ses retombées négatives éventuelles. Le cas échéant, c'est au comité de quartier que seront apportées ces nouvelles informations, que s'exprimeront d'autres acteurs et que l'intérêt général sera reformulé au regard de ces éléments. Ainsi qu'en témoigne une technicienne, l'intérêt général est difficile à décréter a priori, même si la mise en présence des techniciens, des élus et des habitants permet incontestablement d'en cerner plus précisément les contours :

« Quand une décision est prise avec les habitants sur des installations qui tiennent, c'est réussi, c'est qu'on a pu trouver ensemble l'intérêt général. Mais c'est un peu l'expérience qui le dit [...] De toutes façons, on est bien dans un fonctionnement où on dit qu'on fait des essais, et qu'on peut faire des erreurs ; le Maire le dit bien : 'on a fait cette erreur ensemble, il faut voir comment on revient dessus'. Sur le terrain des Iles de Mars, on avait installé un terrain de foot, et du coup il y a eu des dégâts sur la toiture du riverain, donc il est venu en comité de quartier, on a discuté et on a déplacé le terrain, et ça s'est décidé en concertation avec les gens qui avait décidé quelques mois de mettre cette cage de but. Donc il y a des choses qui peuvent évoluer, on s'est rendu compte qu'on s'était planté. En principe cependant, les aménagements sont plus pérennes. »

Ainsi, le contenu de ce qui peut ou non être considéré comme relevant de l'intérêt général peut tout à fait varier : contre une notion transcendantale qui n'acceptait aucune remise en cause, l'intérêt général localisé intègre l'évolution comme inhérente à sa construction tâtonnante. L'évolution des règles mêmes encadrant l'action des comités de quartier, avec une réflexion engagée par les élus sur les possibilités d'intervention sur les espaces privés d'utilité publique, démontre la pertinence de l'idée d'un intérêt général fluctuant au gré des débats enclenchés au comité de quartier. La nécessité d'évoluer dans la durée, telle est donc une voie possible d'accès à l'intérêt général que pointe l'existence des conflits. Ainsi que le prône

Jacques Rancière<sup>39</sup> : « Mais la permanence de la démocratie, n'est-ce pas bien plutôt sa mobilité, sa capacité à déplacer les lieux et les formes de la participation ? [...] C'est le renouvellement des acteurs et des formes de leurs actions, c'est la possibilité toujours ouverte d'émergence nouvelle de ce sujet à éclipses. »

Les conflits pointent donc la nécessité, pour l'intérêt général comme pour les acteurs qui participent à sa définition, de constamment évoluer. Il est vrai que la transformation profonde du mode de construction de l'action publique oblige tant les habitants, nouvellement arrivés dans l'arène décisionnelle, que les élus et les techniciens, qui doivent repenser leurs pratiques habituelles, à un apprentissage d'envergure. Sur le chemin tumultueux de la construction d'un bien commun local, il s'avère cependant que les interactions entre ces trois types d'acteurs les amènent à transformer progressivement leur langage pour parvenir à une meilleure articulation des intérêts, des convictions et des connaissances.

## **B. La redéfinition des rôles de chacun**

### 1) Le défi des citoyens : comment rendre visibles les intérêts du collectif ?

En participant aux comités de quartier, les habitants se trouvent avant tout être porteurs de revendications intéressées. Mais ils en viennent rapidement à délaisser ce seul registre pour investir les langages de la volonté et de la connaissance : conscients des assises plus légitimes que leur fournissent ces modalités d'intervention, ils parviennent progressivement à articuler leurs intérêts à des valeurs plus collectives et à étayer leurs demandes sur des savoirs qui leur sont propres ou qu'ils acquièrent au fil des réunions. Synthétisant ainsi les différentes logiques en présence, ils semblent réussir à dessiner les contours d'un intérêt général partagé en produisant des décisions fondées non seulement sur la satisfaction d'intérêts concrets, mais aussi sur le respect de certaines valeurs et sur les bases solides de connaissances objectives.

---

<sup>39</sup> Jacques Rancière, *Aux bords du politique* in RUI Sandrine, *La démocratie en débat*, p.15.

a. Manier le langage de l'intérêt

- *La satisfaction d'un intérêt comme préalable à toute participation*

Au sein des comités de quartier, les habitants sont incités à définir collectivement l'intérêt général à travers la décision d'implanter des aménagements de proximité. Tache ardue, si l'on considère, à l'instar des acteurs interrogés, que la plupart des participants pratiquaient au début la « politique du paillason » en cherchant uniquement à faire valoir leurs propres revendications. La genèse des comités de quartier est révélatrice de cette tendance, comme en témoigne un élu :

« Les premiers comités de quartiers, on traitait de sujets de proximité puisque la démarche est née vraiment sur la problématique de la sécurité, la prévention. Sans qu'on comprenne trop comment dans un quartier de la ville pourtant neuf, une flambée de violence est apparue, beaucoup de remue-ménage sur le quartier, les habitants, excédés évidemment par cette situation sont venus pour voir avec nous comment régler ces problèmes. »

Née d'une demande pressante de sécurité, la participation aux comités de quartier reste rarement gratuite ; aux dires des différents acteurs interrogés, les habitants viennent ainsi en premier lieu « quand ils ne sont pas d'accord avec les choses qui se passent dans leur quartier, pour contester, ou pour essayer que ça ne les embête pas trop, pour limiter les risques de nuisances » (habitant) ; ils se déplacent aussi « quand ils ont une demande particulière, dans une logique de guichet » (technicienne). Tous sont unanimes pour souligner l'intérêt qui meut les habitants lors de leurs premières participations aux comités de quartier. Mais une telle posture n'est considérée que comme une phase transitoire : « on vient par intérêt, nous confie une habitante, mais ceux qui restent sont là par curiosité, parce qu'on s'intéresse plus globalement. » Il est vrai que les porteurs de revendications ponctuelles et purement individuelles, une fois qu'ils ont obtenu satisfaction, ne reviennent pas, mais est-ce à dire que ceux qui restent se départissent progressivement de leur posture intéressée pour cheminer vers l'intérêt général ? Il semblerait qu'une participation régulière incite en effet les habitants à se positionner différemment et à intégrer d'autres logiques pour faire valoir leurs revendications. D'ailleurs, dans l'expression même des intérêts réside un apprentissage susceptible de conduire les habitants sur la voie de l'intérêt général.

- *Arbitrer entre ses propres intérêts*

Dans le maniement même du langage de l'intérêt, registre dans lequel on a si souvent cantonné les citoyens dans l'optique de disqualifier leur intervention dans la sphère politique, s'opère un apprentissage qui leur permet de s'acheminer vers l'intérêt général. Les habitants ne sont en effet pas porteurs d'intérêts monolithiques : tout individu est en lui-même tiraillé par des identités différentes, ainsi que l'illustre bien le rapport Carrère (1992)<sup>40</sup> : « l'automobiliste [qui] ressent de plus en plus mal la congestion de la circulation en ville [...], le riverain [qui] n'accepte plus les nuisances de la circulation routière ou des trains [...], les habitants des zones à faible densité [qui] réclament une desserte plus efficace. ». A l'identique, les habitants de Pont de Claix sont à la fois des parents demandeurs de bancs pour surveiller leurs enfants et des riverains de ces mêmes aménagements potentiellement sources de nuisances sonores, une fois la nuit venue. Ulrich Beck<sup>41</sup> illustre à la perfection cette ambiguïté quand il décrit la modernisation réflexive dans laquelle nous sommes entrés, et qui nous conduit dans l'ère du « et... et », nous obligeant à conjuguer des enjeux difficilement compatibles. Le concept de développement durable est à cet égard parfaitement emblématique : comment en effet assurer le développement économique et la protection de l'environnement et l'équité sociale ? Comment conjuguer la convivialité et la tranquillité, pourrait-on transposer pour les participants du comité de quartier ? La question du choix devient dès lors cruciale et c'est par l'arbitrage personnel entre leurs identités différentes, leurs intérêts divergents que les habitants commencent à effleurer le travail de construction de l'intérêt général.

- *Confronter les intérêts pluriels*

Celui-ci se poursuit dans la confrontation entre les intérêts contradictoires des participants en présence. Quelques divergences sont ainsi notablement récurrentes dans les comités de quartier : promeneur de chiens et riverains des espaces canins, jeunes à la vie nocturne intense et voisins travailleurs du matin... Campés sur la défense de leur position personnelle, les habitants « s'écoutent, mais ne s'entendent pas », selon une habitante. Dès lors estime-t-elle, « le vote est la solution la plus démocratique pour les départager. » Certes, avançait Rousseau, « on ne peut jamais s'assurer qu'une volonté particulière est conforme à la

---

<sup>40</sup> Cité in RUI Sandrine, Op. Cit., p.53.

<sup>41</sup> Cité in RUI Sandrine, Op. Cit., p.53.

volonté générale à moins de la soumettre aux suffrages libres du peuple »<sup>42</sup> Mais si le vote permet de vérifier l'existence et de déterminer le contenu de l'intérêt commun, il ne le crée pas à proprement parler, car celui-ci doit résulter d'un processus dynamique de formation de la volonté générale au cours duquel les volontés particulières se confrontent pour dégager le principe commun qui les unit. Or dans les comités de quartier, la discussion tend plutôt à exacerber les oppositions, et le syndrome NIMBY à prévaloir. Dès lors, selon la logique d'agrégation qui prévaut dans le langage de l'intérêt, ce sont les intérêts représentés le plus massivement qui l'emportent. C'est ainsi que l'on voit des formes de lobbies se constituer, comme ces groupes de jeunes mères et d'assistantes maternelles qui viennent en nombre soutenir les projets d'implantation de bancs, non loin des jeux d'enfants, au grand dam des riverains soucieux de préserver leur tranquillité nocturne. Si l'anecdote peut prêter à sourire, elle pose tout de même la question de la légitimité d'un intérêt général façonné au seul gré des intérêts représentés en comité de quartier. C'est ainsi que les jeunes étant totalement absents dans ce genre de réunions, des décisions ont pu être prises, comme la suppression d'un terrain de jeu, car les riverains faisaient mieux entendre leur voix. Le seul usage du langage de l'intérêt semble donc ne satisfaire que partiellement aux exigences de l'élaboration d'un intérêt général qui doit aussi dépasser les seuls intérêts particuliers représentés pour formuler une décision juste et acceptable pour l'ensemble de la communauté. Les habitants en sont conscients qui sont également capables, contrairement aux représentations qui ont longtemps présidé à leur exclusion de la sphère des débats publics, de manier les autres langages de l'intérêt général.

#### b. Promouvoir le langage de la volonté

Les habitants se rendent rapidement compte qu'il est des langages qui ont davantage de chances d'être entendus dans l'arène publique. Ils prennent conscience de la nécessité d'adopter un régime d'engagement<sup>43</sup> adapté à un contexte de confrontation avec techniciens et élus. Ils doivent en effet sortir du régime de la familiarité, qu'ils expérimentent dans la sphère privée et qui repose sur des expériences intimes dont la convenance est estimée par eux seuls, pour entrer dans le régime de justification publique, qui exige quant à lui une montée en généralité par le biais d'appellations contrôlées qui permettront la référence à un ordre et à une évaluation commune. Ils ne peuvent donc se contenter de positions relevant de la pure

---

<sup>42</sup> ROUSSEAU Jean-Jacques, cité in RANGEON François, Op. Cit., p.123.

<sup>43</sup> Le terme, ainsi que le raisonnement qui suit, est emprunté à THEVENOT Laurent, *L'action au pluriel, sociologie des régimes d'engagement*.

subjectivité, sur le modèle du « je trouve que... », mais trouver des fondements acceptables par la pluralité des acteurs qui les entourent.

- *La montée en généralité*

Certains habitants, dans cette optique, se saisissent alors des langages qui leur étaient autrefois déniés pour s'acheminer vers l'intérêt général. Délaissant une position individuelle dont ils savent qu'elle pourrait être disqualifiée, les habitants investissent alors le registre du témoignage dans la mesure où ils portent des demandes qu'ils s'attachent à détacher de leur intérêt personnel en mettant en avant le destin collectif du groupe. Dépersonnalisé, appuyé sur des faits qu'ils ont pu observer, leur discours fonde sa légitimité sur une extension de la portée du bien réclamé : les propositions concernant la sécurisation de routes, par des aménagements visant notamment à ralentir la vitesse des voitures, en sont un exemple flagrant : en présentant la sécurité comme un bien commun sur lequel on ne peut donc transiger, les habitants se saisissent des autres intérêts comme autant de moyen de faire valoir le leur, et endossent ce faisant un intérêt collectif qui légitime leur demande particulière.

- *Les relais désintéressés*

Parfois aussi, les participants semblent faire totalement abstraction d'eux pour incarner un nous, en se faisant le relais des attentes d'autres habitants. Nombre de participants, et plus particulièrement les responsables associatifs, se montrent ainsi capables d'user du langage de la volonté pour élaborer l'intérêt général. Ils investissent en effet le domaine de la représentation, en fonctionnant, à l'instar du discours politique, sur le mode de la prétériorité : ils parlent au nom d'autres qu'eux-mêmes et ainsi, parviennent à conjuguer langages des intérêts et de la volonté dans la mesure où leur demande répond à des attentes individuelles mais paraît aussi légitime aux yeux de ces habitants relais qui ne sont pas concernés directement.

D'autres vont même jusqu'à faire fi de leurs propres intérêts, en tant que cycliste par exemple, pour rejeter un aménagement qui serait préjudiciable au stationnement des voitures et qui renforcerait donc une circulation anarchique au détriment du bien vivre ensemble. Le civisme dont ils font preuve renforce la légitimité de leur intervention, car ils sortent alors

clairement du langage de l'intérêt. Une habitante explique ainsi les motivations qui la conduisent à participer aux comités de quartier :

« Je n'ai pas forcément d'attentes en venant aux comités de quartier. Ca peut m'amener à connaître des choses qui se passent dans d'autres lieux, à donner mon opinion sur des problèmes qui se posent... C'est participer à l'intérêt général, à des choses qui ne me sont pas liées directement, mais qui ne me laissent pas indifférente pour autant. »

Ces relais désintéressés sont alors d'autant mieux à même de fonder une proposition qui s'approche de l'intérêt général qu'ils mettent en avant des intérêts qui ne sont pas les leurs mais qu'ils défendent par conviction.

- *La responsabilité collective*

L'apprentissage de l'intérêt général passe aussi par la prise de conscience progressive de la responsabilité qu'endossent les habitants. C'est à eux que revient la gestion d'une enveloppe commune à l'ensemble du quartier, et les discussions qui précèdent les votes leur permettent d'appréhender les contraintes dans lesquelles toute décision budgétaire est enserrée : il leur faut arbitrer entre des revendications différentes et établir un ordre des priorités, et ce dans le respect d'un intérêt partagé. Dès la première réunion consacrant l'introduction des enveloppes budgétaires, la difficulté d'un tel exercice s'est fait jour :

« Au terme des débats et des échanges, deux propositions sont soumises au vote des habitants. Deux interventions résument les deux 'courants' parmi les Pontoises et les Pontois présents : 'On a la chance d'avoir 15000 Euros, il faut faire des impasses : on peut attendre l'année prochaine pour les deux autres ralentisseurs' s'exclame l'une tandis qu'un autre rétorque : 'la priorité des priorités, c'est la sécurité, on n'a qu'à faire l'impasse sur l'embellissement !' » (Comité de quartier Le Bourg, avril 2003)

La discussion permet ainsi aux habitants de confronter leurs visions respectives de l'intérêt général et le vote consacre l'arbitrage final qu'ils auront réalisé. C'est donc eux qui sont à l'origine des décisions, et les élus le rappellent bien qui soulignent, lorsque des critiques sont émises à l'encontre d'aménagements votés par les participants, que c'est bien le comité qui est souverain en la matière. Les tensions sont alors l'occasion pour les habitants de toucher du doigt les difficultés du travail politique, comme en témoigne un élu interrogé :

« Je n'ai jamais entendu que les élus aient fait faire ça ou ça, les gens le savent, ce n'est pas les élus : la décision est collective. Ils l'approuvent ou pas, mais c'est eux qui l'ont prise : ça responsabilise. Il faut assumer une décision, et les gens apprennent que ce n'est pas si facile, que quand on fait des choix, ça porte à critique. »

Dès lors, les participants comprennent la nécessité de bien prendre en compte tous les points de vue et d'intégrer l'ensemble des contraintes mises au jour, pour parvenir à une décision qui reflète au mieux l'intérêt général. C'est ainsi qu'à l'occasion des discussions précédant le vote lors d'un récent comité de quartier, les partisans de l'installation d'un banc n'ont finalement pas voté en faveur de leur proposition, devant les arguments exposés par les riverains et la possibilité technique de renforcer les installations dans un square plus éloigné des habitations. La responsabilité qui leur incombe incite ainsi les habitants à relativiser leurs propres intérêts pour adopter la vision plus collective qui se fait jour dans l'espace de discussion. L'espace d'un comité de quartier, ils endossent le costume du politique dans sa tâche décisionnelle et sont alors tenus d'articuler le langage de la volonté à celui de leurs intérêts.

### c. S'approprier le langage de la connaissance

Pour se positionner dans le registre d'engagement en public, le langage de la connaissance se présente également comme une modalité d'intervention particulièrement pertinente : offrant des bases objectives à toute proposition argumentée selon ce modèle, il se voit ainsi progressivement investi par les habitants.

- *Mobiliser une expertise profane*

Ces derniers s'attachent en premier lieu à mettre en avant les connaissances qui leur sont propres, car si le langage de la connaissance renvoie à l'expertise savante, il comprend aussi l'expertise profane. La société civile a en effet toute sa place dans ce type d'argumentation, puisqu'elle dispose d'une expérience intime et quotidienne des lieux dont on débat.

L'expertise d'usage des habitants les conduit ainsi à émettre des observations d'une finesse remarquable qu'ils mobilisent afin de défendre certains aménagements : la forte fréquentation du lieu, la proximité d'une école, jusqu'à l'ensoleillement de l'emplacement choisi pour aménager des jeux sont mis en avant pour justifier la pertinence d'un tel choix. Ce

faisant, ils articulent donc le langage de l'intérêt, en cherchant à satisfaire certaines de leur revendications, et celui de la connaissance, en prenant en compte des données objectives qui expliquent leur demande.

- *Rationaliser les demandes*

Mais conscients de la nécessité de maîtriser des connaissances plus globales pour comprendre l'action publique et l'orienter dans un sens qui leur soit favorable, les habitants cherchent également à appréhender l'expertise savante qui leur fait défaut. Ils sont d'ailleurs incités dans cette voie par les techniciens qui s'attardent à expliciter le cadre concret dans lequel s'insèrent les projets demandés par les habitants, en présentant notamment la réglementation autour des aménagements comme les contraintes d'entretien qui en découleront. Seuls les techniciens disposent en effet de l'exhaustivité des données fonctionnelles qui permettront de juger de la version du projet la plus pertinente, et c'est pourquoi la transmission de ces connaissances est essentielle pour que les habitants prennent la meilleure décision, au regard des critères de rationalité promus par les techniciens. Dans cette optique, ils font notamment appel à l'individu rationalisateur qui sommeille en chacun d'entre eux, en leur présentant systématiquement le coût des aménagements souhaités, ainsi que les contraintes d'entretien que la satisfaction de certaines de leurs demandes impliquerait. Ils les incitent ainsi à articuler ces connaissances avec leur intérêt bien compris de citoyens, à la fois réticents au gaspillage de l'argent du contribuable et partisans de la bonne marche du service public.

Ces considérations ont d'ailleurs été bien assimilées par les habitants, qui délaissent depuis certains aménagements dont ils ont cerné désormais les retombées négatives à plus long terme. Une habitante illustre ainsi clairement, à travers un exemple précis, les soubassements fonctionnels qui parent désormais sa réflexion sur les aménagements à proposer :

« On a évolué sur ce comité, au début c'était les discussions sur les jardinières, et puis les fleurs fanent et on en vient à se demander si on ne pourrait pas trouver mieux que les jardinières parce que c'est un coût aussi, il faut un système d'arrosage, alors qu'à côté on manque de jeux d'enfants et que ça pourrait être plus utile que des fleurs. »

D'ailleurs, il s'avère d'autant plus essentiel que les techniciens transmettent leurs connaissances que ces dernières sont primordiales pour fonder un débat démocratique à même de faire ressortir l'intérêt général. Si l'on se réfère à Jürgen Habermas, l'un des quatre critères permettant de fonder l'agir communicationnel et d'obtenir un consensus autour de l'intérêt général réside en effet dans la véracité des propositions avancées par les acteurs du débat. Or, grâce aux informations diffusées par les techniciens, les habitants sont mieux à même d'argumenter rationnellement leur position : c'est ainsi qu'un habitant, sensibilisé aux prix pratiqués pour les aménagements des collectivités locales et mis au fait par le technicien des jeux déjà existants sur la commune, a pu établir une comparaison fondée en tenant compte du prix comme de l'originalité de l'aménagement et convaincre aisément le reste de l'assemblée, hésitante au départ face au coût exorbitant du jeu proposé.

La prise en compte et l'adoption du langage de la connaissance amènent ainsi les habitants à s'approcher d'autant plus d'une définition de l'intérêt général qu'elles les éloignent d'une position myope, uniquement fondée sur la satisfaction, coûte que coûte, d'un intérêt personnel.

- *Maîtriser la technicité*

Pour mieux s'approprier le langage de la connaissance, les habitants cherchent également à le remodeler. Face à l'obscurité des sigles ou à l'enchevêtrement des responsabilités, les habitants n'hésitent pas à demander des explications, accompagnant par là-même les techniciens sur la voie de la pédagogie. Ces derniers leur exposent donc désormais systématiquement les logiques qui contraignent leur action : fonctionnement des marchés publics, recours à des intervenants extérieurs, inévitables délais sont ainsi explicités aux habitants, renforçant leur compréhension des méandres administratifs et donc leur acceptation des inévitables aléas de l'action publique. Les habitants se familiarisent ainsi avec les rouages de l'action publique, et il n'est plus rare de voir des participants présents de longue date dans le dispositif réorienter leurs concitoyens nouvellement arrivés en indiquant que c'est désormais telle institution qui est en charge de traiter la question soulevée.

Les habitants, entrés dans les arcanes du langage de la connaissance, entendent désormais y être continuellement associés. L'« impossibilité technique », veto derrière lequel les techniciens avaient coutume de se retrancher, n'est donc plus de mise aujourd'hui, ou tout

du moins son recours appelle à être étayé. Une habitante insiste ainsi sur les exigences nouvelles qui résultent de son apprentissage :

« Et puis on ne devient pas technicien, mais enfin on réfléchit avec eux, on devient curieux sur de nouveaux aspects, on va demander pourquoi, ce n'est pas 'non' et on s'en satisfait, on va chercher à savoir les raisons d'une impossibilité. »

La marge de manœuvre dont bénéficiaient les techniciens, en modelant fortement les contours de la décision en tant que décideurs du panel de propositions présentées, se voit donc considérablement réduite puisque les habitants, s'ils ne sont pas satisfaits des propositions émises, n'hésitent pas à en formuler de nouvelles et attendent des justifications convaincantes en cas de refus. Ils se forment ainsi au maniement du langage de la connaissance pour mieux l'articuler à l'expression de leurs demandes et fonder celles-ci sur des bases plus solides, propres à porter un intérêt devenu général par la prise en compte d'autres facteurs que leur seul intérêt particulier.

L'apprentissage qu'expérimentent les habitants en participant aux comités de quartier les amène ainsi à adopter une posture différente de celle qui les a conduit initialement dans cette arène publique. Ils ne se départissent pour autant jamais des intérêts qu'ils portent, mais cherchent à les asseoir sur des légitimités différentes, en adoptant le langage de la volonté et celui de la connaissance. Ce faisant, ils tendent à consolider leur position sur la « scène d'apparition » que constituent les comités de quartier, c'est-à-dire à renforcer leur visibilité et la prise en compte des revendications qu'ils portent. Pour reprendre la définition de Louis Quéré, l'espace public auquel on peut assimiler ces comités peut en effet être appréhendé selon une double dimension : « celle d'une sphère publique de libre expression, de communication et de discussion, cette sphère constituant une instance médiatrice entre la société et l'Etat, entre les citoyens et le pouvoir politico-administratif ; celle d'une scène publique, c'est-à-dire d'une scène d'apparition où accèdent à la visibilité publique aussi bien des acteurs que des événements et des problèmes sociaux. »<sup>44</sup> En reformulant leurs revendications sur le mode de la volonté, par l'expression de convictions désintéressées, et sur celui de la connaissance, par l'assise de l'expertise, les habitants légitiment d'autant plus leur apparition sur la scène publique qu'ils deviennent co-constructeurs d'un intérêt général intégrant les logiques de tous les acteurs présents.

---

<sup>44</sup> QUERE Louis, cité in NEVEU Catherine (dir.), *Espace public et engagement politique*, p.69.

## 2) Le défi des élus : comment montrer la voie de l'intérêt général ?

Les élus expérimentent également un apprentissage en participant aux comités de quartier. S'ils restent porteurs d'un certain nombre de valeurs qu'ils expriment clairement lors de ces réunions, incarnant ainsi toujours la voix de la volonté, le pouvoir de décision leur échappe désormais sur la question des aménagements. Aussi doivent-ils évoluer dans la conception de l'intérêt général qu'ils véhiculaient jusqu'alors : ce dernier n'est plus imposable, il doit être négocié. C'est pourquoi les élus se positionnent désormais sur un registre plus incitatif, en s'attachant à faire valoir les convictions essentielles qui les animent et à éclairer le jugement des habitants par la diffusion d'un certain nombre de connaissances. Ils cherchent ainsi à montrer la voie de l'intérêt général tout en renforçant leur légitimité à endosser ce rôle par la prise en compte de la logique des intérêts.

### a. Inciter à s'approprier la langage de la volonté

#### • *Le primat du collectif*

Les élus se positionnent tout d'abord dans un rôle d'accompagnement des habitants, dans la mesure où ils les aident dans le difficile apprentissage du langage de la volonté. En valorisant le bien-être de la collectivité contre la satisfaction d'intérêts strictement personnels, le langage de la volonté exige en effet des habitants qu'ils délaissent les postures strictement individuelles au bénéfice d'approches communes. C'est pourquoi les élus s'attachent à inciter les habitants à s'investir dans des démarches collectives, en promouvant systématiquement toutes les instances de participation existantes. Les comités de quartier deviennent ainsi de véritables tremplins pour l'engagement, ainsi que les confirment certains des habitants interrogés, grâce au relais d'informations qu'ils représentent concernant les autres dispositifs participatifs et associatifs de la commune, voire même de l'agglomération : les instances de participation citoyenne sont ainsi systématiquement présentées, leurs objectifs et leur fonctionnement longuement explicités et les témoignages d'habitants mobilisés afin de convaincre les participants des comités de l'importance de ces démarches. Car il ne s'agit pas seulement d'informer les habitants, mais de les inciter fortement à s'y investir, et c'est pourquoi les élus tendent à valoriser avec enthousiasme ces démarches et à souligner les possibilités de soutien qu'offre la municipalité, en particulier aux associations.

La mobilisation, par les élus, du thème de la responsabilisation des habitants rejoint d'ailleurs cette même logique, en ce qu'elle les invite à s'organiser pour dépasser la position de demandeurs passifs axés sur leurs revendications individuelles et pour investir la posture de citoyens actifs oeuvrant pour le bien de la collectivité. Une intervention du Maire lors d'un comité de quartier est à cet égard tout à fait emblématique :

« Le Maire rappelle que la commune n'a pas pour mission de tout faire, de tout organiser. Une de ses missions est d'aider les plus défavorisés ; ainsi, certaines activités sont aidées. Mais en parallèle, les habitants doivent s'organiser : ils peuvent se constituer en association. Si l'activité de cette association présente un intérêt général, la commune peut l'aider avec des subventions. La commune ne se substitue pas à l'initiative des personnes, elle peut conseiller. » (Comité de quartier des Iles de Mars, octobre 99)

Pour inciter les habitants à se penser comme un collectif, les élus tentent enfin continuellement de les amener à se positionner sur le vivre ensemble. D'ailleurs, même les discussions sur les enjeux minimes que représente l'installation de bancs ou d'espaces pour chiens ne constituent-elles pas autant de mises en débat du vivre ensemble, en incitant les participants à questionner les possibilités de cohabitation des différentes générations et à s'accorder sur les usages pluriels d'un même lieu ? Ainsi qu'en témoigne un élu, ces instances constituent des espaces de régulation du quartier dans la mesure où elles offrent la possibilité d'un débat sur la question finalement essentielle qui se cache derrière des détails apparemment anodins :

« Il y avait des « bancs baladeurs », posés à un endroit puis déplacés parce que ça ne convenait pas. Le comité de quartier a permis de débattre de ces questions : 'si le banc vous le mettez là, il y a des jeunes qui vont venir et qui vont faire ceci' : ça fait partie d'une certaine régulation du quartier. »

Les élus cherchent à souligner la dimension fondamentalement collective des décisions d'aménagement des habitants : c'est pourquoi, rappelle un élu, les projets doivent tous concerner l'espace public, afin que « chacun puisse bénéficier de l'amélioration [ainsi] apportée ». Mais au-delà de la seule question des aménagements, toutes les prises de parole de l'équipe municipale s'attachent à renforcer le sentiment d'appartenance collective. Par le rappel des règles du bien vivre ensemble, par les nombreux appels à la tolérance, notamment vis-à-vis des jeunes, par la promotion de la solidarité et du civisme, illustré par le thème de la

propreté, les élus ne cessent d'inviter les habitants à dépasser leurs intérêts pour œuvrer à l'amélioration de la vie collective.

- *La défense de valeurs*

Les élus sont porteurs d'un certain nombre de valeurs qu'ils affichent, témoignant ainsi de leur ligne politique. Aux habitants qui réclament sans cesse plus de répression face aux conducteurs incivils, les élus prônent quant à eux l'usage premier de la prévention et valorisent les démarches de communication afin que le civisme se diffuse. L'orientation est politique, mais la position des élus est vécue par les habitants comme un cadrage nécessaire, ainsi que le souligne une participante interrogée :

« Les élus [...] vont donner tous les éléments pour que ce soit la bonne décision. Mais je ne le vois pas comme une expression de leur pouvoir, comme s'ils dirigeaient ; ils apportent des choses pour que les gens réfléchissent aux conséquences. Ils rappellent que des choses peuvent se faire à côté, par exemple sur la question des problèmes avec les jeunes, qu'il n'y a pas que la solution facile de l'autorité avec la personne assermentée. Ils soulignent la nécessité du civisme, du respect d'autrui. »

Mais dans un contexte où le pouvoir décisionnel sur les questions d'aménagement est passé entre les mains des habitants, la promotion des convictions qui les animent semble devoir se limiter au registre incitatif. Les élus se contentent de se positionner, comme le souligne l'un d'entre eux : « sur la discussion des enveloppes, on donne notre avis mais on ne vote pas, puisque par définition, on a décidé que c'était les habitants qui décidaient. »

Mais finalement, la portée des interventions des élus revêt plus de poids qu'il n'aurait semblé de prime abord. La légitimité qui les pare accorde en effet à leur voix une autorité sans conteste. C'est ainsi qu'un élu rappelle le cas de l'installation d'un banc qui avait suscité de vives critiques dans l'assistance. Mais le volontarisme dont ont fait montre les élus en faveur de cet aménagement a incontestablement influencé les votes des habitants :

« On avait autant de personnes pour et contre. Et c'est là où nous on décide, on a le petit truc pour faire basculer : on ne participe pas au vote, mais on indique notre position : 'j'émet un avis, mais il faut le faire.' Et finalement, le banc a été voté. »

Pour orienter les décisions dans un sens qui corresponde à leurs convictions et qui respecte leur vision de l'intérêt général, les élus disposent d'ailleurs d'autres recours que le seul positionnement oratoire. C'est ainsi que, devant les réticences dont témoignait l'assemblée devant le coût prohibitif d'un jeu d'enfants, le Maire a su faire pencher la balance en faveur de cet aménagement en proposant la prise en charge, sur le budget général de la commune, de l'installation du tapis de sécurité. Son intervention a été décisive dans la mesure où les murmures d'opposition se sont tus dans la salle, qui a finalement voté le projet à l'unanimité.

Cependant parfois, la promotion de leurs convictions va clairement à l'encontre des intérêts portés par certains habitants et l'incitation ne suffit alors plus. C'est alors que les élus réinvestissent leur rôle traditionnel de garant de l'intérêt général, soustrayant par là-même la définition de cette notion à la discussion. Une manifestation flagrante de l'autorité qu'ils continuent d'incarner fut donnée quand une suggestion concernant l'aménagement de vastes containers à ordures en centre ville s'est vue rejetée d'emblée par les élus, car les principaux producteurs de déchets étaient les commerçants de ce quartier, et qu'il s'agissait donc d'une revendication au service d'intérêts particuliers. Pourtant, un quartier propre bénéficierait en fin de compte à l'ensemble de ses habitants. Mais dans la conception des élus pontois, si l'intérêt général implique assurément d'œuvrer à la propreté de la ville, le moyen proposé par les habitants n'était pas le bon : la commune ne doit pas se substituer aux habitants, l'intérêt général se situe au contraire dans la promotion du civisme : aussi les élus ont-ils ici cherché à pointer qu'il revenait aux commerçants de s'attacher à mieux compacter leurs cartons afin que ceux-ci n'encombrent pas les rues.

Ainsi les élus disposent incontestablement d'une vaste palette d'instruments pour tenter de guider les habitants dans la voie qui leur paraît être celle de l'intérêt général : diffusion de valeurs, incitation financière, jusqu'à un cadrage plus contraignant qui, s'il peut paraître manifester une domination des politiques et déroger en cela à la philosophie du dispositif, illustre avant tout la nécessité d'un apprentissage dans lequel les élus entendent bien accompagner les habitants. Ils tendent d'ailleurs à concrétiser cette même exigence en tentant d'éclairer de leur savoir leurs administrés et en s'attachant progressivement à mieux prendre en compte leurs intérêts.

## b. Diffuser les connaissances indispensables

- *Une démarche visant l'autonomie des habitants*

Si l'on a pu insister précédemment sur l'importance de l'information descendante dans les comités de quartier et souligner la manipulation des habitants que pouvait impliquer son usage, remarquons toutefois que la diffusion de l'information sert au-delà largement un objectif démocratique. Le Maire du XXème arrondissement de Paris, à l'initiative de l'instauration de conseils de quartier, souligne ainsi en ces termes le rôle majeur de l'information :

« Vous savez que l'un des moyens de limiter l'accès à la démocratie, c'est de confisquer l'information. Or la vie politique, la vie publique est extrêmement compliquée en France avec un entrelacs de textes réglementaires, de décrets, de lois [...] qui échappent à tout un chacun [...]. Le seul fait que vous vous informiez et que vous vous appropriiez vous-mêmes ces circuits d'information [...] et le seul fait que vous soyez, au bout de quelques années, au bout de quelques mois d'apprentissage [...] capables de vous repérer, d'intervenir [...]. S'il n'y avait qu'une seule raison pour créer les conseils de quartier et les faire vivre et bien c'est celle-là. Car la démocratie, c'est d'abord l'information. »<sup>45</sup>

L'information diffusée par les élus est ainsi avant tout destinée à sensibiliser les habitants aux contraintes de l'action publique. Sur les sujets délicats ou récurrents, comme la délinquance ou encore les nuisances dues aux pigeons, les élus invitent très souvent les habitants à élargir leur regard, en recourant à l'exemple d'autres territoires connaissant les mêmes problèmes. Ce faisant, ils incitent leurs administrés à relativiser, et en leur présentant les solutions expérimentées ailleurs, les réussites comme les échecs, les renseignent sur les possibilités qui leur sont offertes. De même, les élus interviennent pour préciser la répartition des compétences quand ils sont interpellés sur des questions qui ne sont pas de leur ressort. S'ils se dédouanent ainsi, ils offrent par la même occasion l'opportunité aux habitants de pouvoir se repérer dans l'imbroglio administratif. Ils participent ainsi indéniablement à aider les habitants à s'approprier le langage de la connaissance pour mieux défendre leurs intérêts par la suite.

---

<sup>45</sup> Discours de Michel Charzac au Printemps de la démocratie, mars 1996, cité in NEVEU Catherine (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, p. 31.

- *Une posture concrétisant la proximité des élus*

En diffusant une information directe à leurs administrés, les élus concrétisent par ailleurs l'idéal de la transparence et oeuvrent à fonder une proximité qui reste un des objectifs majeurs de ces dispositifs. Un élu interrogé en témoigne ainsi clairement :

« Au-delà des enveloppes participatives dont ils ont la maîtrise, il y a aussi présentés, discutés, débattus d'autres projets qui les intéressent et sur lesquels ils sont régulièrement amenés à donner leur opinion, leur avis, leurs critiques, leurs propositions. Donc c'est quand même un lieu qui est à proximité de chez eux et qui leur permet de faire entendre leur voix régulièrement auprès de la municipalité. »

L'autorité municipale devient plus proche, en ce qu'elle montre aux citoyens qu'elle leur témoigne de la considération en les tenant au courant de toutes les opérations et changements qui vont affecter leur environnement. La proximité permet ainsi aux élus de mieux guider les habitants sur le chemin de l'intérêt général, puisqu'elle leur offre l'opportunité de diffuser sans médiation des valeurs et des informations qui viendront remodeler la posture intéressée des participants. En retour, le thème de la proximité est également mobilisé pour indiquer que les élus aussi doivent s'ouvrir à d'autres logiques, notamment pour prendre mieux en compte les intérêts de leurs administrés.

c. Représenter les intérêts

- *Ecouter, la condition d'une définition pertinente de l'intérêt général*

A la posture traditionnelle de l'élu décrétant un intérêt général transcendant, déterminé en vertu de sa position surplombante, tend progressivement à se substituer la figure d'un politique proche de ses administrés, qui s'attache davantage à écouter leurs revendications. Une technicienne ayant suivi l'évolution du dispositif depuis sa création souligne ainsi le changement d'attitude qu'elle a perçu parmi les élus :

« Du coup, avec les comités, je pense que les habitants apprécient le nouveau rôle des élus, ils apprécient cette écoute, et les élus nous font ce retour. Ils ont changé par rapport au début. Dans le cadre des premiers comités, ils étaient peut-être plus dans l'intervention, au niveau du passage d'information. Il leur a fallu trouver leur place et leur posture sans se sentir déposséder de leur rôle par rapport à l'électeur, et ça n'a pas été facile au départ. Et là je trouve qu'aujourd'hui, ils comprennent les effets de ce type de fonctionnement, de ne pas être dans la parole mais plutôt dans l'écoute. Et je crois que tous ceux qui participent de façon régulière en ont tiré des

enseignements, le Maire et le premier adjoint notamment, ça a changé leur regard par rapport aux contribuables, aux électeurs. Cette position d'écoute change leurs relations : ils ne sont plus dans l'optique du 'je me montre, je me valorise', au contraire, c'est plus 'je suis attentif' : c'est une posture plus humble. »

Les élus prennent ainsi davantage en compte la parole de leurs administrés, et surtout, apprennent d'eux. Les intérêts portés par ces derniers reflètent en effet une réalité sociale à laquelle les élus doivent être sensibles afin de ne pas déconnecter leur action des attentes de la population. Ils expérimentent ainsi une nouvelle façon de faire de la politique qui redonne de la crédibilité à leur intervention. Les comités de quartier semblent dès lors concrétiser leur objectif initial de fortifier la démocratie représentative par l'apport d'une vitalité nouvelle portée par ces instances participatives ; aussi les élus ne tarissent-ils pas d'éloges à leur égard :

« Aujourd'hui le monde bouge trop vite, un mandat de six ans, c'est très long : dire qu'on a été élu sur un programme, qu'on l'applique et plus rien, je crois que ça marchera de moins en moins. Et je crois qu'il faut que très régulièrement les équipes municipales aillent sur le terrain, au contact de la population, pour l'écouter et modifier un certain nombre de choses. On l'a bien vu sur ce mandat, il y a des choses qu'on a accélérées : s'il n'y avait pas eu le comité de quartier, le CCB, on n'aurait pas vu monter la demande de mode de garde. Loin d'être un handicap, ça relégitime l'action de l'équipe municipale. »

Ainsi la confrontation des élus et des habitants au sein des comités de quartier permet de renouveler les pratiques des politiques en les sensibilisant à la nécessité de prendre en compte les intérêts exprimés. Ce faisant, l'intérêt général qui parvient à se dégager intègre mieux la réalité d'un corps social dans sa diversité. Encore faut-il que les élus, en tant que représentants de l'ensemble de la population, veillent également à porter les intérêts des absents.

- *Porter la parole des absents, la garantie d'une construction équitable de l'intérêt général*

Le problème de la représentativité des comités de quartier est en effet certain : les participants ne sont en effet la plupart du temps qu'une trentaine, et certaines catégories sont particulièrement peu représentées, comme les jeunes. Aussi, quand la discussion s'oriente vers les problèmes rencontrés ou engendrés par cette catégorie de la population, ce qui ne manque pas d'arriver, les élus tentent-ils de recadrer les débats afin que le jeu des intérêts ne soit pas faussé par l'absence des principaux intéressés.

Aux habitants qui plaident en faveur des jeunes, arguant qu'« ils n'ont pas de lieu pour se réunir », ou encore qu'« ils n'ont rien à faire », et donc qu'« il faudrait ouvrir la MJC plus tard » (comité de quartier des Iles de Mars, novembre 2005), la municipalité répond qu'il faudrait voir avec les personnes concernées. Ne peut-on en effet pas voir dans les suggestions de ces participants, au demeurant fort louables puisqu'il s'agit de rechercher des solutions, le reflet de leur propre envie de ne plus voir les jeunes dehors ? Les élus sont alors là pour défendre le droit des absents à être consultés directement, incitant les habitants présents à construire un intérêt général qui reflète bien la diversité des points de vue.

- *Relayer les intérêts, un moyen d'étayer une position d'intérêt général*

Par ailleurs, les élus se font le relais des attentes de leurs administrés auprès des principaux partenaires dont l'action est abordée en comité de quartier. Ils portent ainsi auprès de la communauté d'agglomération les demandes des habitants souhaitant être intégrés à la réflexion sur les pistes cyclables, relaient auprès des entreprises de la commune les plaintes des administrés concernant les nuisances sonores, intercèdent auprès de la Poste pour contester la suppression d'un bureau déplorée par les participants du comité de quartier...

En s'appropriant le langage de l'intérêt porté par ses administrés et en le conjuguant au langage de la volonté dont il est lui-même porteur, en vertu de la représentativité qui le pare, l'élu est alors mieux à même d'asseoir la légitimité des demandes qu'il transmet et d'obtenir, de ce fait, une écoute plus attentive de la part de ses interlocuteurs.

L'apprentissage qu'expérimente l'élu lui permet ainsi, comme à l'habitant, de transformer sa posture traditionnelle : s'il incarne et défend toujours les valeurs politiques qui l'ont porté au pouvoir et qui lui permettent encore d'orienter dans un certain sens l'intérêt général qui ressortira de ces discussions, il investit plus qu'auparavant le langage de la connaissance, concrétisant ainsi une communication de proximité qui sert son image mais qui, surtout, œuvre à former les citoyens aux contraintes inhérentes à la construction de l'intérêt général. L'élu incarne ainsi toujours la voix la plus audible, celle qui diffuse convictions et connaissances, mais il tend désormais à prêter davantage l'oreille en intégrant la logique des intérêts dont ses administrés sont porteurs. Ce faisant, il reconnaît leur légitimité à construire

l'intérêt général, dans un dialogue constructif où chacun a désormais droit à la parole. L'arène décisionnelle s'ouvre ainsi, obligeant les techniciens à sortir également de leur confinement et à reconsidérer leurs pratiques.

### 3) Le défi des techniciens : comment donner les moyens de s'acheminer vers l'intérêt général ?

Ce sont finalement les techniciens qui ont vu leurs pratiques évoluer le plus fortement : en effet, même le langage de la connaissance dont ils ont longtemps eu le monopole a dû s'ouvrir et s'adapter pour intégrer l'expertise d'usage dont sont porteurs les habitants. De même, les techniciens se sont trouvés chargés d'investir une nouvelle fonction d'animation afin d'assurer la tenue d'un débat démocratique. Enfin, c'est jusqu'à la primauté de leur vision techniciste qui s'est vue contestée, au profit d'une prise en compte plus attentive des intérêts des habitants. Indéniablement, c'est pour eux que l'apprentissage du processus de définition collective de l'intérêt général a été le plus difficile, ainsi qu'en témoignent bien les techniciens interrogés, mais ce travail a porté ses fruits dans la mesure où aujourd'hui, tous sont unanimes pour plébisciter la démarche.

#### a. Enrichir le langage de la connaissance

- *Diffuser la Raison*

Les techniciens, particulièrement ceux issus des Services Techniques, sont là pour diffuser aux habitants les ressources informationnelles indispensables à la compréhension de l'action publique. C'est ainsi en communiquant sur les obligations qui pèsent sur leur action, en explicitant les délais auxquels ils sont confrontés que les techniciens sont à même de convertir les habitants au réalisme d'une action publique complexe. Ils les incitent tout particulièrement à intégrer les contraintes techniques qui entourent les aménagements demandés par les habitants, afin que les décisions des comités de quartier ne s'écartent pas trop de la rationalité technique dont ils sont porteurs.

D'ailleurs, au-delà de la diffusion de leurs connaissances, c'est aux limites mêmes de leurs savoirs que les techniciens doivent sensibiliser les habitants : incertitudes et gestion des

risques font en effet partie du travail des techniciens, mais les habitants, ayant intégré l'idéal de rationalité que les techniciens sont censés incarner, l'acceptent mal. Il revient alors au technicien la difficile tâche de se présenter sous un jour peu favorable, en expliquant son impuissance à anticiper parfaitement les effets secondaires de la pose de ralentisseurs (qui se voient finalement contournés par les automobilistes). Ce faisant, il contribue malgré tout à faire prendre conscience aux habitants de la modestie de l'action publique et les accompagne dans l'apprentissage d'un réalisme indispensable à la construction de l'intérêt général.

- *Intégrer l'usage*

En retour, les techniciens sont fortement incités à intégrer à la vision rationnelle de l'aménagement dont ils sont porteurs l'expertise d'usage des habitants, qui vient finalement compléter avec justesse leur propre appréhension des projets. Il s'avère en effet que les habitants viennent finalement nourrir la vision parfois tronquée qu'ont les techniciens de la situation. La logique fonctionnelle de ces derniers, si elle tente de conjuguer toutes les contraintes existantes, passe en effet parfois outre la logique d'usage que défendent les habitants, et ces derniers accompagnent alors l'apprentissage des techniciens en pointant les détails qui leur auraient échappé. C'est ainsi que l'évaluation des aménagements par les habitants, à travers le recueil de leurs impressions, est de plus en plus fortement plébiscitée par les techniciens, qui ont finalement intégré la richesse potentielle de l'apport des habitants. L'expertise d'usage de ces derniers, loin de mettre à mal le langage de la connaissance, ne vient en définitive que l'enrichir. En articulant les deux facettes d'un même langage, en diffusant leur propre logique fonctionnelle et en sollicitant les savoirs de terrain des habitants, les techniciens permettent à ces derniers de disposer de tous les éléments cognitifs à même de fonder une décision d'intérêt général.

b. Structurer le débat démocratique

Au sein des comités de quartier, les techniciens, et plus particulièrement l'animatrice nommément affectée à cette tâche, sont sollicités pour encadrer le débat entre habitants et autorités locales, ainsi que pour réguler les interventions entre les habitants eux-mêmes.

- *Encadrer les habitants*

L'introduction d'un micro, suite aux conseils du cabinet de communication ELC2 qui a accompagné la municipalité dans la structuration des comités de quartier, joue un rôle fondamental dans la régulation des échanges, évitant – ou tout du moins réduisant à une proportion minimale – les prises de parole anarchiques. La technicienne plus spécifiquement en charge de l'animation, responsable du Service Politique de la Ville, cherche ainsi continuellement à assurer le respect des règles du jeu, annoncées en début de séance et répétées à la moindre incartade de la part de l'assistance.

Le public ne se laisse en effet pas aisément enfermer dans le carcan prévu par la municipalité : interpellations des politiques, non respect de l'ordre du jour et autres intrusions intempestives sont monnaie courante en comité de quartier. Pour recadrer les débats, l'animatrice justifie systématiquement son intervention en affichant l'objectif formel de permettre l'écoute réciproque entre intervenants, rendue plus malaisée par le brouhaha. Mais il s'agit surtout de ne pas laisser les participants déborder les limites de la liberté de parole qui leur a été accordée en assurant à la municipalité un droit de réponse en cas d'interpellation et en laissant généralement à ses représentants, élus ou techniciens, l'opportunité de clore le débat.

- *Libérer la parole*

Mais l'encadrement est loin de se faire au seul bénéfice des représentants de la municipalité : l'animatrice doit en effet assurer l'équilibre entre liberté et discipline, car en privilégiant trop visiblement la seconde option, elle risque de voir le public désertier le dispositif. Aussi cherche-t-elle aussi à garantir l'égal accès à la parole de tous les participants. Dans cette optique, elle s'attache à limiter les interventions trop longues en apportant des éléments de réponse ou en concluant sur la prise en compte et le traitement ultérieur de la demande par les services concernés. De même, elle réoriente les demandes formulées intempestivement en précisant le point de l'ordre du jour au cours duquel elles pourront s'exprimer légitimement. Ce cadrage est précieux pour les participants qui savent ainsi précisément le moment où ils pourront être entendus et pourront débattre des questions qui les intéressent.

Mais l'animatrice ne se contente pas de réguler les interventions, son rôle est plus ambitieux encore puisqu'elle doit tenter, pour concrétiser l'idéal habermassien d'une communauté d'égaux politiques au cœur de l'exercice discursif, de solliciter la parole des participants. Dans le contexte d'une assemblée publique où les participants doivent s'exposer à la vue de tous pour parler, la tâche est loin d'être aisée. L'animatrice s'attache alors à les inciter à réagir continuellement, multipliant les thèmes sur lesquels elle les appelle à se prononcer. Elle cherche en outre à explorer de nouvelles voies pour provoquer le débat, et c'est ainsi que dans un récent comité de quartier, au moment des votes, l'animatrice a commencé par solliciter les votes négatifs, rompant en cela avec les usages préexistants. Ce faisant, elle a incité les opposants, peu nombreux, à expliciter leur position en avançant les arguments qui justifiait leur vote. Les partisans ont alors immédiatement réagi, apportant des réponses aux inquiétudes provoquées par l'aménagement proposé. L'instauration d'un tel débat a dès lors permis à chacun de repenser sa position et de s'acheminer ainsi plus sûrement vers la formation d'un intérêt général. J. Habermas souligne ainsi avec force l'importance d'une délibération intégrant les points de vue de tous les participants pour parvenir à dégager une définition raisonnée de l'intérêt général. Dans cette optique, il convient, comme tend à le concrétiser l'animatrice des comités de quartier, d'assurer la liberté de parole et l'égalité d'accès des participants à la communication afin que toutes les positions puissent s'exprimer et que l'on soit alors en mesure de distinguer les intérêts universalistes de ceux qui sont voués à demeurer particuliers. Dans un cadre propice à l'expression plurielle, les habitants seront alors d'autant mieux à même de faire usage de leur raison pour juger de la force du meilleur argument, et pourront ainsi s'acheminer plus sûrement d'un pluralisme culturel à un consensus sur l'intérêt général.

c. Accepter la logique des intérêts

- *Pour une légitimité accrûe*

Ainsi que nous l'avons déjà abordé en traitant la question des conflits, il est particulièrement délicat pour les techniciens de consentir à faire primer les revendications individuelles, quand leur propre logique fonctionnelle les conduirait à privilégier une autre solution. D'ailleurs, ils restent persuadés que souvent, leur propre appréciation reste la bonne, même s'ils reconnaissent les vertus de l'implication des habitants. Une technicienne en témoigne ainsi clairement :

« Il y a des choses qui coulent de source, qui relèvent du bon sens, mais même si on sait déjà que c'est ça le bon sens, et qu'a priori on arrivera à cette solution-là, si on y arrive en concertation avec les gens, ce sera mille fois mieux, car c'est un projet qui sera accepté, qui va être connu, dans lequel ils pourront se reconnaître... Ce ne sera pas la ville de l'élu, ni du technicien, il y a une question d'appartenance derrière toutes ces démarches de participation. »

La légitimité accrue des projets respectant les avis de la population est ainsi indéniable, ce qui a amené progressivement les techniciens à composer avec les intérêts exprimés, quand bien même la solution qu'ils auraient privilégiée est rejetée par les habitants. Le projet de construction du parc de la Colombe en fut un exemple flagrant. Une technicienne relate ainsi cette première expérience de confrontation des logiques :

« Aux premières réunions pour le kiosque, Yves D'Orazio était venu avec toute une proposition du bureau d'études et les gens ont commencé à dire : 'c'est pas comme ça qu'on le veut, on veut ci et ça'. Donc il a remballé ses cartons et on a demandé : 'bon alors, qu'est-ce que vous voulez' et on est reparti à zéro. Du coup après, la démarche s'est inversée : à partir de cette expérience, on est parti de ce que demandaient les habitants. On voit, on avance avec eux ; les services techniques font des propositions mais à partir d'une démarche qui est construite avec les intéressés, ce qui est quand même très très différent. »

Si le processus diffère, les retombées d'une telle démarche partagée se diffusent également plus largement et bénéficient en premier lieu aux techniciens, dans la mesure où la coproduction œuvre à développer le respect et la durabilité des installations, facilitant par là-même leur travail d'entretien. Ainsi, aujourd'hui, le parc de la Colombe est largement plébiscité par tous les habitants du quartier, et relativement bien respecté au regard d'autres lieux de vie comparables. En mariant leurs connaissances aux demandes des habitants, les techniciens ont ainsi permis à ces derniers de participer à la construction d'un véritable aménagement d'intérêt général, dont la légitimité porte aujourd'hui ses fruits puisqu'elle permet d'alléger le travail d'entretien des techniciens.

- *Pour une efficacité renforcée*

En outre, aux dires des habitants, l'implication des techniciens dans les comités de quartier leur permet aussi de valoriser leur travail :

« Je pense aussi que c'est valorisant parce qu'ils peuvent présenter leur travail, l'adapter aux demandes, ne pas faire des choses que eux pensent bien et qui vont être après rejetées. Là, ils se retrouvent à faire des choses que les gens souhaitent vraiment, et je pense que c'est plutôt gratifiant. »

En effet, la précision des demandes formulées par les habitants a contribué à accroître leur réactivité et la justesse de leurs interventions techniques. C'est pourquoi les techniciens tentent de plus en plus d'intégrer les habitants au cœur de la démarche de construction des aménagements. Ils déploient dans cette optique des trésors de pédagogie : aux plans diffusés en comités sur vidéo-projecteur, qui permettaient de situer approximativement les aménagements plébiscités et laissaient finalement une marge de manœuvre importante aux techniciens pour juger de l'installation définitive, le représentant de Services Techniques est progressivement passé aux photos numériques, avec simulations d'installations, mais qui restaient toutefois assez vagues. Aussi en vient-on de plus en plus à privilégier la concertation sur place, comme l'illustrent les propos de la technicienne actuellement en charge de représenter les Services Techniques dans les comités de quartier :

« J'ai essayé de développer le fait d'aller sur place, parce que je me suis rendue compte qu'entre les demandes telles qu'elles étaient transcrites et la réalité, ce n'était pas ça. Quand on va sur place, effectivement, peut-être que les habitants désiraient leur banc là, mais en même temps, peut-être que la balayeuse ne peut pas passer et que 30 mètres plus loin ce serait mieux : ça évite de faire des erreurs. En étant sur place, on prend les noms, on repère les visages, c'est du direct : 'c'est là que vous le voulez, vraiment ? Voyez, l'ombre ne tombe pas au bon endroit... C'est là ?' Si c'est là, si ça ne nous dérange pas, allons-y... C'est de la négociation après, ce n'est pas le plus fort, c'est l'intérêt le plus général. Les gens sont beaucoup plus renforcés dans leur intérêt si on prend en compte leur demande et qu'en plus, on l'étudie avec eux et qu'ils peuvent dire 'oui on était là' et expliquer à d'autres le pourquoi de cette solution. Ce côté relais pédagogique, ce que les habitants peuvent retranscrire aux autres, est très important. »

Ce faisant, la technicienne cherche donc à intégrer les intérêts exprimés par les habitants, tout en les confrontant à l'épreuve de la réalité par la démonstration, sur place, de la prégnance des contraintes relatives à l'entretien. Plutôt que de décider de la configuration précise du banc sans en référer aux habitants, sinon en leur présentant l'emplacement approximatif sur plan, elle privilégie l'échange argumenté entre logiques différentes. La solution adoptée, même si c'est la conception techniciste qui l'emporte, n'en sera que mieux acceptée car elle aura été concrètement justifiée et que les habitants présents pourront en témoigner. D'ailleurs, si parfois la logique fonctionnelle prime au nom de l'efficacité, à d'autres occasions, elle en vient à s'effacer au profit de la vision défendue par les habitants :

« Sur ce quartier, on en est au troisième emplacement de jeux. J'ai discuté avec les mamans et elles voulaient vraiment un autre emplacement, bien qu'il y en ait un de l'autre côté du bâtiment. Pour ma part, ça me paraissait excessif mais j'ai compris que pour elles c'était plus pratique, car elles peuvent garder un œil sur les grands qui vont à côté, tout en surveillant les petits. Donc j'ai été dans leur sens, même si au départ, je trouvais que c'était ridicule. On est, nous aussi, techniciens, capables de comprendre des choses ; on a notre point de vue, parce qu'un autre espace jeu, ça signifie de l'entretien, ce n'est pas que de l'investissement : il faudra les nettoyer, les grilles ne vont pas tenir, les chiens vont venir, il y a une quantité de problèmes qui vont surgir si on rajoute un espace jeux, mais après, il faut admettre qu'on peut passer outre. C'est pour ça que c'est important d'avoir un ou des porteurs de projets, pour voir si on répond bien à la problématique, et non pas à la question posée, à la demande faite. »

Ainsi, la prise en compte des intérêts des habitants, au cours d'un échange argumenté, a conduit la technicienne à délaissier sa propre conception techniciste pour construire un aménagement qui reflète véritablement un intérêt général, dans la mesure où le travail préalable d'explication commune aura montré qu'il correspond parfaitement aux préoccupations exprimées et qu'il sera en conséquence apprécié et utilisé par les habitants.

Les techniciens semblent ainsi avoir intégré la nécessité de s'ouvrir à la logique des intérêts portés par les habitants ; mais leur apprentissage ne s'arrête pas là : détenteurs de connaissances précieuses et jusque-là rarement contestées, ils ont pourtant du s'appropriier le savoir d'usage des habitants, de même qu'ils ont été tenus d'imaginer les instruments de démocratisation du forum abritant élus, habitants et techniciens. En définitive cependant, ils s'attachent avant tout à offrir aux habitants les moyens de s'acheminer vers l'intérêt général, en fournissant un cadre démocratique et des assises cognitives à leur réflexion. De même, les élus accompagnent également les citoyens en diffusant un certain nombre de valeurs et de savoirs qui fixent les bornes entre lesquelles il est possible de définir un intérêt qui soit général. Mais si la parole des politiques et des experts est porteuse d'apprentissage pour les habitants, si ces derniers parviennent davantage à maîtriser le langage de la connaissance et celui de la volonté, la participation citoyenne amène à l'inverse également les élus et les techniciens à évoluer : en particulier, ils délaissent désormais davantage la parole pour se positionner dans l'écoute et intégrer les intérêts portés par les habitants à leur propre logique. Dès lors, les décisions qui résultent de ces discussions tripartites et intègrent les préoccupations respectives des catégories d'acteurs représentées ne peuvent que refléter l'intérêt général, en tant que choix justes et acceptés par l'ensemble de la collectivité.

## CONCLUSION

L'idéologie de l'intérêt général n'a ainsi cessé de subir de multiples modifications au fil du temps, son contenu insaisissable lui permettant d'arrimer sa légitimité en dépit des remous de l'Histoire. Longtemps promu comme incarnant le bien de la collectivité, celui du royaume puis celui de la nation, et devant en conséquence s'imposer aux intérêts particuliers, l'intérêt général s'est progressivement adapté aux exigences d'une époque où l'individu est devenu roi et entend bien voir prises en compte ses revendications particulières. Les mutations du contenu même de l'intérêt général ont dès lors entraîné une transformation du cercle des acteurs admis à prendre part à sa définition. En effet, s'il fut une époque où l'Etat était légitime pour imposer un intérêt transcendant, où lui seul semblait pouvoir, au nom de la cohérence, déterminer la direction dans laquelle la nation devait s'engager, il n'en va plus de même dans un monde où sa marge de manœuvre se voit considérablement restreinte par des contraintes institutionnelles, techniques ou encore économiques qu'il ne maîtrise plus. La fiction de sa toute-puissance étant révélée au grand jour, sa soumission à des intérêts, notamment économiques, étant flagrante, l'Etat ne peut donc plus prétendre décréter un intérêt général déconnecté des attentes des individus ; aussi va-t-il rechercher un regain de légitimité dans l'annonce d'une prise en compte plus attentive des intérêts de ses administrés.

L'urgence de la participation s'est d'ailleurs faite d'autant plus pressante que la scène politique française ne parvenait pas à surmonter la crise qui la frappait. Maintes fois ressassé, analysé par les chercheurs, déploré par les élus, scandé par la presse, le malaise de la représentation est plus que jamais sensible et les résultats des élections d'avril 2002 ne sont venus qu'étayer ce constat. Les citoyens n'ont plus confiance dans leurs représentants, tout comme ils se défient des experts dont les analyses présentent des failles insurmontables, aboutissant à des catastrophes irréversibles comme l'ont montré l'affaire du sang contaminé ou encore celle de la vache folle. Les incertitudes concernant l'avenir sont telles que les citoyens n'admettent plus que les décisions dont ils subiront les effets continuent à être prises dans le secret des cabinets où politiques et experts s'entendent sans les consulter. Sur des projets qui les concernent, les citoyens entendent bien s'exprimer, et dans le cas contraire, ils n'hésitent plus à s'inviter d'eux-mêmes dans l'arène des discussions, ainsi que les manifestations entourant la réalisation d'infrastructures contestées, comme le TGV Méditerranée, ont pu l'illustrer.

L'agitation citoyenne, tout comme l'apathie civique qui tend à se manifester dans les urnes, constituent les deux facettes d'un même symptôme révélant la crise de l'intérêt général. Les décisions étatiques ne s'imposent plus d'elles-mêmes ; aussi la puissance publique cherche-t-elle à refonder leur légitimité en continuant à s'appuyer sur l'idéologie de l'intérêt général, tout en s'attachant cependant à la conforter par une discussion ouverte au plus grand nombre. La participation est donc institutionnalisée, mais c'est au niveau local, au plus près des citoyens, que se trouve la clé de l'engagement citoyen. Le législateur en a d'ailleurs bien conscience, qui laisse à cet échelon une liberté manifeste pour organiser l'implication des habitants. Mais ce faisant, il renforce inévitablement le pouvoir des représentants et rend d'autant moins aisé l'avènement des citoyens dans l'arène de discussion de l'intérêt général.

Pourtant, dans certaines villes, le volontarisme de l'équipe municipale a permis de prouver toute la pertinence de ces forums de construction partagée du bien commun. L'exemple de la commune de Pont de Claix en témoigne qui, à travers ses comités de quartier, a tenté d'instaurer un dialogue équilibré entre habitants, techniciens et élus pour décider ensemble des aménagements qui concrétisent l'intérêt général. Pourtant, le succès d'une telle démarche était loin d'être évident, dans la mesure où elle exigeait de remettre en cause des pratiques représentatives et professionnelles ancrées dans une longue tradition. D'ailleurs, les écueils auxquels se heurte la prise de responsabilité des citoyens sont rapidement visibles : l'ascendant des politiques sur ces structures demeure certain et l'étroitesse des questions qui sont soumises au regard des habitants handicape d'autant leur prétention à délaisser leurs revendications particulières pour appréhender l'intérêt général. Mais une réflexion est actuellement menée par la municipalité, témoignant de la nécessité de repenser la formule adoptée, ce que, d'ailleurs, les conflits qui éclatent sporadiquement ne manquent pas de souligner : non seulement les formes que revêtent ces comités doivent évoluer, mais les acteurs qui les composent aussi, et donc par ricochet, la définition de l'intérêt général qu'ils produisent. Les tensions soulignent en effet toute la difficulté d'articuler les logiques distinctes dont sont porteurs les trois catégories d'acteurs présents, pour construire une décision d'intérêt général qui soit stable et durable. Aussi est-il nécessaire de renforcer la communication entre eux afin que chacun fasse l'apprentissage du langage des autres et puisse se l'approprier. Ce n'est qu'au terme d'une telle évolution, une fois assises sur des bases cognitives solides qu'alimenteront techniciens et habitants, fondées sur des valeurs diffusées par les élus mais désormais défendues par les habitants, intégrant enfin les

revendications légitimes des citoyens, que les décisions conçues collectivement reflèteront véritablement l'intérêt général. Ce dernier doit cependant pouvoir être constamment retravaillé, en tant que résultat d'un compromis que de nouveaux apports sont systématiquement susceptibles de remettre en cause. C'est donc finalement dans la pérennisation d'un débat localisé et démocratisé, qui intègre l'importance de l'apprentissage comme de l'évaluation, que l'intérêt général recouvrera sa légitimité. Il en va ainsi de la crédibilité des pouvoirs publics que de s'appuyer sur de telles démarches, afin que les décisions qu'ils promeuvent concrétisent non seulement un équilibre entre leurs convictions politiques et les contraintes techniques, mais qu'elles reflètent au-delà la réalité d'un corps social qui ne les respectera en conséquence que davantage.

## BIBLIOGRAPHIE

### Ouvrages

- BACQUE Marie-Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Editions La Découverte, 2005.
- BEVORT Antoine, *Pour une démocratie participative*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002.
- BLANC Maurice (dir.), *Pour une sociologie de la transaction sociale*, L'Harmattan, Paris, 1992.
- BLANC Maurice, MORMONT Marc, REMY Jean, STORRIE Tom, *Vie quotidienne et Démocratie. Pour une sociologie de la transaction sociale (suite)*, L'Harmattan, 1994.
- BOURDIN Alain, *La question locale*, PUF, 2000.
- CALLON Michel, LASCOUMES Pierre, BARTHE Yannick, *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Editions du Seuil, 2001.
- CRAPS – CURAPP, *La démocratie locale. Représentation, participation, espace public*, PUF, 1999.
- CURAPP, *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, PUF, 1978, Vol 1 & 2.
- DONZELOT, Faire Société. *La politique de la Ville aux Etats-Unis et en France*, Editions du Seuil, 2003.
- DUMOULIN C., LA BRANCHE S., ROBERT C., WARIN P. (dir.) *Le recours aux experts, raisons et usages politiques*, PUG, Grenoble, 2005.
- GAUDIN Jean-Pierre, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Presses de la Fondation de Sciences Politiques, 1999.
- GUERIN Marc, *Conflits d'usage à l'horizon 2020. Quels nouveaux rôles pour l'Etat dans les espaces ruraux et périurbains ?*, La Documentation Française, Paris, 2005.
- MABILEAU Albert, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1991.

- MADEC Annick, MURARD Numa, *Citoyenneté et Politiques Sociales*, Flammarion, 1995.
- NEVEU Catherine (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, L'Harmattan, Paris, 1999.
- RANGEON François, *L'idéologie de l'intérêt général*, Editions Economica, Paris, 1986.
- RASERA Michel, *La démocratie locale*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2002.
- ROSANVALLON Pierre, *Le Peuple introuvable, histoire de la représentation démocratique en France*, Gallimard, Paris, 1998.
- RUI Sandrine, *La démocratie en débat, les citoyens face à l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2004.
- SIMMEL Georg, *Le conflit*, Circé, 1995.
- THEVENOT Laurent, *L'action au pluriel. Sociologie des régimes d'engagement*, Editions La Découverte, Paris, 2006.
- ZEMOR Pierre, *Pour un meilleur débat public*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003.

### Articles

- *Ecologie et politique*, dossier « aménagement, citoyenneté, démocratie », n°21, automne-hiver 1997.
- CHEVALLIER Jacques, « L'idéologie des fonctionnaires : permanence et/ou changement », in CURAPP, *Discours et idéologie*, PUF, 1980.
- GAUDIN Jean-Pierre, « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n°1, février 1995.
- JOBERT Bruno, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, n°2, avril 1992.

- LASCOUMES Pierre, « Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n°3, juin 1995.
- LAVILLE Jean-Louis, « Intérêt général, décision, pouvoir », in CURAPP, *Discours et idéologie*, PUF, 1980.
- LE GALES Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n°1, février 1995.
- LEGRAND Cyriaque, RANGEON François, VASSEUR Jean-François, « Contribution à l'analyse de l'idéologie de l'intérêt général », in CURAPP, *Discours et idéologie*, PUF, 1980.
- LEMIEUX Cyril, BARTHE Yannick, « Les risques collectifs sous le regard des sciences du politique. Nouveaux chantiers, vieilles questions », *Politix*, n°44, quatrième trimestre 1998.
- MULLER Pierre, « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, vol 42, n°2, avril 1992.
- THOENIG Jean-Claude, « La décentralisation, dix ans après », *Pouvoirs*, n°60, 1992.

### Compte-rendu des comités de quartier

- Grand Galet : septembre 1998 – juin 2006
- Iles de Mars : mai 1999 – mai 2006
- Villancourt : octobre 2001 – juin 2006
- Le Bourg : : octobre 2001 – mai 2006

### Entretiens

- 4 habitants
- 3 techniciens
- 2 élus