



Les professionnels de la participation :

La professionnalisation de la participation avec les habitants dans les instances de démocratie locale à travers quatre configurations de dispositifs participatifs municipaux : La Roche-sur-Yon, Mulhouse, Rennes, et Strasbourg.

Olivier ROTH

Mémoire de 4e année

Séminaire : Action Publique Locale

Sous la direction de : Philippe Leroy

2009 - 2010

Remerciements

Je dédie ce mémoire à Alex Ondo Lufort, mon camarade de classe des bancs de Dakar, avec lequel s'est formé mon intérêt pour cet objet d'étude.

Mes plus sincères remerciements à mon directeur de mémoire, Mr. Philippe Leroy, pour m'avoir épaulé durant la rédaction de ce travail, ainsi qu'à l'équipe professorale du séminaire, MM Marc Rouzeau et Christian Le Bart.

Je tiens également à témoigner toute ma reconnaissance aux personnes qui ont accepté de me recevoir et de répondre à mes questions : élus, agents territoriaux, experts, et conseillers de quartier, des villes de La Roche-sur-Yon, Mulhouse, Rennes, et Strasbourg.

Un grand merci à mes parents, pour leur soutien, et tout particulièrement à ma chère mère, qui m'a apporté une aide précieuse à la relecture.

Ce travail s'inscrit dans le cadre d'un apprentissage de la recherche. Il est donc nécessairement inabouti et présente des imperfections et des insuffisances. Par ailleurs, l'IEP n'entend donner aucune approbation aux informations et aux analyses contenues dans ce mémoire. Elles doivent être considérées comme relevant de la seule responsabilité de l'auteur.

Sommaire

Table des illustrations.....	5
Liste des sigles et abréviations.....	6
Introduction.....	7
I. Les professionnels de la participation au cœur de la territorialisation des politiques municipales : des positions et des rôles contrastés selon les configurations de démocratie locale.....	23
A. La place des professionnels de la participation dans la démocratie locale : des positions à géométrie variable dans les instances participatives.....	23
1. La présidence des conseils de quartier, une décision politique qui détermine fortement l'architecture des relations entre les acteurs.....	23
2. La territorialisation de l'administration municipale, socle de la démocratie locale.....	31
B. Déterminer la nature et le degré de la participation, les professionnels de la participation entre volonté politique et contraintes techniques	35
1. L'accompagnement du processus de participation par la maîtrise du territoire.....	35
2. Les professionnels de la participation au cœur du rapport entre les instances participatives et le conseil municipal	41
II. L'émergence d'une ingénierie de la participation, un savoir-faire spécifique technicisant le rapport au politique dans les instances de démocratie locale.....	49
A. L'évaluation et l'ajustement des instances de démocratie locale aux enjeux et aux objectifs de la participation.....	49
1. L'évaluation des conseils de quartier par les conseillers de quartier.....	49
2. Réduire les « barrières à l'entrée » de la participation.....	54
B. La boîte à outils du dialogue public, une ressource précieuse dans l'animation des instances de démocratie locale.....	59
1. Le travail de modération et de gestion des conflits.....	60
2. Permettre le changement d'échelle : effets d'apprentissage et expérimentation de nouveaux outils.....	65
III. Une professionnalisation différenciée dans un cadre commun : des réseaux d'acteurs interstitiels agissant autour d'un référentiel participatif aux déclinaisons multiples.....	73
A. Des savoir-faire d'origine diverse pour des réseaux d'acteurs inégalement intégrés : une profession en cours de structuration.....	73
1. La reconversion des connaissances acquises dans des domaines connexes à la participation.....	73
2. Une régulation pluraliste autour de réseaux d'échanges d'expériences et de ressources méthodologiques	78
B. La construction d'un référentiel commun au sein de différentes configurations de démocratie locale : des instrumentations multiples.....	82
1. Des acteurs interstitiels de l'action publique : une expertise transversale et paradoxale.....	82
2. Une transformation de la gouvernance territoriale par l'instrumentation de la participation	87
Conclusion.....	96
Bibliographie.....	100
Annexes.....	102
1. Liste des entretiens.....	102
2. Tableaux.....	103
3. Cartographie.....	105
4. Textes normatifs.....	107
5. Table des matières.....	116

Table des illustrations

Tableau n°1 : Les conseils de quartier et leur environnement administratif

Tableau n°2 : Position des acteurs en fonction de la présidence des conseils de quartier

Tableau n°3 : Missions des agents en fonction de l'échelle territoriale

Tableau n°4 : Les remises à plat et les évaluations des conseils de quartier ,

Tableau n°5 : Les deux principaux profils de professionnels de la participation

Tableau n°6 : Quatre type d'instrumentation de la participation

Encadré n°1 : La mise en place des dispositifs participatifs

Encadré n°2 : L' élu animateur du conseil de quartier

Encadré n°3 : Mise à l'agenda des conseils de quartier

Encadré n°4 : Les remises à plat au moment du renouvellement du mandat municipal

Encadré n°5 : La communication autour des instances participatives

Encadré n°6 : Les moments de restitution du travail accompli

Encadré n°7 : L'animation du dialogue public, consensus et dissensus

Encadré n°8 : Trajectoires classiques des professionnels de la participation

Encadré n°9 : Trajectoires particulières des professionnels de la participation.

Liste des sigles et abréviations

CNDP : Conférence Nationale du Débat Public

CPP : Communauté de Politique Publique

DSQ : Développement Social des Quartiers

DSU : Développement Social Urbain

EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunal

GAM : Groupes d'action municipaux

NIMBY : Not In My Back Yard (Pas Dans Mon Jardin)

PRU : Plan de Rénovation Urbaine

RPP : Réseau de Politique Publique

Introduction

« La démocratie ne consiste pas à mettre épisodiquement un bulletin dans une case, à déléguer les pouvoirs à un ou plusieurs élus, puis se désintéresser, s'abstenir, se taire pendant cinq ans. Elle est action continuelle du citoyen et requiert à ce titre sa présence vigilante ».

Pierre Mendès-France, 1962.

A l'heure où de nombreux sondages et les taux record d'abstention électorale ne cessent de souligner l'endémique « crise de la représentativité » qui frappe le monde politique, la démocratie locale apparaît souvent comme le dernier refuge de la citoyenneté. Un tel phénomène s'explique d'abord par le moindre éloignement géographique entre les électeurs et leurs représentants, et par le caractère plus concret, palpable des décisions prises par ces derniers. Cette confiance plus forte des citoyens dans le local par rapport au national commence toutefois à se fissurer elle aussi : de vastes aires urbaines, et des catégories entières de la population se sentent délaissées par les pouvoirs publics, et se désintéressent des affaires publiques. Devançant la loi, de nombreuses villes ont ainsi pris des initiatives variées visant à revivifier, ressouder le lien social, d'abord dans les zones sensibles, puis peu à peu sur l'ensemble de leur territoire. Bien souvent, le législateur est venu entériner et harmoniser des processus déjà à l'œuvre sur le terrain, les villes faisant d'une certaine manière office de laboratoire des nouvelles formes de citoyenneté et de débat démocratique. Elles se sont dotées d'instances associant les habitants à la définition et la mise en œuvre des politiques publiques municipales, et ont affecté en conséquence une partie de leur administration à l'animation du dialogue public avec les citoyens. De multiples acteurs interviennent donc dans ces dispositifs, et c'est pourquoi il est légitime de s'intéresser à ces modalités contemporaines de participation, et aux professionnels qui en assurent le fonctionnement. Avant de poursuivre, il faut préciser que le choix de ce thème de recherche est lié à un intérêt personnel développé au cours d'un voyage d'étude à l'étranger¹, à l'occasion d'un stage qui a éveillé chez l'auteur de ces lignes un intérêt tout particulier pour la démocratie participative locale.

Après avoir passé en revue le contexte juridique dans lequel a émergé la nécessité de la participation des habitants à l'action publique, cette introduction détaillera la phase de construction du sujet, puis présentera le terrain de recherche finalement arrêté. Le cadre conceptuel de cette étude sera ensuite explicité, pour ensuite préciser l'identité des acteurs et les processus qui font l'objet de cette recherche. Il restera encore à présenter la problématisation du sujet et les hypothèses qui en découlent, pour enfin justifier l'articulation du plan et le schéma argumentatif qui structurent l'analyse dans cette étude.

L'émergence de la thématique de la participation des citoyens à l'action publique locale

¹ Stage réalisé de mars à juin 2009 dans le service Études, Financement et Planification de la ville de Guédiawaye, dans la banlieue de Dakar au Sénégal, à l'issue duquel a été rendu un rapport sur la participation citoyenne dans la commune d'arrondissement de Ndiarème Limamoulaye.

est généralement associée à la critique de l'étatisme gaulliste qui prévalait pendant les Trente Glorieuses, par la droite giscardienne d'une part, et par la gauche socialiste et « gamiste »² d'autre part. Elle est également liée aux débats sur la décentralisation : ainsi, à l'Assemblée Nationale, les rapports Guichard (1976) et Delmon (1977) qualifient d'« indispensable » la nécessité de décentraliser l'action publique tout en développant la démocratie locale. Il est intéressant de noter ici que le Sénat rejette dans un premier temps (en 1979, à l'unanimité moins deux voix) le projet de loi sur la décentralisation qui comportait un chapitre entier sur la participation et proposait un référendum décisionnel local. L'objectif des sénateurs étaient alors d'affirmer avec force l'idée qui prévaudra lors du vote de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, dite loi de décentralisation, à savoir que la participation se développe spontanément dès lors que le pouvoir est décentralisé aux élus locaux. Au nom de la liberté des collectivités territoriales, députés et sénateurs renoncent à préciser les modalités d'association des citoyens à l'action publique locale. Cependant, en deuxième lecture, un amendement pour le moins inoffensif, proposé par un député non-inscrit, A. Zeller, est finalement adopté : « des lois détermineront les conditions de la participation à la vie locale ». Pendant une dizaine d'années, cette disposition restera pratiquement lettre morte.

La première application concrète de cet « impératif participatif » apparaît néanmoins durant cette période avec les opérations HVS³, qui accordent une place importante à l'implication des résidents concernés. Peu après l'alternance de 1981, le rapport Dudebout⁴ initie les programmes de Développement Social des Quartiers (DSQ) en réponse aux émeutes des banlieues lyonnaises, mais la perspective d'une participation institutionnalisée passe peu à peu au second plan⁵. Avec la victoire de la gauche étatiste de Mitterrand sur celle, décentralisatrice, de Rocard, la mise en œuvre de la décentralisation occupe le devant la scène, et l'essor de la communication remplace le discours sur la participation. Le gouvernement, qui souhaitait pourtant favoriser l'échelon régional et aligner la fonction publique territoriale sur la fonction publique nationale, adopte finalement une posture départementaliste et crée en 1984 un régime particulier pour les fonctionnaires territoriaux. Gardant ainsi la main sur le recrutement de leurs agents, les anciens « notables locaux » tant décriés sont soudainement promus « entrepreneurs en politiques publiques » et se professionnalisent pour faire face à leurs nouvelles responsabilités. Parallèlement, la thématique de la participation se fait de plus en plus rare dans le débat public national, reléguée au rang des utopies des années 70 en dépit de quelques

2 Terme qui renvoie aux Groupes d'Action municipaux (GAM), présents aux Assises Nationales du socialisme en 1974 du fait de leur montée en puissance aux élections municipales de 1971. Le secrétaire national des GAM, Robert de Caumont, devient membre du comité directeur du PS, et affiche l'objectif de « prendre le pouvoir pour le rendre aux habitants », et fustige la « fausse démocratie de la délégation ».

3 Les opérations Habitat et Vie Sociale désignent le programme de réhabilitation de HLM lancé par l'État en 1977, dirigé par J. Barrot, secrétaire d'État au logement du gouvernement de R. Barre.

4 Rapport intitulé « Ensemble, refaire la ville ». H. Dudebout est par ailleurs membre fondateur des GAM, maire de Grenoble (de 1965 à 1983) et député (de 1973 à 1983), proche de M. Rocard, il est réputé avoir fait de sa ville un laboratoire en matière de mixité sociale et d'initiative citoyenne.

5 M. Paoletti, *Décentraliser d'accord, démocratiser d'abord. Le gouvernement local en question*. La Découverte, Paris, 2007. L'auteur va jusqu'à affirmer que la participation s'est alors « ringardisée » (p. 18)

initiatives isolées⁶; elle a presque totalement disparu du discours officiel au moment des élections municipales de 1983.

L'heure est en effet à la modernité, la décentralisation devient une affaire sérieuse, d'experts, dans laquelle les habitants ne peuvent intervenir qu'à la marge, essentiellement dans le cadre restreint de l'action sociale. Il faut pourtant signaler quelques avancées au cours de la décennie 1980, telles la création à Paris, Lyon, et Marseille, de comités d'initiative et de consultation d'arrondissement par l'article 16 de la loi du 31 décembre 1982, dite loi Bouchardeau, sur la démocratisation des enquêtes publiques, ou encore l'obligation de concertation pour les « modifications substantielles des conditions de vie des quartiers et des ensembles immobiliers » avec la loi du 18 juillet 1985. Ces dispositions ont cependant connu une faible concrétisation, au regard des considérables avancées qui vont être opérées à partir du début des années 90 : face à la panne de l'action publique, aux contestations systématiques des grands projets d'équipements (TGV, autoroutes, nucléaire, etc.), l'État se résout à devenir animateur en participation⁷. Ce revirement est facilité par l'irruption dans les politiques publiques des normes de « management participatif » issues du monde des entreprises, elles aussi soucieuses de valoriser l'implication personnelle et d'améliorer la gestion de leurs activités. A la différence des années 70, la participation est désormais promue non plus par les opposants au pouvoir mais par le pouvoir lui-même, qui devient le principal initiateur des démarches visant à associer les citoyens à la décision publique.

Ce renouveau de la participation commence avec la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, qui instaure le principe de concertation avec les habitants pour toute opération d'aménagement, et se poursuit avec la loi du 3 janvier 1992 qui crée les commissions locales de l'eau. Mais c'est surtout la loi du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République, dite loi ATR, qui pose véritablement les premières pierres de la démocratie participative en France. Elle contient trois dispositifs majeurs : les villes sont autorisées à créer des comités consultatifs, présidés par des élus, adressant un rapport annuel au conseil municipal, à mettre en place des commissions consultatives des services publics locaux présidés par le maire ou le président de l'EPCI⁸ et incluant des associations d'usagers, et ont enfin la possibilité d'organiser des consultations locales par vote. Une curiosité législative est ici à souligner : les conditions à réunir pour organiser ces consultations sont si drastiques que leur utilisation est pratiquement impossible.⁹ La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi Barnier, est suivie en 1996 d'un décret d'application relatif à la consultation du public et des associations, qui crée la Commission Nationale du Débat Public

6 Par exemple à Mons-en-Baroeul, avec le maire Marc Wolf, qui organise tous les 3 ans un référendum sur le budget, à partir d'options élaborées par questionnaires distribués aux associations et aux habitants.

7 S. Rui, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*. Armand Colin, Paris, 2004.

8 Établissement Public de Coopération Intercommunale, désigne les regroupements de communes (l'intercommunalité), codifiés notamment par la loi ATR et la loi Chevènement de 1999.

9 Il faut en effet l'accord de tous les maires, ou une pétition regroupant 1/5 des électeurs, validé par vote majoritaire de l'assemblée intercommunale, le projet ne peut porter que sur des aménagements urbains, et le vote ne peut avoir lieu que pendant les deux années intermédiaires du mandat. Enfin, ils ne peuvent pas obliger les élus, et la loi précise que : « Dans l'année, un électeur ne peut signer qu'une seule saisine tendant à l'organisation d'une consultation » !

(CNDP). Cette instance est une originalité française, sans réel équivalent ailleurs en Europe, organisant une demi-douzaine de consultations publiques par an autour de controverses techniques et scientifiques, comme par exemple récemment sur les nanotechnologies. Enfin la loi du 25 juin 1999, dite loi Voynet, institue des conseils de développement dans les communautés d'agglomération (entre 50 000 et 500 000 habitants) et les pays¹⁰, réunissant des acteurs du monde social, économique, et culturel. Avec ses quatre niveaux de décentralisation (ville, EPCI, département, région), la France a l'un des systèmes administratifs les plus complexes d'Europe, ce qui constitue dans une certaine mesure un frein à la participation¹¹. Le flou qui entoure la répartition des compétences rend en effet incertain les recours auprès des collectivités territoriales. En somme, l'ouverture de l'action publique aux habitants reste pour l'heure timide, facultative, et contrôlée par les élus locaux¹².

Les années 2000 sont quant à elles marquées par l'avènement de la notion de « proximité », avec notamment les élections municipales de 2001, qui consacrent selon ses détracteurs le citoyen « passif », « pris isolément », dont les besoins sont « pris en charge », très loin d'un citoyen « titulaire de droits dans l'espace public »¹³. Ceci explique qu'en première lecture de la loi du 27 février 2002, dite loi Vaillant, relative à la démocratie de proximité (voir les articles 1 à 4 en annexe), les parlementaires écartent la notion de démocratie participative, et rehaussent le seuil de population à partir duquel la création de conseils de quartier est obligatoire de 20 000 à 50 000, puis à 80 000. La loi s'impose donc de manière impérative à environ une soixantaine de communes, et de manière facultative aux communes entre 20 000 et 80 000 habitants. En outre, le législateur laisse une grande marge de manœuvre aux conseils municipaux pour fixer les modalités de leur création et organiser le découpage du territoire de la ville en quartiers. Cette loi encourage aussi les municipalités à déconcentrer leur administration, et complète la loi ATR en faisant de la CNDP une instance autonome, et en précisant le statut de l'élu, dont la professionnalisation commence à devenir dysfonctionnelle¹⁴ : si celle-ci historiquement accompagne la démocratisation, elle tend aujourd'hui à rétracter le politique sur les enjeux électoraux, et à resserrer la démocratie représentative. La proximité peut certes être vue comme mettant les prestations individualisées, le clientélisme et la relation de service au cœur du métier politique¹⁵, elle n'en est pas moins le socle de la démocratie locale actuelle, le creuset dans lequel se développent des instances originales ayant pour but de permettre l'expression des citoyens.

Par ailleurs, la réforme constitutionnelle de 2003, en favorisant le droit à l'expérimentation des collectivités locales, permet aux collectivités locales de se soustraire aux normes en vigueur en matière

10 Division territoriale correspondant aux régions historiques et naturelles, définie par la loi du 4 février 1995, dite Loi Pasqua, comme des territoires de projet ayant vocation à développer des « contrats de pays ». (art. 22)

11 Il y a en effet seulement deux niveaux dans la plupart des pays comme au Royaume Uni, au Portugal, au Pays Bas, au Danemark, etc. et trois niveaux dans certains autres : en Grèce, en Espagne, en Italie, en Belgique, etc. Cf. La complexité locale. Comment faire avec? Jusqu'où s'en accommoder? Pouvoir Locaux, n°68, février 2006.

12 C. Blatrix, « L'enquête publique, victime du débat public? » *Pouvoirs locaux*, n°62, septembre 2004, pp 85-93.

13 Rémi Lefebvre, « Rhétorique de la proximité et « crise de la représentation », *Cahiers Lillois d'économie et de sociologie*, l'Harmattan, Paris, février 2001p. 111-132

14 D. Gaxie, « Les enjeux citoyens de la professionnalisation politique », *Mouvement*, n°18, 200, p 21-27

15 C. Le Bart et R. Lefebvre (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, et pratiques*, Presse Universitaire de Renne, 2005.

de coopération, et d'instituer temporairement des coalitions d'acteurs publics et privés en vue de résoudre une situation particulière. Ainsi, à l'échelle municipale, il est parfois difficile de repérer clairement le périmètre et la nature des dispositifs participatifs utilisés, ces derniers étant autant le fruit de textes législatifs vagues que d'innovations procédurales propres à chaque ville, associant ponctuellement de multiples acteurs selon des procédures régulièrement renouvelées. En plus des instances déjà citées, viennent se greffer de nombreux dispositifs tels que les ateliers urbains, des concertations sur les services publics, celles dans le cadre du PRU¹⁶ et du CUCS¹⁷, etc. Toutefois, au sein de cette nébuleuse, les conseils de quartier apparaissent aux yeux des acteurs comme l'axe central¹⁸, pivot de la plupart des autres dispositifs engagés sur le territoire des villes.

La phase exploratoire a consisté en une série d'entretiens téléphoniques courts dans les différentes villes et un entretien long mais non enregistré avec un directeur de quartier à Rennes (recontacté par la suite pour un entretien formel), et elle a été complétée par la consultation des organigrammes et autres documents disponibles en ligne. Il n'a pas été facile de délimiter ensuite les limites du champ de la recherche face à une thématique aussi vaste, et ce n'est qu'assez tardivement que les contours d'un objet d'étude suffisamment précis se sont dessinés. Au départ, il n'était envisagé de mener l'enquête qu'auprès d'agents territoriaux, et dans une seule ville, mais rapidement, il a paru nécessaire d'élargir ce spectre, pour enrichir l'analyse avec d'autres points de vue et d'autres « architectures » participatives. Toutefois, il n'a pas non plus fallu négliger le risque de diluer le sujet dans un terrain inconsistant, et de ne recueillir ainsi qu'un matériau vague et sans cohérence, ou trop volumineux et impossible à traiter correctement. Ainsi, en fixant à quatre le nombre de villes à étudier, la confrontation des particularités des différentes communes prises en compte s'est avéré riche d'enseignement, et a permis de réaliser un nombre d'entretiens somme toute raisonnable (quatre par localité). Enfin, il a été possible d'assister à une plénière de conseil de quartier à Rennes¹⁹, et à une réunion publique de concertation à Strasbourg²⁰, observations externes (sans y prendre part) qui ont permis d'apporter quelques indications pratiques concernant le déroulement des séances. La méthode de l'entretien s'est imposée d'elle-même, l'utilisation de questionnaires étant rendue difficile en raison de l'éloignement et de la diversité des acteurs.

Le choix des villes est évidemment lié à des disponibilités personnelles, mais il a été surtout dicté par la nécessité de pouvoir prendre du recul par rapport à une configuration particulière de démocratie locale, afin d'être en mesure de repérer les éléments qui n'en dépendaient pas et s'inscrivaient dans une dynamique plus globale. La sélection des acteurs à interroger a fait l'objet d'une

16 Projet de Rénovation Urbaine, prévu par la loi du 1er août 2003, dite loi Borloo.

17 Contrat Urbain de Cohésion Sociale, prévu par la loi du 31 mars 2006, dite loi sur l'égalité des chances.

18 Entretien avec le chef de projet conseils de quartier, Strasbourg : « *Donc, on a un dispositif relativement complet sur le territoire, en fonction des publics, qui maillent l'ensemble des territoires de la ville, mais le point d'appui principal, c'est tout de même le conseil de quartier, c'est vraiment l'axe central sur lequel on s'appuie beaucoup.* »

19 Plénière exceptionnelle du conseil de quartier du Blossnes, mars 2010, présentation du CUCS

20 Concertation sur les tarifs des services publics, réunion de synthèse, avril 2010

attention renforcée, pour couvrir le sujet sans se priver d'informations essentielles que ne pouvaient fournir les professionnels de la participation. C'est pourquoi quelques élus et conseillers de quartier ont également été sollicités, les premiers parce qu'ils définissent le périmètre des dispositifs et souvent les animent eux-mêmes, les second dans la mesure où leur regard « profane » qu'ils portent sur la thématique pouvait s'avérer un complément non négligeable. A noter qu'à Strasbourg, deux entretiens supplémentaires ont été réalisés sur le tard (ce qui porte leur nombre total à 18) auprès de deux experts indépendants, qui sont très présents dans les dispositifs participatifs de cette ville. Il faut pour finir remarquer que des acteurs positionnés à tous les échelons dans la municipalité ont pu être contactés, aussi bien au plus près du terrain (chargés de mission, élus de quartiers, conseillers de quartier etc.) qu'au niveau central (directeur adjoint, chef de projet, adjoints, etc.).

Le contact avec les acteurs a été plutôt aisé, ce qui n'est pas sans signification : il n'est pas étonnant, et dans un certain sens logique, avec des professionnels spécialisés dans le rapport aux habitants, que ceux-ci fassent preuve d'une grande disponibilité (malgré leur considérable charge de travail), et soient à l'aise lorsqu'il s'agit de discuter de leur métier. En effet, ils sont parfois sollicités par la presse locale pour présenter leur poste et leurs missions²¹, et beaucoup déclarent accorder une importance toute particulière à l'explicitation des règles du jeu et du rôle de chacun avant d'entamer tout dialogue avec les habitants. Les dialogues ont donc été relativement fluides et sereins, et les informations récoltées d'une qualité assez remarquable.

Au fil des entretiens, il est apparu clairement qu'il n'était pas possible d'englober l'ensemble des dispositifs de démocratie locale présents dans les villes. Aussi, pour aborder une thématique telle que la participation des habitants, il convient de resserrer le champ de la recherche autour des conseils de quartier, sans pour autant passer outre les autres formes d'implication des habitants lorsqu'elles sont organisées par les mêmes acteurs. Ces conseils constituent en effet la clef de voûte, l'exosquelette des instances de consultation et de concertation avec les habitants, et il n'est pas rare de retrouver une partie des conseillers de quartier dans les autres dispositifs de participation initiés par la municipalité²². C'est pour cette raison que les professionnels de la participation seront étudiés principalement à travers le prisme des conseils de quartier.

Si la loi oblige les communes de plus de 80 000 habitants à se doter de conseils de quartier, elle laisse au conseil municipal le soin de définir les modalités concrètes de leur fonctionnement, d'où une très grande variabilité, démultipliée par la relative autonomie dont jouit chaque conseil dans l'élaboration de son règlement intérieur. Les quatre communes qui font l'objet de cette étude sont de tailles diverses, et ont toutes un découpage territorial singulier, ainsi qu'une organisation de conseils de quartier qui leur est propre. Plutôt que d'énumérer une à une les caractéristiques des instances de chaque ville, le tableau n°1 résume les informations essentielles qui ont pu être collectées. A première

21 Entretien avec un correspondant de quartier, La Roche-sur-Yon

22 Comme le confirment plusieurs enquêtés, ainsi que l'observation effectuée à Strasbourg

vue, les contextes institutionnels dans lesquels évoluent les professionnels de la participation semblent assez différents, mais derrière la mosaïque d'intitulés, les missions qui leur sont confiées restent relativement stables à niveau de responsabilité comparable. En revanche, l'organisation même des conseils est très contrastée, notamment en ce qui concerne la présidence des séances plénières, et le mode de désignation des conseils de quartier. Or ces deux paramètres sont déterminants dans le rôle que jouent les professionnels de la participation dans la démocratie locale, et conditionnent fortement la nature de leurs interactions avec les élus et avec les habitants.

Tableau n°1 : Les conseils de quartier et leur environnement administratif

	La Roche-sur-Yon	Mulhouse	Rennes	Strasbourg
<i>Nombre d'habitants</i>	54 565	110514	207922	272 975
<i>Nbre. de conseils de quartier</i>	5	16	13	10
<i>Territoires intermédiaires</i>	12 quartiers (enveloppes de quartier)	5 secteurs (depuis 2008)	Pas d'autre niveau	Pas d'autre niveau
<i>Animation des séances plénières</i>	Habitant	Adjoint de quartier	Adjoint de quartier	Intervenant externe
<i>Recrutement des conseillers</i>	Tirage au sort / volontariat	Volontariat	Volontariat	Tirage au sort / volontariat
<i>Type de saisine</i>	Lettres de mission / auto-saisine	Saisine	Saisine	Saisine partiellement systématique / auto-saisine
<i>Titre de la délégation de l'adjoint</i>	Adjoint à la démocratie participative, à la vie associative et des quartiers.	4ème adjointe au maire, déléguée à la démocratie locale	1ère adjointe, déléguée à la solidarité	1er adjoint, délégué à la démocratie locale
<i>Titre de la direction générale</i>	Lien social et citoyenneté	Solidarité et proximité	Proximité et cohésion sociale	Information et Démocratie Locale
<i>Service support</i>	Mairies annexes	Action Territoriale	Directions de quartier	Directions de proximité
<i>Agents centraux</i>	Directeur général adjoint	Directrice adjointe du service Action Territoriale	Directeur général adjoint	Directeur général adjoint, chefs de projet
<i>Agents de terrain</i>	Correspondants de quartier	Chargés de mission territoriaux	Directeurs de quartier, chargés de mission, agents de développement local	Directeurs de proximité, chargés de mission, correspondants de quartier

Une première distinction peut d'emblée être effectuée : deux des quatre profils sont assez atypiques, comparés à l'ensemble des villes disposant de conseils de quartier. La Roche-sur-Yon, en

premier lieu, s'est dotée de telles instances alors même que la loi ne l'y obligeait pas, et Strasbourg, d'autre part, a mis en place une configuration originale, avec un collège d'habitants représentant les deux tiers des conseillers de quartier, et un recours fréquent aux intervenants externes. Les deux villes ont par ailleurs en commun la « mise en retrait » des élus dans l'animation de ces conseils, et l'utilisation du tirage au sort pour constituer les collèges d'habitants. Quand à Mulhouse et Rennes, leurs conseils de quartier présentent des caractéristiques qui sont assez proches de la plupart des autres villes françaises, permettant ainsi une montée en généralité par rapport aux autres configurations de démocratie locale observables en France.

Il est nécessaire avant d'aborder un tel sujet de clarifier quelques termes qui constituent le champ lexical de cette étude, à commencer par la démocratie locale elle-même. Au sens premier, elle désigne le résultat du transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales, et partant, elle englobe les mécanismes de sélections des élus locaux ainsi que les débats publics qui ont lieu à l'occasion de ces élections. Une deuxième signification tend à se surajouter à cette première dimension : celle de la participation des citoyens à l'action publique, tant institutionnelle que contestataire. Il s'agit donc ici de ne retenir que la seconde acception dans sa partie formelle, autrement dit, les instances associant des habitants, organisés ou non, à l'action publique. La participation, en creux, désigne donc l'ensemble des procédures et des dispositifs, permanents ou ponctuels, qui permettent à des acteurs peu ou pas du tout institutionnalisés de contribuer à la définition des politiques publiques.

Un épais brouillard entoure cependant la notion de « participation », souvent confondu avec la démocratie de proximité voire parfois avec la GUP²³, elle évoque dans ce sens l'écoute réciproque entre gouvernants et gouvernés, mais cantonnée au relais de demandes localisées. La démocratie participative, certes pour une bonne part enclavée dans le micro local, dépasse pourtant par endroit cette frontière, et provoque à partir d'objets locaux des débats fortement politisés où des visions antagonistes de la société s'affrontent. Par ailleurs, il est courant d'opposer démocratie participative et démocratie délibérative²⁴, la première insistant sur une participation élargie et diversifiée de la population, l'autre sur la qualité d'une délibération entre un nombre réduit de participants. Encore une fois la distinction est très artificielle, et les deux visions coexistent dans la plupart des dispositifs actuels, tant est prégnant à la fois le souci d'associer le plus de personnes possibles, surtout celles à la lisière de la chose publique, et l'idée de parvenir à un débat utile pour la décision publique à travers de petits groupes constitués à cet effet. Une autre distinction irriguant le terme de participation est celle entre démocratie « apprivoisée », relevant de la pacification des rapports sociaux et recherchant le consensus, et démocratie « agnostique », dans laquelle la dimension conflictuelle est mise en valeur, ce

23 Gestion Urbaine de Proximité, prévue par la circulaire du 31 décembre 1998

24 L. Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. Seuil, Paris, 2008. L'auteur remarque la notion de démocratie délibérative à plus de succès dans les pays anglo-saxons, où l'on parle volontiers de « tournant délibératif », tandis qu'en France le terme « participatif » est beaucoup plus courant.

qui suppose de permettre l'expression de points de vue contradictoires, quitte à générer un « dissensus », défini comme l'absence de consensus. Autrement dit, dans cette dernière optique il est vu comme préférable d'opter pour l'une des options possibles quitte à gêner certains intérêts, plutôt que de façonner un « consensus mou » qui ne satisfait personne. En réalité, l'opposition n'est pas aussi stricte qu'elle n'y paraît, car d'une part le consensus absolu n'existe pas, et d'autre part, le dissensus, en révélant des contradictions auparavant invisibles, sert souvent à avancer vers un consensus acceptable par tous.

En revanche, la nuance entre participation et consultation doit être dès maintenant très clairement établie : la participation sans consultation suppose une simple information du public et s'inscrit dans une volonté de transparence, ou désigne parfois l'implication dans la vie associative et culturelle du quartier, dit autrement, le bénévolat. Il sera ici question principalement de participation en tant qu'elle est consultation, autrement dit lorsqu'elle entraîne la production d'un avis argumenté à même de nourrir, d'orienter, voire de contredire la décision publique. La consultation elle-même se distingue de la concertation, notion qui renvoie à un processus dans lequel les parties prenantes recherchent un accord en vue d'une décision ultérieure (le terme est cependant employé comme un synonyme de participation par de nombreux acteurs). Il s'agit d'un dialogue autour de différentes alternatives possibles d'un projet déjà entamé, mais qui n'engage que partiellement les commanditaires. En revanche, lorsque ces derniers s'engagent à tenir compte du résultat des discussions, la participation glisse alors dans le domaine de la co-élaboration, ou de la co-construction, situation dans laquelle les projets envisagés sont conçus dès l'origine de manière concertée. Mais la décision finale appartient toujours aux élus, à moins qu'il ne s'agisse d'un dispositif de co-décision, l'opportunité même du projet est alors mise en jeu, et la volonté des citoyens peut exceptionnellement s'imposer contre celle des pouvoirs publics. Cette dernière dimension, peu présente (mais pas absente) dans les terrains d'enquêtes choisis, ne sera pas abordée dans cette étude, et il conviendra de ne retenir ici que les quatre niveaux qui viennent d'être explicités : information, consultation, concertation, coproduction.

Il est également possible de distinguer les termes d'« habitants » (parfois appelés « résidents »), qui renvoie les individus à leur implantation locale dans un territoire précisément identifié, objet privilégié de la proximité et des opérations d'urbanisme, et de « citoyens » (ou « concitoyens »), qui désigne plus généralement les individus s'intéressant aux affaires publiques. Dans le premier cas, il s'agit de prendre en compte l'aspect « usager » du cadre de vie, dans l'autre, les individus sont plutôt considérés pour leur « bon sens » et leur aptitude au dialogue public. Plus généralement, les habitants se voient attribuer une « expertise » d'usage, aussi appelée « savoir » ou « expérience » d'usage, ce qui signifie qu'ils sont détenteurs d'informations sur leur cadre de vie, et capables de produire une analyse de celui-ci.

Avant de poursuivre, il faut dire quelques mots sur la territorialisation de l'action publique, qui connaît de profondes mutations depuis le déclin du modèle de la « régulation croisée » de M. Crozier

et de J-C Thoenig²⁵, qui caractérisait la gestion publique territoriale en France dans les années 50-60. Les politiques publiques étaient alors largement « territorialisées », c'est à dire définies de manière hégémonique par l'État, incarnation de l'intérêt général et détenteur de l'essentiel des ressources financières et juridiques, tandis que les collectivités locales n'occupent qu'un rôle de second plan, résiduel, et sont maintenues dans un rapport de dépendance. L'apport du modèle de Crozier et Thoenig était de montrer les logiques d'ajustements, de cooptation qui prévalaient derrière la façade bureaucratique du système : les acteurs locaux négocient chacun de leur côté des avantages auprès des services étatiques, et rivalisent d'ingéniosité pour court-circuiter les régulations hiérarchiques descendantes, ainsi que les relations politiques ascendantes. Ce modèle s'affaiblit à partir des années 70, et s'estompe sans toutefois disparaître complètement dans les années 90, avec la montée en puissance d'autres acteurs en-deçà de l'État (collectivités territoriales) et au-dessus de lui (Union Européenne). De nouveaux problèmes publics surviennent, tels le chômage, l'exclusion, la pollution, face auxquels l'État semble impuissant, et l'émiettement communal sur lequel reposait sa domination se réduit avec la décentralisation et le renforcement des EPCI. C'est donc logiquement qu'émerge la thématique du développement local, la gestion publique devient alors « territoriale », c'est à dire ascendante, partant de la connaissance du terrain pour définir l'action publique.

L'État perd sa position centrale, se retire, mais son influence ne fait que se transformer. Les incertitudes auparavant structurées par le cloisonnement la segmentation des services de l'État, sont alors de plus en plus « déstructurées »²⁶, et le besoin de partenariat, d'institutionnaliser une action collective se fait de plus en plus sentir. La définition des problèmes s'opère désormais à partir du terrain, l'État intervient par le biais de politiques qui ne définissent plus les critères de résolution des problèmes, mais fixent des procédures faiblement contraignantes, qui enjoignent une multitude d'acteurs à coopérer, à mutualiser les risques. Cette institutionnalisation n'a pas forcément joué en faveur des élus locaux, qui perdent une large part du contrôle de la mise en œuvre des politiques, mais conservent la légitimité de la décision. Il y a un phénomène de « différenciation », un découplage entre le territoire, administratif, politique, et les lieux où se situent les enjeux réels, et les opportunités de trouver des solutions.

En résumé, après un processus de dé-territorialisation orchestré par l'État pour construire l'unité de la nation, s'est enclenché un processus de re-territorialisation, qui engendre un mode de régulation polycentrique, voire a-centrique, qui rend beaucoup plus complexe la gestion publique territoriale. De nombreuses passerelles peuvent être établies entre le rapport entre l'État et les collectivités territoriales exposées ci-dessus, et les relations entre la ville et ses quartiers, il sera donc fait référence à ce corpus théorique, notamment dans le premier temps de la réflexion.

Il convient désormais d'introduire le cadre théorique qui sous-tend l'ensemble de l'étude. Ce

25 M. Crozier, J-C Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 16 (1), janvier-mars 1976. Cité dans P. Duran, J-C. Thoenig, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, vol 46, n°4, 1996, p. 580

26 P. Duran, J-C. Thoenig, *Ibid.*, p. 597.

travail de recherche s'inscrit dans le champ de la sociologie de l'action publique, et la posture adoptée est celle de l'approche dite « cognitive », telle qu'elle est définie par P. Muller : « *Comment penser le fait que les acteurs agissent, définissent des stratégies, effectuent des choix, mobilisent des ressources – bref sont « libres » dans le cadre de structures d'ordre global sur lesquelles ils n'ont que marginalement la possibilité d'agir*²⁷. » Les politiques publiques sont donc envisagées ici à la fois comme l'ensemble des processus de décision, et comme la matrice intellectuelle, sorte de « carte mentale à laquelle les acteurs se réfèrent pour arbitrer, opérer des choix suivant un « chemin de dépendance »²⁸. Cette matrice, d'après les travaux de P.A. Sabatier et E. Schlager²⁹, se compose de plusieurs niveaux : un noyau central comprend les croyances générales (*deep core*), un cercle plus large de croyances liées à une politique spécifique (*policy core*), et en périphérie des croyances secondaires liées aux aspects techniques (*secondary aspects*). Il faudra donc s'attacher à décrire premièrement les valeurs, les conceptions de la démocratie des acteurs, deuxièmement les modèles de démocratie participative qu'ils promeuvent, et enfin leurs positions par rapport aux différents outils que celle-ci mobilise. Il sera aussi question de « référentiel », concept que P. Muller décrit comme :

Une représentation, une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir. C'est en « référence » à cette image cognitive que les acteurs organisent leur perception du problème, confrontent leurs solutions et définissent leurs propositions d'action : on appellera cette vision du monde le « référentiel » d'une politique³⁰.

Cette notion relie donc la faisabilité d'une politique aux représentations sociales de l'ensemble de la société, et suppose un processus à la fois cognitif, de compréhension du réel, et prescriptif, d'action sur le réel, de « décodage, » et de « recodage ». Autrement dit, les acteurs publics interprètent les transformations à l'œuvre dans la démocratie locale, pour proposer une autre forme de rapport au politique, en lien avec leurs propres croyances.

Les concepts de *réseaux de politiques publiques* (RPP) et de *communautés de politiques publiques*³¹ (CPP) pourront aussi être mobilisés. Les RPP désignent des coalitions d'acteurs très étendues et peu stables, réunis autour d'un même secteur de l'action publique, tandis que les CPP font référence à un ensemble d'acteurs stable, composé d'un noyau dur très solidaire, œuvrant autour d'une politique publique précise. L'ensemble des acteurs de la participation au sein d'une même localité peut être regardé comme constituant une CPP à l'échelle de ville, au sens où ils forment un réseau dense et resserré d'individus travaillant autour des instances de démocratie locale. Ces acteurs sont aussi bien les agents territoriaux (centraux ou de quartier) que les élus (adjoints de quartier, et élu en charge de la délégation ad hoc), auxquels il faut ajouter les experts indépendants et certains membres des services

27 P. Muller, *Les politiques publiques*, PUF, 2006. p.58

28 Ibid. p. 60 P. Muller emprunte ces termes aux travaux anglo-saxons de D. North et P. Pierson

29 P.A. Sabatier, E. Schlager, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue Française de science politique*, vol. 50, n°22, avril 2000. Cité dans P. Muller, *ibid.*

30 P. Muller, *ibid.*, p. 62

31 P. Le Galès, M. Thatcher, *Les réseaux de politiques publiques : débats autour de la notion des policy networks*, Paris, France, L'Harmattan, 1995. Cité dans P. Muller, *ibid.*

techniques spécialisés dans la communication destinée aux instances participatives. La particularité de ces CPP est qu'elles sont faiblement articulées à des groupes privés classiques (industriels, BTP, etc.), à l'exception notable des agences de conseil en concertation. Les différentes catégories d'acteurs impliqués dans la politique de participation des habitants pourront être analysées pour finir en terme de RPP, il faudra alors déterminer si le mode de régulation de ces réseaux est plutôt corporatiste ou pluraliste.

Il sera également fait référence dans cette étude aux travaux inter-actionnistes de P. Le Galès et de P. Lascoumes, notamment avec l'utilisation des concepts d' « instrument » d'action publique, et de « transcodage » et de « gouvernabilité »³². Il conviendra en effet se demander si la participation ne constitue pas pour les villes une nouvelle forme d'instrumentation de l'action publique locale, si elle n'est pas dans un certains sens un transcodage, c'est à dire une ré-utilisation de registres et de pratiques déjà existants, et enfin si elle n'est pas un moyen de rendre le territoire urbain plus gouvernable. Cette étude envisage ainsi de s'intéresser aux positions des acteurs les uns par rapport aux autres, aux outils qu'ils mettent en œuvre pour mener à bien leurs actions, et de repérer les croyances spécifiques et générales qui alimentent la constitution de réseaux agissant sur la définition des politiques publiques concernant la participation.

L'expression « professionnel de la participation » est volontairement utilisée ici pour susciter une double interrogation : d'une part, peut-on parler d'une catégorie d'acteurs clairement identifiable, tant les statuts et les rôles des personnes qui concourent à la définition et au fonctionnement des instances participatives sont hétéroclites et variables? Et d'autre part, si la participation se professionnalise, que penser d'une profession dont le cœur de métier serait de travailler la qualité du débat avec les habitants, n'est-ce pas là le signe de profondes transformation du rapport au public dans l'action locale? Une série de recherches ont d'ores et déjà exploré et travaillé ce terrain particulier, en se focalisant soit sur les agents municipaux, soit sur les acteurs issus du privé. Il sera ici pris le parti de prendre en compte les deux types d'acteurs, dans la mesure où ils interviennent sur des missions finalement assez proches, en mobilisant des compétences d'origine différenciées. Cette mise en perspective entend pouvoir mettre en relief la nature de leurs professionnalisations, et montrer les enjeux sous-jacents à celle-ci. Toutefois, le contingent des agents étant beaucoup plus important, l'analyse se concentrera sur cette catégorie d'acteur, qu'il conviendra d'appeler agents territoriaux, pour les distinguer des autres acteurs de la municipalité.

Les acteurs chargés à titre professionnel d'organiser et de gérer la participation des habitants constituent pour commencer une catégorie certes très éclatée, mais celle-ci n'en est pas pour autant dépourvue d'une certaine cohérence, de références communes. Pour organiser et gérer des dispositifs faisant appel à une telle complexité et une telle richesse conceptuelle, il est logique de recourir à des

32 P. Lascoumes et P. Le Galès, (dir.) *Gouverner par les instruments*, Presse de Science Po, 2004, p.13; P. Lascoumes, « Rendre gouvernable, de la traduction au transcodage, L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », *CURAPP*, La gouvernabilité, Paris, PUF, 1996. p.325-338

personnes aux compétences spécifiques, afin d'assurer un déroulement de la participation conforme à l'objectif affiché par les commanditaires. Ces professionnels sont principalement situés dans l'administration municipale, plus précisément au sein de la direction souvent qualifiée de territoriale, c'est à dire non sectorielle, aux missions transversales, qui associe l'ensemble des services thématiques de la ville. Une étude réalisée par C. Cohen³³, ingénieur de recherche au Conservatoire National des Arts et Métier, propose une approche synthétique de ces acteurs, tout d'abord au travers des différents intitulés de leur postes. Il s'agit en premier lieu d'agents de développement, ou de chargés de mission (dénominations auxquelles s'ajoutent souvent les termes « local », « territorial », etc.). Viennent ensuite par ordre numérique décroissant les chefs de projets, puis des titres spécifiques comme coordinateur de quartier, et enfin les directeurs de service. L'auteur note que la plupart des intitulés des enquêtés sont classiques, mais que d'autres sont liés à des orientations spécifiques, apparues avec la politique de la ville (chargé de concertation sur les projets urbains, chargé de mission DSU³⁴, chef de projet au niveau des EPCI). Quelques postes inédits sont présents au niveau micro local (coordinateur de conseil de quartier) et central (directeur de service démocratie locale). L'enquête montre ensuite un relatif équilibre homme-femme et inter-générationnel, une faible ancienneté (souvent moins de 3 ans), et souligne l'origine pluridisciplinaire et le niveau élevé de diplôme (2ème et surtout 3ème cycle) parmi ces professionnels. Pour finir, près des trois quarts d'entre eux sont employés par la ville (les autres sont surtout au niveau des EPCI), et ils sont la même proportion à avoir un statut de contractuels, les agents territoriaux restants font partie de la fonction publique territoriale. Tous ces acteurs sont donc dispersés à des échelles allant du micro territoire à celui de l'agglomération, mais ils sont reliés par une mission commune : celle de la démocratie locale, et de la gestion urbaine³⁵. Si ces acteurs se présentent rarement spontanément comme des « professionnels » de la participation (à la rigueur, comme des « techniciens »³⁶), il en est par ailleurs certains qui se revendiquent parfois comme tels.

Ce sont les « experts de la participation » (ceux-ci préfèrent dire : « en concertation »), provenant en grande majorité des agences de conseil et de communication, spécialisés dans l'animation des débats publics. Initialement, cette spécialisation est apparue avec les concertations relatives aux projets d'aménagements d'équipements publics de grande envergure, ainsi que celles sur les sites environnementaux à risque. Ils ont cependant fait depuis peu leur apparition à l'échelle des villes, où ils sont amenés à effectuer des missions qui dépassent la simple médiation entre maîtres d'ouvrages et mobilisations contestataires. C'est sur ces acteurs que portent les travaux de M. Nonjon³⁷ : à l'instar des

33 C. Cohen, « Enquête sur les professionnels du développement local en capacité d'animer et de promouvoir la participation des habitants et la démocratie locale », dans *Quand la démocratie locale se professionnalise*, Profession Banlieue, Actes de la rencontre organisée le 23 octobre 2003. p. 98-148

34 Développement Social Urbain, remplace petit à petit à partir de 1988 le sigle DSQ.

35 Respectivement 74% et 56% des missions thématiques couvertes par les enquêtés de C. Cohen, *ibid.*

36 Entretien avec un chef de projet, Strasbourg. « C'est une question qu'on se pose en ce moment à Strasbourg, quand je dis nous, [j'entends] les techniciens de la démocratie locale »

37 M. Nonjon, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, n°70, 2005, p 89 à 112, « Les « professionnels de la participation » de la participation à l'épreuve du territoire », *Quand la démocratie locale se professionnalise*, *ibid.* p 148-162

agents municipaux, il s'agit là aussi d'une catégorie « *aux contours incertains* », présentant peu ou prou les mêmes caractéristiques sociologiques (âge moyen autour de 40 ans, équilibre hommes-femmes, pluridisciplinarité). Une particularité se dessine toutefois dans leurs origines socioprofessionnelles, surtout chez les plus âgés, issus parfois du monde de l'urbanisme, de l'architecture, certains ont même une formation d'ingénieur. Présentés par les villes comme des « intervenants extérieurs » ou indépendants, ces acteurs se caractérisent selon l'auteur par un « *fort ancrage territorial de leurs pratiques* », c'est à dire leur capacité à mettre en scène le terrain, à « *légitimer le local comme le lieu possible d'une reconquête citoyenne* »³⁸. En outre, ces professionnels fournissent une expertise aussi bien en matière d'organisation, de diagnostic et d'évaluation des dispositifs de participation, que dans l'animation et la modération de ceux-ci. Cette compétence déborde donc la simple aide à la décision à destination des pouvoirs publics :

Il ne s'agit plus seulement, pour ces « spécialistes » de la participation de concourir à l'indiscutabilité de la décision, mais également de faciliter la prise de parole des habitants. Ils doivent organiser la participation, « dire le vrai » tout en se positionnant « contre l'illusion du débat comme gestion démocratique d'un problème qui serait déjà résolu »³⁹.

Ce type de professionnels est de plus en plus souvent sollicité pour garantir la tenue d'un débat public ouvert, satisfaisant aussi bien les participants que les organisateurs, y compris dans des instances permanentes, comme les conseils de quartier. Un tel constat invite à se demander comment ce processus de professionnalisation transforme, agit sur l'action publique, et modifie la composition des espaces de dialogue entre les différents acteurs locaux.

Le recours à la participation par les villes n'émane pas seulement des demandes locales exigeant une gestion pluraliste du pouvoir municipal, mais aussi d'un mouvement global de mutation des formes de gouvernance, à l'œuvre sur tous les continents. Cette participation, toujours selon les mêmes auteurs, s'articule autour de trois objectifs⁴⁰ : moderniser l'administration par l'intégration du savoir d'usage des habitants, renouer le lien social brisé dans les quartiers en crise, et enfin relégitimer le politique par la formation d'espaces publics locaux. Les missions assignées aux professionnels chargés d'opérationnaliser la participation et les enjeux qui les accompagnent sont ainsi considérables, et par conséquent l'expertise, les compétences qu'ils détiennent constituent une ressource précieuse pour l'efficacité et la légitimité de l'action publique.

Or les acteurs qui portent ce savoir semblent se professionnaliser, ce qui pose la question d'une part, de la qualité et du degré de cette professionnalisation, et d'autre part, des repositionnement que l'irruption de cette expertise provoque dans la conduite des politiques publiques.

38 M. Nonjon, « Les « professionnels de la participation » à l'épreuve du territoire », *ibid*, p. 156. L'auteur s'appuie ici sur les travaux d'Albert Mabileau.

39 M. Nonjon, *ibid*, p. 159. La dernière assertion renvoie aux travaux de CRESAL, « Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat », Paris, L'Harmattan, collection Logiques sociales, 1993, p. 246.

40 M-H. Bacqué, H. Rey, et Y. Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La Découverte, Paris, 2005. p 25.

Il convient à présent d'énoncer les questionnements qui traverseront l'analyse de cet objet d'étude, ainsi que assertions qui seront amenés ou non à être validées : Quels sont les rôles et les missions des professionnels de la participation depuis la loi de février 2002, et comment l'émergence de cette catégorie d'acteur a-t-elle transformé les jeux d'acteurs internes à la municipalité? Quels repositionnements ont ainsi été opérés, de quelle façon assistent-ils les élus dans leurs prises de décisions? Quelle sont les spécificités de l'expertise et des savoir-faire qu'ils mobilisent pour évaluer, ajuster les dispositifs participatifs? De quels outils disposent-ils pour animer le dialogue public? D'où proviennent leurs compétences, et dans quelle mesure constituent-ils un réseau d'acteurs pesant sur l'action publique? Ont-ils une représentation commune de leurs fonctions, et dans quelle mesure agissent-ils en fonction d'un référentiel commun? L'instrumentation de la politique de participation des habitants dont ils sont les moteurs est-elle la même dans les différentes communes où ils exercent?

Si la participation se professionnalise à l'échelle des villes, cela suppose trois types de transformations dans l'action publique : l'accroissement du caractère territorialisé des politiques publiques municipales, l'apparition de savoir-faire et de compétences spécifiques, et enfin la formation d'un référentiel commun et d'instruments spécifiques.

Il est tout d'abord fait l'hypothèse d'une *territorialisation* croissante des services municipaux, entraînant une « désectorialisation »⁴¹ de l'action publique locale, entraînée par l'institutionnalisation des instances participatives. Il est donc logique de supposer que les professionnels de la participation vont concourir à la mise en place de ces dispositifs et se positionner comme intermédiaires entre différents acteurs de la municipalité. Il faut ensuite se demander où s'effectue le choix des modalités de la participation dans les conseils de quartier et les autres dispositifs connexes, et il est fort à parier que cet arbitrage est le fruit d'interactions entre les élus et les professionnels de la participation. De surcroît, il conviendra vérifier l'hypothèse selon laquelle les élus, dans la mesure où ils animent régulièrement des réunions publiques, ne connaissent pas eux aussi un début de professionnalisation en matière de participation.

Dans un deuxième temps, une professionnalisation suppose l'accumulation de compétences et d'outils spécifiques, et donc en l'occurrence, d'une véritable « ingénierie » de la participation. Celle-ci consiste d'une part à être en mesure d'accompagner l'évolution des dispositifs dans le temps, et d'en développer l'efficacité en termes de visibilité et d'accessibilité. D'autre part, elle implique aussi le développement par ces acteurs de procédés permettant l'expression de la parole des citoyens et la gestion du dialogue public. Il ne s'agit plus ici du simple cadre institutionnel de la démocratie locale, mais des techniques concrètes pour travailler le débat public et la qualité des délibérations.

Par ailleurs, il est à penser que les différents acteurs se professionnalisent de manière contrastée, et que leur savoir-faire présente des origines particulières dont il faut tenir compte pour

41 P. Lascoumes, « Rendre gouvernable, de la traduction au transcodage, L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », *CURAPP*, La gouvernabilité, Paris, PUF, 1996. p. 331

comprendre leur identité professionnelle. La construction de celle-ci induit par ailleurs l'émergence de réseaux d'acteurs, qui viennent s'articuler à ceux déjà existants dans l'action publique locale. La dernière série d'hypothèses porte sur les représentations et les valeurs qui structurent cette professionnalisation, il convient en effet de se demander quels sont les éléments qui unifient cette catégorie d'acteurs. Il faudra pour finir déterminer autour de quel référentiel gravitent leurs actions, et voir si celui-ci peut se décliner sous différentes formes singulières dans les différentes localités.

Cette étude se propose de répartir en trois axes successifs l'analyse de la professionnalisation des acteurs de la démocratie locale, qui font écho aux interrogations et aux hypothèses qui viennent d'être annoncées. L'analyse de cette territorialisation conduira à se pencher d'abord sur le positionnement des professionnels de la participation en fonction des arbitrages opérés par les conseils municipaux dans la construction initiale des instances de participation. Il conviendra ensuite de se pencher sur la façon dont ces acteurs contribuent à définir le type de participation adéquat, c'est à dire à opérer une sélection dans les thématiques pouvant faire l'objet d'une telle démarche et contrôler la portée des dispositifs participatifs (Partie I). Les procédés qui rendent possibles l'appréciation des dispositifs de participation par les acteurs locaux seront ensuite exposés, ainsi que la manière dont sont envisagés leurs potentiels réaménagements. Il faudra ensuite interroger les méthodes spécifiques à l'accompagnement du dialogue public, permettant aux professionnels de la participation de faire émerger la parole et le savoir des habitants. (Partie II) Ces professionnels pour finir ont connu des trajectoires professionnelles variées, et sont insérés dans des réseaux d'acteurs très éclatés, ce qui laisse à penser que le réseau de politique publique dans lequel ils s'inscrivent n'est pas encore clairement délimité et stabilisé, mais produit déjà des effets sur le réel. Ils ont en revanche une vision commune de leur rôle et des difficultés qu'ils rencontrent dans l'exercice de leurs fonctions, et sont traversés par un référentiel commun, qui est cependant instrumenté différemment selon la configuration de démocratie locale dans laquelle ils se situent. (Partie III)

I. Les professionnels de la participation au cœur de la territorialisation des politiques municipales : des positions et des rôles contrastés selon les configurations de démocratie locale

De la même manière que l'État a développé l'inter-ministériarité et une administration déconcentrée pour coordonner les différents ministères et rapprocher les politiques publiques du terrain, les services de la ville se sont munis d'une direction « territoriale », qui appréhende de façon transversale le territoire urbain. Celle-ci coordonne des services municipaux plus ou moins déconcentrés, prévus à l'article 4 de la loi de 2002, qui dispose que « *dans les communes de 100 000 habitants ou plus, sont créées dans les quartiers des annexes de la mairie, qui peuvent être communes à plusieurs quartiers. Dans ces annexes, des services municipaux de proximité sont mis à la disposition des habitants* ». Ces services territorialisés servent de support aux instances participatives et constituent la base opérationnelle des professionnels de la participation qui vont contribuer à la territorialisation des politiques publiques locales.

A. La place des professionnels de la participation dans la démocratie locale : des positions à géométrie variable dans les instances participatives

Dans ce premier temps de la réflexion il sera question des mécanismes qui président à la mise en place des dispositifs de participation, et à la définition de leur mode concert de fonctionnement. Si les élus posent les bases de leur conception politique de la participation, ils vont ensuite travailler de concert avec les agents territoriaux pour en définir les modalités concrètes, tant sur le terrain lorsqu'il s'agit d'animer concrètement la participation, qu'au niveau central où se décide l'accompagnement administratif du processus.

1. La présidence des conseils de quartier, une décision politique qui détermine fortement l'architecture des relations entre les acteurs

Les séances plénières des conseils de quartier, en dépit de leur fréquence limitée (3 à 4 fois par an, en moyenne) sont des moments cruciaux dans la vie de ces instances, au cours desquels les grandes lignes de l'activité annuelle des conseils sont fixées. La nature de la présidence est donc un élément important dans la configuration du dispositif, et les cas de figures observés sur le terrain sont principalement de deux ordres : généralement, cette fonction est dévolue à un adjoint de quartier, mais il existe aussi d'autres configurations dans lesquels ce sont d'autres types d'acteurs qui sont désignés pour ce faire.

a. La mise en place initiale du dispositif

L'instauration des conseils de quartier est en premier lieu effectuée en lien avec les habitants, mais l'inertie des structures préexistantes détermine fortement les conditions de ce processus. L'article 1er de la loi de 2002 dispose que « *le conseil municipal fixe la dénomination, la composition, et les modalités de fonctionnement* » des conseils de quartier, mais en réalité la municipalité se contente généralement d'arrêter la qualité de son président, l'organisation interne des conseils étant co-élaborée avec les habitants. Comme l'affirme un directeur de quartier, « *La présidence [...] a été imposée, le reste a été négocié, [...] avec des habitants volontaires, [...] et aussi avec les comités de quartier.* »⁴², c'est à dire la composition du règlement intérieur, la définition des commissions, etc. Le cas de La Roche-sur-Yon est quant à lui particulier : la mise en place des conseils de quartier n'étant que facultative, la ville a défini les modalités de leur installation à travers une démarche de concertation avec les habitants, dans laquelle était mise en jeu l'opportunité de créer ou non cette nouvelle instance de participation : « *Un aspect extrêmement original de la démarche de conseil de quartier, c'est de se poser des questions sur l'utilité réelle d'une telle instance de démocratie, et de considérer qu'une instance de démocratie doit être créée sur un fondement démocratique.* »⁴³ Forte d'une longue tradition de démocratie participative, entamée dès la fin des années 70 avec la mise en place de commissions ouvertes au public, puis des enveloppes de quartier en 1986, cette ville pouvait effectivement s'interroger sur la nécessité d'instaurer ou non une telle démarche. C'est sans doute cette ancienneté de la culture de la participation qui explique le choix effectué par la municipalité de soumettre la présidence des conseils de quartier à la concertation, et de suivre ensuite les propositions des habitants au moment de bâtir la charte (voir encadré n°1, extrait n°1). La plupart des villes se sont dotées de telles chartes ou règlements généraux (voir texte n°2 et 3 et 4 en annexe), mais chaque conseil de quartier définit un règlement intérieur au moment de sa mise en place. L'ensemble des règlements intérieurs fait, en l'absence d'un tel texte, office de support juridique pour les conseils de quartier.

Une difficulté commune à l'ensemble des villes a d'autre part été la tension avec les structures associatives déjà implantées dans les quartiers, comme les comités de quartier, ou les maisons de quartier, au départ assez réticentes à l'institutionnalisation d'une nouvelle instance sur leur territoire :

Le démarrage a été un petit peu compliqué entre les conseils de quartier et les maisons de quartier, il y a eu un peu d'incompréhension [...] Alors bon an mal an, dans certaines maisons de quartier la collaboration a été plus active, d'autres restent plus en retrait ou plus dans la réserve, mais globalement aujourd'hui il y a plus cette difficulté.⁴⁴

Parfois problématique au départ, la situation s'est globalement résorbée, et les acteurs de quartier ont été intégrés dans les conseils de quartier. Les professionnels de la participation ont donc

42 Entretien avec un directeur de quartier, Rennes.

43 Entretien avec le directeur général adjoint du service Lien social et citoyenneté, La Roche-sur-Yon

44 Entretien avec un correspondant de quartier, La Roche-sur-Yon

été amenés à négocier l'installation des conseils de quartier avec des associations locales qui étaient jusqu'alors les partenaires privilégiés par la municipalité en matière d'ajustement des politiques publiques aux territoires. (voir encadré n°1, extrait n°2) L'espace public local a donc été sensiblement modifié, et les agents chargés de la mise en place des conseils de quartier occuperont par la suite une position centrale dans la gestion territoriale de la ville.

Encadré n°1 : La mise en place des dispositifs participatifs

Extrait n°1 : « Le principe, c'est d'avoir proposé des règles toujours sous l'angle de l'alternative, en disant : il y a telle et telle possibilités, nous n'avons pas de religion en la matière. On peut effectivement penser que demain, le conseil de quartier pourrait être présidé, à l'instar de ce qui se fait ailleurs, par un élu, co-présidé par un élu et un président désigné. Ou à l'inverse, faire le choix de ne pas mettre les élus, ou d'y mettre effectivement l'élu avec une voix délibérative, ou simplement une voix consultative. On a évoqué toutes les possibilités imaginables dans le cadre du fonctionnement des conseils de quartier [...]. »

Entretien avec un correspondant de quartier, La Roche-sur-Yon

Extrait n°2 : « Je dirai qu'il y a eu une observation de l'existant, puisque les conseils existaient avant la loi. Quand il a fallu régulariser, dans le cadre de la loi, on a repris l'existant. [...] Il a fallu s'adapter à l'histoire de chaque quartier, et donc sur [nom du quartier], par exemple, le conseil de quartier s'est organisé en tenant compte de la forte présence du comité de quartier, qui avait une commission urbanisme, qui était déjà très dynamique. [...] Il a donc fallu composer avec ce comité de quartier. Au dernier renouvellement, il y a une commission urbanisme qui a été spécifiquement créée dans le conseil de quartier, mais c'est encore l'ancien président de ce comité de quartier qui anime cette commission-là. »

Entretien avec un directeur de quartier, Rennes.

b. Le cas général : le binôme élu/agent

Dans le cadre de la territorialisation des politiques publiques municipales, les villes ont, parfois depuis plusieurs décennies, entamé une « *démarche quartier* » qui se traduit par l'attribution à certains élus du conseil municipal d'un territoire sur lequel ils vont être des « *référénts* » politiques⁴⁵. Lors de la création des conseils de quartier, ce sont eux qui le plus souvent ont été désigné comme présidents de ces instances par le conseil municipal, les élus se retrouvent donc à l'occasion des plénières dans la position d'animateur du dialogue public avec les habitants. D'un point de vue pragmatique, cela signifie d'abord assurer les mêmes fonctions qu'à l'occasion d'une réunion publique ordinaire : « *Mon rôle consiste à accueillir les gens, à accueillir l'invité ou les invités venus parler d'une thématique particulière. Ensuite, mon rôle, c'est de distribuer la parole*⁴⁶ ».

L'invité dont parle ici l'élu est le plus souvent un ou plusieurs membres des services municipaux sectoriels (voirie, espaces verts, éducation, etc.), sollicités pour fournir à l'audience des explications techniques à même de nourrir le débat qui doit avoir lieu. Régulièrement confronté à un

45 L'expression « démarche quartier » est utilisée à Rennes pour désigner la mise en place dès 1983 d'élus de quartier, auxquels étaient rattachés des fonctionnaires détachés de l'administration centrale à 10% de leur temps de travail.

46 Entretien avec un élu de quartier, Rennes

public qui peut dans certaines circonstances être plus ou moins hostile, l'élu s'appuie sur l'administration de proximité pour préparer et animer ces réunions. Face à l'inquiétude exprimée par certains conseillers de quartier de voir l'élu occuper une place trop importante au sein du dispositif, ces mêmes élus assument leur position⁴⁷ et minimisent l'importance de leur rôle en mettant en valeur l'activité du conseil de quartier dans son ensemble. (voir encadré n°2, extrait n°1)

C'est en effet au niveau des subdivisions des conseils de quartier que se situent la production par les conseillers d'avis sur les projets municipaux, cette production peut aussi prendre place dans de petits ateliers de concertation réunissant ces mêmes conseillers et des habitants riverains. Les élus, parallèlement, travaillent étroitement avec le bureau du conseil de quartier, avec lesquels ils établissent, conjointement avec les agents municipaux et les représentants du conseil, l'ordre du jour des plénières (voir encadré n°2, extrait n°2)

Aux côtés des élus, les agents municipaux ont donc un rôle de conseil, de relais vis à vis de l'activité des différentes commissions et groupes de travail thématiques, et parfois d'auxiliaire en ce qui concerne l'animation. Dans les communes d'une certaine taille, c'est le directeur de l'équipe territoriale qui se charge de cette fonction (les directeurs de quartier à Rennes), tandis que dans celles à la population plus modeste, ce sont directement les chargés de mission (c'est le cas à Mulhouse). Ils préparent en commun les séances que l'élu est amené à animer :

J'assiste [l'élu], je le « briefe » avant, je lui donne des conseils, [...] les habitants me sollicitent parfois moi, donc je lui dis avant : avec tel habitant, il y a ceci ou cela... ou je l'aide à animer la séance, à savoir ce qui peut se passer, car il est possible que des personnes soient mécontentes. C'est quelque chose qu'on travaille à deux, même si c'est lui qui anime, après c'est moi qui entre guillemets vais enregistrer les demandes, c'est moi qui doit maîtriser par après.⁴⁸

Dans cette configuration où l'élu est animateur des plénières du conseil de quartier, le binôme constitué par l'élu de quartier et l'agent municipal occupe une place de premier plan. Ce couple d'acteur est en effet central, si ce n'est incontournable, dans la relation entre le travail des conseillers de quartier et l'action municipale. Confrontés aux critiques des habitants, ils vont en outre devoir produire un discours visant à légitimer cette configuration, en se basant sur deux catégories d'arguments, à commencer par l'importance symbolique du face à face entre un élu de poids et les habitants au sein du conseil de quartier (voir encadré n°2, extrait n°3)

La présence de l'élu est ici vue comme valorisante pour l'habitant, et son absence perçue comme un facteur potentiel de démobilité, point de vue partagé par les élus, et à l'origine du choix de cette option. L'autre explication apportée pour justifier la présidence par les élus des conseils de quartier est liée au contrôle des subventions que le conseil de quartier peut fournir aux associations du quartier via l'enveloppe de quartier :

47 Entretien avec la directrice adjointe du service Action Territoriale, Mulhouse: « Ce choix-là a été fait depuis le début et il a toujours été assumé par les élus et notamment le maire : à Mulhouse, les conseils de quartier sont présidés par des adjoints. »

48 Entretien avec un chargé de mission territorial, Mulhouse

Pourquoi nécessairement un élu? La raison est toute simple : dans la mesure où on procède à de la ventilation de crédit, pour soutenir tel ou tel projet, faire telle ou telle action, et qu'il s'agit d'argent public, cela relève du budget municipal, et il n'est pas concevable que ce ne soit pas un élu qui soit le responsable de ces prises de décision⁴⁹.

A La Roche-sur-Yon, ville dans lesquels les élus n'animent pas les plénières des conseils de quartier, le même raisonnement est tenu en ce qui concerne la présidence des réunions pour l'attribution des fonds de l'enveloppe de quartier, qui est une instance séparée du conseil de quartier. Le couple formé par le président du conseil de quartier et l'agent municipal canalise dans de tels cas de figure l'essentiel des relations entre la municipalité et les habitants du quartier, en dépit de la grande variabilité des règles propres à chaque conseil :

C'est un peu un tandem qui joue avec les règles de cadre, parce qu'il ne faut pas se voiler la face, on a des règles et un cadre qui sont les mêmes pour tous, pour les seize quartiers, mais les situations sont différentes, les compositions des conseils de quartier sont différentes. Et donc il y a une vraie souplesse dans la mise en œuvre des règles.⁵⁰

Si les conseils de quartiers disposent d'une part d'une certaine autonomie quant aux thèmes qu'ils souhaitent aborder, l'intitulé et la composition de leur bureau, le mode de prise de parole, etc., ce binôme élu/agent est une constante dans les configurations où l'élu est animateur. Ce dernier, par la récurrence des moments qu'il consacre à la participation, se spécialise d'une certaine manière dans l'art d'écouter et d'associer les habitants, d'accompagner la concertation, de mener le débat. Mais cette affirmation doit tout de suite être nuancée, en rappelant le caractère précaire de son statut, lié aux échéances électorales, et en soulignant que la participation n'est pas la seule fonction dont il a la charge. En effet, les élus de quartier sont très souvent des adjoints, et leur professionnalisation s'exerce d'abord dans leur délégation thématique.

Somme toute, le système de l'élu animateur a l'avantage de la simplicité et de l'efficacité, il permet un face à face régulier entre les représentants politiques et les participants, et une liaison rapide, immédiate, entre les demandes de ces derniers et la municipalité.

Encadré n°2 : L'élu animateur du conseil de quartier

49 Entretien avec un élu de quartier, Rennes

50 Entretien avec la directrice adjointe du service Action Territoriale, Mulhouse

Extrait n°1 : J'ai une conception qui vise à ne pas considérer que je dois être présent partout, tout le temps, que je serais en quelque sorte le personnage par qui tout passe. Ça ne correspond pas à ma conception de la démocratie de proximité [...]. La vie la plus significative des conseils de quartier se tient au niveau soit de ce qu'on appelle des commissions thématiques, ou les groupes de travail thématiques, parce que c'est les groupes qui se réunissent souvent, qui traitent de sujets extrêmement ponctuels, extrêmement précis, et c'est ça qui fait la vie, au quotidien et toute l'année, du conseil de quartier. Et moi [...] j'y vais dans les moments importants, où il y a des enjeux, mais sinon je laisse les membres de ces groupes travailler tout à fait librement.

Entretien avec un adjoint de quartier, Rennes

Extrait n°2 : Avec [nom du directeur] de la direction de quartier, on échange très souvent sur les avancées de ces groupes, mais je les laisse vivre de façon assez large, et puis par contre vous avez ce qu'on appelle des réunions plénières des conseils de quartiers, qui se réunissent trois quatre fois par an maximum. En général on se met d'accord avec le comité de coordination du conseil de quartier, qui est une sorte de groupe de pilotage de toute ces instances, on se met d'accord sur les thématiques générales qu'il serait intéressant d'aborder en plénière de conseil de quartier. [...]

Entretien avec un adjoint de quartier, Rennes

Extrait n°3 : [Le conseil de quartier] est présidé [...] par un adjoint, c'est à dire par quelqu'un qui est au cœur du système de pouvoir de la municipalité. C'est très important, il me semble, parce que cela oblige les principaux élus de la municipalité à se confronter aux habitants, à la question de la participation des habitants, et je crois que dès l'origine ça a été une volonté politique d'obliger les élus à être confrontés à cette réalité. [...] Ils ont une vraie capacité de répondre rapidement aux habitants quand ils sont interpellés sur des questions diverses et variées touchant à la politique municipale. Donc cela donne une vraie capacité de réactivité dans le dialogue élu/habitant, qui fait que le conseil de quartier est un lieu intéressant pour l'habitant et pour l' élu. ⁵¹

Entretien avec la directrice adjointe du service Action Territoriale, Mulhouse

c. Les cas particuliers : une complexification du jeu d'acteur

D'autres municipalités, si elles disposent elles aussi d'élus de quartier, ont décidé d'accorder la présidence des séances plénières à d'autres acteurs. A l'occasion d'un changement de majorité politique, la ville de Strasbourg, a opté en 2008 pour des intervenants externes, qui remplacent les élus qui présidaient auparavant les conseils de quartier. Les raisons d'un tel choix résident d'une part dans la volonté d'éviter une politisation trop forte de ces instances, qui nuirait à la tenue des débats :

La question était relativement simple, est-ce qu'on veut réussir à vivre avec en parallèle un conseil municipal et des élus qui décident, et faire appel à la valeur d'usage, sans qu'il n'y ait de quiproquo sur la notion de pouvoir [...]. Cela implique d'abord de ne pas reproduire dans les conseils de quartier le schéma traditionnel des conseils municipaux avec les confrontations droite- gauche, ou plus simplement majorité-opposition. Donc, cela a abouti à l'idée de supprimer la présence des élus dans ces conseils [...]⁵²

Il faut remarquer que c'est pour les mêmes raisons que les élus de l'opposition ne peuvent en aucun cas siéger dans les conseils de quartier, afin d'éviter qu'ils ne fassent office de tribunes politiques, le conseil municipal permettant déjà à celles-ci d'exister. Symétriquement, l'effet recherché à travers le recours aux experts est une garantie de neutralité, et de professionnalisme : « *Je pense que c'est un des points fondamental du dispositif, c'est de dire que le débat public, ce n'est pas inné. Il faut*

51 Entretien avec la directrice adjointe du service Action Territoriale, Mulhouse

52 Entretien avec le 1er adjoint, en charge de la démocratie locale, Strasbourg

[...] *quelqu'un qui soit neutre, ni de l'administration, ni du conseil de quartier, ni du politique.* »⁵³ Cette analyse est partagée par les conseillers de quartier⁵⁴, et l'évolution du dispositif entraîne ainsi une redéfinition des rôles des acteurs dans le rapport entre habitants et municipalité. L'animation des plénières étant confiée à un expert, le binôme élu de quartier/agent municipal au sein des services municipaux déconcentrés se recentre sur la gestion de proximité. Des élus peuvent toutefois être amenés à siéger au conseil de quartier, mais sur demande des conseillers, lorsque que ceux ci souhaitent entendre un élu (pas nécessairement celui du quartier) sur un dossier précis. Il y a donc une répartition des tâches entre deux types de professionnels de la participation : l'animateur indépendant s'occupe d'organiser le dialogue public aux moments clefs de la vie du conseil de quartier, tandis que les agents territoriaux (ici, ceux des directions de proximité) conservent leur fonction de relais des demandes des habitants, d'animation et de coordination des commissions thématiques, et de conseil des élus et des services techniques lorsque ceux ci sont sollicités par les conseillers de quartier.

L'autre cas particulier est celui de La Roche-sur-Yon, où les séances plénières des conseils de quartier sont présidées par un habitant, simplement assisté par le correspondant de quartier. Il est important de rappeler que cette décision émane d'une concertation publique organisée au moment de la mise en place des conseils, et de préciser que cette pratique n'est pas inscrite dans la charte des conseils de quartier. Les élus peuvent assister aux séances, comme à Strasbourg, lorsqu'ils y sont invités, et les débats sont donc ici pris en charge et par des habitants, et par des professionnels de la participation :

Ces conseils de quartier sont suivis par les élus, mais les élus ne siègent pas dans les conseils de quartier en tant que président, la présidence d'un conseil de quartier - que nous n'appelons pas comme ça chez nous, nous appelons ça plutôt un référent - c'est un habitant, ou deux. Mais ça n'est jamais l'élu qui préside la séance, il est référent politique dans le conseil de quartier, il est invité par le conseil de quartier.⁵⁵

L'objectif visé était de trouver un équilibre au sein du conseil de quartier entre présence et absence d'élu, l'une et l'autre étant perçue comme néfastes, et ce sont les correspondants de quartier qui transmettent aux élus la nécessité ou non de leur intervention, et qui sont chargés de définir un juste milieu :

Pour qu'un conseil de quartier reste suffisamment mobilisé, il faut un peu d'élu mais pas trop, [...] parce que trop d'élu c'est donner le sentiment qu'on manipule et qu'on emmène vers, ce n'est absolument pas ce que veulent les élus ici. Mais pas du tout d'élu ou pas assez d'élu c'est démobilisant pour des habitants qui ont aussi besoin d'être valorisés par la présence d'élu qui reprennent et qui relève ce qu'ils ont envie de voir se mettre en place. Il y a un subtil dosage, on est parfois un peu hors champ, il faut parfois recadrer [...].⁵⁶

53 Entretien avec le chef de projet conseil de quartier, Strasbourg

54 Entretien avec un conseiller de quartier, Strasbourg : « *Je trouve que c'est une bonne chose, qu'il y ait un animateur, qui cherche effectivement à être neutre, qui connaît son métier.* »

55 Entretien avec l'adjoint à la démocratie participative, à la vie associative et des quartiers, La Roche-sur-Yon

56 Entretien avec un correspondant de quartier, La Roche-sur-Yon

L'implication des élus dans les conseils de quartier est aussi corrélée au degré d'avancement des travaux des conseils de quartier : « *En ce moment ils sont moins présents, parce qu'on est sur une phase construction de dossier qui va aboutir à la fin du mois. Par contre ils savent, et je vais leur redire, qu'à la prochaine réunion plénière du conseil de quartier, il faut absolument qu'ils soient là.* »⁵⁷ A La Roche-sur-Yon, les seuls professionnels de la participation en permanence sur le terrain sont les cinq correspondants de quartier, véritables « ambassadeurs »⁵⁸ de la ville au niveau des secteurs. Leur particularité est de travailler en binôme étroit à la fois avec les élus de quartier, et le ou les habitants « référents » chargés d'animer les séances plénières, ils sont donc un support indispensable au fonctionnement et à l'activité des conseils de quartier.

Pour finir, certains dispositifs participatifs, tels que les ateliers urbains, peuvent être animés par le porteur du projet lui-même, c'est à dire très souvent le service sectoriel concerné :

Il y a une vraie culture de la participation qui a irrigué dans l'administration municipale, et notamment dans les services techniques de la ville, [...] ils sont très très habitués [...] à présenter les projets dans les conseils de quartier, à venir proposer des alternatives aux habitants sur certains investissements. Et ils ont même le réflexe, par moment, sur certaines politiques municipales qu'ils doivent mettre en œuvre, de piloter eux-mêmes des ateliers urbains⁵⁹.

Dans ce cas-là, les professionnels de la participation fournissent un appui technique, organisationnel, et plus généralement ils conseillent les services thématiques de la ville lorsque ceux-ci doivent effectuer une présentation d'un projet devant un conseil de quartier. Ces mêmes ateliers ont par ailleurs tendance à recourir de plus en plus fréquemment à des intervenants extérieurs :

Quand [le directeur de quartier] a travaillé sur cet aménagement dans son quartier, il y a eu une expertise de consultation des habitants, qui sont souvent menées par [nom de la société], qui est un cabinet avec lequel on a une convention pour le faire intervenir lorsqu'il y a un projet qui concerne l'espace public.⁶⁰

La configuration est alors sensiblement la même que dans celle décrite à Strasbourg.

Somme toute, la nature des acteurs qui président les dispositifs participatifs a bien un impact sur la distribution des rôles et des tâches dans le processus de participation, mais il serait difficile de généraliser les constats faits ci-dessus, tant les pratiques peuvent être variées d'une ville à l'autre et entre les différents quartiers. Il est toutefois possible de caractériser sommairement le mode de gestion territoriale qui en résulte, en parlant de gestion politisée pour l'élu animateur, dans la mesure où il incarne la municipalité face aux habitants, rationalisée pour l'expert, car celui-ci à une approche technique du débat public, et enfin citoyenne, du fait de l'animation par un habitant des séances

57 Ibid.

58 Entretien avec le directeur général adjoint, La Roche-sur-Yon

59 Entretien avec la directrice adjointe du service Action Territoriale, Mulhouse

60 Entretien avec le responsable de la politique de la ville à Rennes Métropole

plénières du conseil. (voir tableau n°2)

Tableau n°2 : Position des acteurs en fonction de la présidence des conseils de quartier

Animateur	Élu	Expert	Habitant
Position du professionnel	- Binôme élu/agent	- Binôme élu/agent - Animateur externe	- Binôme élu/agent - Binôme agent/habitant
Justification des acteurs	- proximité, valorisation - contrôle du budget	- neutralité, extériorité - professionnalisme	- décidé par les habitants - appropriation
Mode de Gestion	<i>Politisé</i>	<i>Rationalisé</i>	<i>Citoyen</i>

2. La territorialisation de l'administration municipale, socle de la démocratie locale

Avant tout chose, les conditions d'existence de professionnels de la participation résident dans la présence d'une administration de proximité, à même de servir de support à l'organisation des instances participatives. Chaque ville possède sa propre configuration administrative, ce qui met les agents dans des positions variables en fonction du territoire sur lequel porte leur action. Cette territorialisation de de l'administration municipale se traduit tout d'abord par la mise en place de structures le plus souvent déconcentrées à l'échelle des quartiers, qui servent de base organisationnelle aux conseils de quartier. Mais à cette gestion de proximité se superposent d'autres niveaux, très diversifiés selon les communes, et coordonnés au niveau central par les chefs de projets et les directeurs adjoints des services.

a. Des structures légères maillant le territoire

Les villes prises en compte ici ont installé dans chacun de leurs quartiers des équipes administratives chargées de relayer l'action municipale sur le terrain, à l'exception de la ville de Mulhouse, qui n'a pas encore eu l'opportunité de déconcentrer complètement son administration territoriale⁶¹. Les missions de ces structures sont généralement transversales par rapport aux services thématiques, et varient en fonction des caractéristiques du découpage territorial. Cette polyvalence est nécessaire, car les difficultés auxquelles ces équipes peuvent être confrontées peuvent changer rapidement au cours du temps : « *Il faut qu'on garde une souplesse, il faut qu'on puisse garder une réactivité, il faut qu'on soit dans l'adaptation en permanence. Donc voilà, c'est cette volonté de rester assez léger, de ne pas avoir les problèmes que peuvent rencontrer des services un peu lourds.* »⁶² Initialement, le rapprochement de l'administration municipale et des quartiers a commencé avec la politique de la ville au début des années 80, et ne visaient que les quartiers sensibles qui faisaient

61 Entretien avec la directrice adjointe du service Action Territoriale : « *Certains [chargés de missions territoriaux] ont leur bureaux sur leurs quartiers* ».

62 Entretien avec un directeur de quartier, Rennes

l'objet d'une politique publique particulière. Mais la démarche a ensuite été étendue à l'ensemble des quartier, pour harmoniser cette territorialisation, et permettre à la ville d'ajuster ses projets aux spécificités du micro-territoire : « *Progressivement la ville a territorialisé son administration, c'est à dire, politique de la ville ou pas politique de la ville, il y a eu les 12 quartiers qui ont été mis en place, les 12 élus désignés, pour que les élus soient en accès le plus simple, le plus facile possible auprès de la population.*⁶³ » Cette démarche, qui se retrouve dans la plupart des villes, est d'abord la traduction concrète de la politique de GUP, c'est à dire d'écoute permanente des demandes des habitants, afin d'orienter les services techniques de la ville vers les aménagements de proximité dont la nécessité a été signalée par des habitants riverains. Mais la politique de territorialisation a tendance à s'autonomiser par rapport à la politique de la ville, et concerne aujourd'hui tous les secteurs de l'administration municipale :

La territorialisation, cela permet d'avoir un appui supplémentaire, et une proximité avec les habitants. Les habitants peuvent interpeller directement les services de la ville, et les services de la ville répondent directement aux habitants, c'est ce qui se faisait avant la démarche de territorialisation et cela continue. Après, nous on va avoir un rôle à jouer lorsque il y a plusieurs services concernés, lorsque en effet il va y avoir un projet un peu plus sur le long terme, on va avoir cette fonction de coordination avec différents services, des associations, et faire le lien avec l' élu de quartier.⁶⁴

L'administration territorialisée ainsi implantée, rivée au terrain, coordonne en effet l'action des services au niveau du micro territoire, son utilisé dépasse ainsi largement la simple GUP. En effet, en matière de participation des habitants, les agents de proximité sont des partenaires indispensables pour l'administration centrale : « La direction de proximité est l'interlocuteur unique du conseil de quartier, c'est à dire que dès qu'ils veulent faire appel à un service thématique, à une autre instance, à un élu, etc. ils passent par le biais de la direction de proximité, qui saura tout de suite analyser la demande. »⁶⁵ Il y a donc une relation solide entre le micro local et le territoire global de la commune, les professionnels de la participation ne sont plus des agents isolés, dispersés dans quelques quartiers difficiles, mais une équipe soudée et cohérente. Cependant, la participation en tant qu'elle se cantonne à l'échelle du quartier est souvent présentée comme insuffisante, cloisonnant le débat public au niveau microlocal⁶⁶. Mais il existe des mécanismes permettant de dépasser le micro-territoire, élevant l'habitant en tant que riverain au rang d'habitant citoyen apte à contribuer aux projets municipaux s'inscrivant sur des espaces plus vastes que celui du seul quartier où il réside.

63 Entretien avec le responsable de la mission politique de la ville de Rennes Métropole

64 Entretien avec une chargée de mission, Rennes

65 Entretien avec la chef de projet conseil de quartier, Strasbourg

66 M-H. Bacqué, H. Rey, et Y. Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Ibid. p. 12 : « Dans le contexte français du début des années 2000, le terme de « démocratie de proximité » a été utilisé contre celui de « démocratie participative » pour signifier le cantonnement de la participation sur la seule échelle micro-locale et dans une dynamique purement consultative. »

b. Des coordinations intermédiaires

La territorialisation de l'administration municipale donne souvent lieu à la création d'un niveau intermédiaire entre micro et macro territoire. Les professionnels de la participation travaillent généralement sur plusieurs territoires distincts, qui ne se limitent pas au quartier stricto sensu, leur champ d'action est en quelque sorte située au niveau « méso ». En premier lieu, le découpage territorial des villes crée fréquemment des niveaux intermédiaires, qui relativisent la notion de quartier. A Mulhouse par exemple, les 16 conseils de quartier sont regroupés depuis 2008 dans 5 secteurs, auxquels sont assignés des adjoints de secteur, chargés de définir un projet de secteur (voir carte n°1 en annexe) :

L'idée a été de dire à tous les adjoints de secteurs de faire un diagnostic de leur secteur, [...] ensuite, ils ont travaillé avec les conseils de quartier, sur les atouts et les faiblesses. [...]. Là ils sont en train de réaliser un projet de secteur, avec atouts, faiblesses, enjeux, et actions. Ils sont en train de le finaliser, et quand ils l'auront finalisé au mois de juin, nous allons aller à la rencontre des habitants du secteur [...]. Et ensuite, chaque année, l'adjoint de secteur ira à la rencontre des habitants pour leur dire : nous avons décidé cela ensemble, voilà où on en est. [...] ⁶⁷

De plus, les chargés de missions du service de l'Action Territoriale sont eux aussi positionnés sur plusieurs quartiers, en général deux ou trois, ils ont donc d'ores et déjà une vision qui transcende le microlocal, et constituent donc un point d'appui pour les adjoints de secteur en cours d'installation. Il faut également souligner la présence d'un forum des délégués de quartier, qui réunit périodiquement (2 fois par an en moyenne) des représentants des conseils de quartier au niveau communal, ainsi que l'assemblée générale des conseils de quartier, qui réunit l'ensemble des conseillers. Ces instances sont remarquables dans la mesure où elles permettent l'expression de manière très formelle et solennelle, des citoyens au niveau de la ville, et non plus des seuls quartiers ou secteurs intermédiaires.

A La Roche-sur-Yon, les cinq correspondants de quartier travaillent en réalité déjà au niveau d'un secteur, qui regroupe plusieurs quartiers correspondant au découpage relatif aux douze enveloppes de quartier (voir carte n°2 en annexe). Les cinq conseils de quartier regroupent donc plusieurs territoires différents, et sont eux même un intermédiaire entre les subdivisions historiques et la commune :

Nous, les correspondants de quartier, nous parlons d'abord de territoire avant de parler de quartier, puisque par exemple sur le territoire que j'occupe, il y a trois quartiers, qui correspondent traits pour traits à des découpages préexistants de quartier, les territoires des maisons de quartier notamment, et qui correspondent aussi au territoire des enveloppes de quartier. Donc il y a un adjoint du quartier, qui prend appui sur la mairie annexe, ici, et il y a deux autres élus qui sont aussi là notamment pour animer les enveloppes de quartier.⁶⁸

Cette configuration permet de donner à la participation des habitants une certaine cohérence

67 Entretien avec l'adjointe déléguée à la démocratie locale, Mulhouse

68 Entretien avec un correspondant de quartier

spatiale, et d'appréhender des projets qui ne relèvent pas que de la proximité immédiate. Le recours à ce type de procédé n'est néanmoins pas systématique, d'autres villes ont en effet préféré développer davantage d'autres formes de territorialisation intermédiaire, moins institutionnelles, plus ponctuelles.

Les ateliers de projets à Strasbourg, par exemple, sont des dispositifs qui élargissent la participation au niveau d'un secteur, défini en fonction du type d'aménagement que la ville souhaite réaliser. Ils regroupent plusieurs quartiers, et s'appuient sur les conseils de quartier concernés, et sur un appel au public, invité à s'inscrire aux divers groupes de travail proposés via une campagne d'information dans la presse locale. L'articulation de ces ateliers avec les conseils de quartier, qui y envoient systématiquement des délégués, permet ainsi de réunir temporairement les acteurs issus de différents quartiers de la ville pour participer à un projet qui concerne un territoire plus large :

Le conseil de quartier est vraiment à l'échelle de quartier, et à l'échelle de la ville on a ces ateliers de projet. Ce qui va en atelier de projet, ce sont des choses qu'on ne peut pas traiter à l'échelle du quartier, et même si on pouvait la traiter à l'échelle du quartier, on se dit qu'on peut mutualiser. C'est une question qui se pose, certes dans ce quartier là, mais qui se posera, qui peut se poser sur d'autres territoires de la ville. Et là, l'occurrence, le parc Heyritz Étoile, c'est un territoire qu'on a besoin de mettre en cohérence, [...]. Donc ici, ça représente trois quartier, [...] là on a vraiment le meilleur des exemples.⁶⁹

Ces ateliers de projets s'articulent ici aux ateliers urbains, auquel la ville donne depuis peu une orientation originale, puisqu'ils ont vocation à concerner l'ensemble du territoire communal, et à traiter des questions relatives aux choix futurs de la ville :

Ça a été créé au mois de septembre 2009 dernier, lors d'une délibération au conseil municipal, c'est tout récent. La vocation de ce dispositif c'est d'organiser le débat prospectif sur la ville [...] et de décliner un programme : les grandes thématiques, finalement, qui peuvent être intéressantes à organiser en débat sur la ville demain. Et cet atelier urbain va s'organiser autour de ce programme, et va avoir diverses formes : cycle de conférences, projections-débats, parcours déambulatoire dans la ville, etc.⁷⁰

Ces ateliers urbains sont par ailleurs utilisés dans la plupart des villes, mais n'ont pas toujours ce caractère transversal et prospectif, ils concernent souvent un territoire précis, en général un quartier. A Rennes par exemple, l'atelier urbain du Blosson est centré sur la rénovation de ce quartier, et la ville ne mise pas sur des formes de participation intermédiaires. En revanche, le dispositif innovant des caravanes de quartier propose une vision dynamique du territoire, en mettant la focale tour à tour sur un quartier particulier. Les agents sont donc souvent positionnés à plusieurs niveaux territoriaux, loin de se limiter à la proximité ils sont souvent invités à travailler de concert avec d'autres espaces de la ville, et à donner à la participation un caractère transversal :

Comme la politique de la ville, la participation est « transversale ». Elle requiert qu'un élu

69 Entretien avec le chef de projet atelier de projet et atelier urbain, Strasbourg.

70 Ibid.

et que l'administration locale soient dotés de missions territoriales, aux côtés des classiques modes d'approche thématique. Cela implique de profondes refontes des organigrammes et des remises en cause radicales des méthodes classiques d'intervention. Sur le territoire, la question est double : elle concerne les rapports des quartiers entre eux, ainsi que les rapports entre la centralité et les périphéries, ou la construction de « centralités secondaires » dans les agglomérations plus grandes.⁷¹

Bénéficiant à la fois d'un fort ancrage au quartier, et d'ouvertures pour élargir leur champ d'action, les professionnels de la participation tendent à structurer les dispositifs présents à l'échelle municipale en fonction du type de projet mis en débat⁷². La territorialisation de l'action municipale a en conclusion effectivement intégré la participation des habitants, qui est à la fois une politique sectorielle à part entière, avec ses propres agents, élus, et moyens techniques, et une politique transversale, au carrefour des autres secteurs de l'administration municipale. En fonction de la configuration de démocratie locale pour laquelle les élus ont opté, le positionnement des professionnels de la participation s'avère différent, donnant dans certains cas beaucoup d'importance au binôme élu/agent, et présentant une disposition plus éclatée dans d'autres. Les échelles territoriales sur lesquelles travaillent ces professionnels sont variables, et concernent aussi bien le micro-territoire que des niveaux intermédiaires, permettant ainsi une adaptation à la géométrie des projets municipaux.

B. Déterminer la nature et le degré de la participation, les professionnels de la participation entre volonté politique et contraintes techniques

Une fois définie la place des agents chargés d'organiser les instances participatives par rapports aux élus, et le territoire sur lequel ils opèrent, il reste à analyser leur position vis à vis des habitants. En effet, ils sont au premier plan en ce qui concerne l'accompagnement concret des participants dans leur activité, ainsi que dans la relation entre la production des instances participatives et les délibérations du conseil municipal. Leur rôle consiste donc d'une part à conduire les dispositifs de manière à ce qu'ils soient les plus légitimes et les plus représentatifs possibles, et d'autre part à aider les décideurs publics à choisir les types de sujet qui vont être traités, ainsi que le mode de participation le plus approprié.

1. L'accompagnement du processus de participation par la maîtrise du territoire

L'une des fonctions principale des professionnels de la participation est d'assurer la bonne marche de ces dispositifs, mais ils se heurtent à plusieurs difficultés, à commencer par la légitimité des acteurs amenés à participer, et la manière dont les séances de travail vont être animées. Les professionnels de la participation doivent en effet tenir compte des groupes sociaux peu ou pas du temps investis dans les instances participatives, et tenter d'aligner l'expression des participants sur les intérêts de l'ensemble du territoire dont ils ont la charge.

71 Article collectif, « La participation, entre choix et enjeux de société », *Territoires*, 1999. p.9. Numéro double de la revue mené à la demande du ministre délégué à la ville, C. Bartolone.

72 C. Cohen, « Enquête sur les professionnels du développement local en capacité d'animer et de promouvoir la participation des habitants et la démocratie locale », *ibid.* p. 126 « *Il nous est également indiqué que les liens font souvent défaut entre ces divers espaces de participation, un des enjeux étant d'articuler les lieux et les outils de la démocratie de proximité à ceux des grands projets structurants.* »

a. Refléter la société civile d'un territoire

Les conseils de quartier, comme les autres dispositifs participatifs, sont confrontés au problème de la légitimité de la parole qu'ils mettent en scène : en quoi un petit groupe de personnes serait-il habilité à s'exprimer au nom de l'ensemble des habitants du quartier? Le risque est en effet de voir se former un corps de représentants intermédiaires entre les habitants et la municipalité, une « représentation bis ». L'un des principaux soucis des professionnels de la participation est donc d'éviter ce phénomène de « notabilisation »⁷³, en diversifiant les formes de participation et en ne laissant pas quelques participants être les seuls moteurs des échanges. Une autre option expérimentée à Strasbourg consiste à doubler la part du collège habitants (fixée à 2/3 des membres), pour ainsi contrebalancer la place prépondérante que tendent à occuper les représentants associatifs.

Il est toutefois possible de repérer deux approches distinctes de cette question, selon le mode de recrutement des participants. Dans la plupart des dispositifs, la participation repose sur le volontariat, et il n'est alors pas jugé prioritaire de tendre vers la représentativité:

Pour avoir déjà assisté à différentes rencontres, nationales, notamment les rencontres de l'Adels, cette question de la représentativité existe partout, et très franchement on se rend bien compte aujourd'hui [...] que c'est illusoire de vouloir tendre vers des conseils de quartier représentatifs de la population de leur quartier. Je pense que notamment les jeunes et les populations issues de l'immigration ont beaucoup de mal à trouver leur place dans ce type d'instance, c'est un mode de fonctionnement qui ne leur convient pas.⁷⁴

Toutes les personnes interrogées, à l'exception peut-être des conseillers de quartier, insistent sur le fait que la représentativité s'incarne de prime abord dans les élus, et ce n'est donc pas par hasard si dans ces villes, ce sont également les élus qui président les conseils de quartier. L'inconvénient auxquels les conseils de quartier font face est le déséquilibre sociologique important des participants, autrement dit la sous-représentation de certaines catégories de la population, dont les professionnels de la participation doivent tenir compte :

On connaît très bien le biais de la participation : des personnes plutôt âgées, qui ont déjà une bonne connaissance des institutions, la difficulté d'impliquer les familles, les jeunes, et puis les classes plutôt populaires aussi. C'est souvent des classes qui ont entre guillemets plus de capital qui sont intéressées pour participer à ces instances-là.⁷⁵

Ce phénomène est finalement symétrique à celui qui touche la participation électorale, l'observation des personnes présentes dans les dispositifs participatifs ne fait en somme que confirmer une tendance générale dans le rapport des citoyens au politique⁷⁶. La principale solution envisagée est

73 Entretien avec un directeur de quartier, Rennes.

74 Entretien avec la directrice adjointe du service Action Territoriale, Mulhouse

75 Entretien avec une chargée de mission politique de la ville, Rennes

76 La tendance à la sur-représentation du « vieux mâle blanc », pour reprendre l'expression-choc de L. Blondiaux, citée par

alors de mettre l'activité des dispositifs participatifs qui souffrent de ce biais en perspective avec d'autres instances existantes :

Je pense qu'il est plus pertinent de développer à côté des conseils de quartier d'autres modes de concertation qui permettent d'aller recueillir l'avis de ces populations là sur des projets qui sont susceptibles de les toucher, et que cela sera certainement plus pertinent, et fonctionnera mieux que de s'échiner à vouloir des conseils de quartier représentatifs.⁷⁷

Il existe en effet dans les communes de multiples instances consultatives, dédiées à des catégories spécifiques de la population, notamment les conseils des jeunes, les conseils des résidents étrangers, et les dispositifs spécifiques aux quartiers populaires de la politique de la ville.

Il y a beaucoup d'outils, donc on multiplie les chances de représentativité : si on met bout à bout l'ensemble des personnes qui d'une façon ou d'une autre sont impliquées dans [...] la démocratie locale, que ce soit dans la durée, comme les conseils de quartier, les conseils des sages, ou le CMJ, que ce soit de façon plus ponctuelle, comme l'enveloppe de quartier. [...] Ça commence à garantir un début de représentativité.⁷⁸

Le défaut de représentativité n'est donc pas vécu comme problématique, mais comme symptomatique, et les professionnels de la participation en prennent acte, et en tiennent compte lorsqu'ils animent les échanges.

Dans d'autres villes, encore peu nombreuses en France, des tentatives pour corriger ces déformations sociologiques des participants ont été expérimentées, avec comme outil-phare l'utilisation du tirage au sort. Le principe consiste en effet à tirer une partie du collège des habitants au sort sur les listes électorales⁷⁹, l'autre partie étant composée de volontaires, qui comme dans les autres communes sont sélectionnés de manière à représenter équitablement les différents sous-secteurs du quartier. L'objectif recherché au travers du tirage au sort est de diversifier l'origine sociale des conseillers, d'attirer des habitants qui ne se seraient pas spontanément portés volontaires, ou qui tout simplement n'ont pas encore été informés de l'existence des conseils de quartier :

Et ce qui est intéressant, c'est de se dire qu'il y a un panel d'habitant, représentatifs parce que tirés au sort, et que forcément la question aléatoire fait qu'il y a une diversité des points de vue, l'important c'est que vous ne soyez pas tous issus de la même catégorie socio-professionnelle, d'un même secteur d'un quartier.⁸⁰

La proportion d'actifs tend alors à augmenter par rapport à celle des retraités, qui composent souvent une grande partie du public de ces instances, mais les déséquilibres sociologiques ne sont toutefois que légèrement amoindris. En effet, ceux qui acceptent les invitations sont au bout du compte

l'un des enquêtés.

77 Entretien avec la directrice adjointe du service Action Territoriale, Mulhouse

78 Entretien avec un correspondant de quartier, La Roche-sur-Yon

79 La ville souhaitait utiliser les fichiers des taxes d'habitations, mais a dû renoncer face au refus de la CNIL

80 Entretien avec le chef de projet conseil de quartier, Strasbourg

sensiblement les mêmes ceux qui auraient été susceptibles de s'inscrire de leur propre chef. Par contre, l'inconvénient est que le taux de défection est plus élevé chez les participants tirés au sort, mais il a toutefois tendance à se réduire, et à s'aligner avec celui des autres conseillers⁸¹. L'invitation envoyée aux habitants peut en revanche être perçue comme une forme de reconnaissance de la qualité de citoyen, et amener quelques personnes à s'impliquer fortement dans la participation :

Le système du tirage au sort, je trouve que ça a fait ses preuves, [...] il n'y a pas un taux de réponse fulgurant, n'empêche que, d'une part, ça permettait effectivement d'ouvrir, et [...] c'est une forme d'invitation, ça oblige à s'interroger. [...] C'est une forme d'accueil [...] et parmi les conseillers de quartier les plus actifs, on retrouve ces gens-là.⁸²

C'est sur cet effet que repose la confiance des professionnels de la participation dans ce mécanisme, certains d'entre eux y perçoivent aussi la résurgence d'une forme de représentativité longtemps déconsidérée en France, que l'on retrouve encore dans le principe des jurys d'assise. Il faut en effet remonter à la Grèce antique pour retrouver cette combinaison entre représentativité issue de l'élection et représentativité issue du tirage au sort, alliant le choix des meilleurs représentants et la désignation des groupes de citoyens incarnant le peuple en miniature⁸³. Il s'agit en principe de refléter le plus fidèlement possible la diversité de la population, faute de pouvoir faire participer toute la population aux affaires publiques.

Malgré tout, avec ou sans tirage au sort, les conseillers de quartier eux même s'interrogent parfois sur le caractère représentatif de leur activité : « *Une des critiques portée par les conseils de quartier eux-mêmes, c'est de dire : mais nous ne sommes pas suffisamment en lien avec la population, et nous avons nous mêmes des doutes sur le fait que nous soyons représentatifs.* »⁸⁴ C'est pourquoi le rôle des agents les accompagnant est aussi de d'affirmer la légitimité de leur présence, en tant qu'ils sont finalement des citoyens comme les autres, doués de « bon sens », et tout à fait capable d'œuvrer pour l'intérêt général.

Au bout du compte, les instances participatives tentent tant bien que mal de refléter la société civile, en juxtaposant les collèges de citoyens organisés (associations, comités de quartier), mobilisés (volontaires et/ou tirés au sort), et socio-professionnels (commerçants, services sociaux), sans espérer la représenter fidèlement. Les professionnels de la participation peuvent à la marge agir sur cette représentativité, en recueillant de manière assez « artisanale »⁸⁵ les points de vue des groupes sociaux absents, ou en misant sur des procédés innovants. Ils s'efforcent ainsi d'ajuster l'expression des participants par rapport aux territoires sur lesquels ils travaillent, afin que le résultat des délibérations

81 Ibid. « *Le principal cas de figure c'est quand même les démissions, c'est à dire qu'on a fait étude des gens qui ont démissionné, et on est à 60% de gens tirés au sort sur les listes électorales. On était à 80%.* »

82 Entretien avec un correspondant de quartier, La Roche-sur-Yon

83 Y. Sintomer, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort, et démocratie participative*. La découverte, Paris, 2007.

84 Entretien avec le 1er adjoint en charge de la démocratie locale, Strasbourg.

85 Entretien avec un directeur de quartier, Rennes : « On essaye de composer avec tout ça, c'est vraiment du bricolage au niveau de la représentativité »

des instances participatives ne soit pas trop en décalage avec les intérêts de l'ensemble de la population.

b. Le pilotage des commissions et la coordination de l'activité de différentes instances de la participation

Les conseils de quartier sont souvent divisés en plusieurs commissions, elles même parfois subdivisées en groupes de travail, et c'est au sein de celles-ci que les habitants peuvent se forger une opinion sur les projets que leur soumet la municipalité.

Les agents chargés des dispositifs participatifs jouent un rôle important dans l'animation de ces subdivisions thématiques permettant aux participants de formuler divers avis et propositions. Ils sont notamment chargés d'apporter un soutien organisationnel à ces groupes de travail, ce qui revient concrètement à préparer conjointement avec les services techniques des dossiers contenant les informations nécessaires au débat, à rédiger les comptes rendus, à s'occuper de la mise en ligne des documents, etc. Leur degré d'implication varie fortement en fonction du sujet traité, et donc d'un projet à l'autre le mode de pilotage peut être très différent, allant d'une prise en charge totale à une large autonomie laissée aux acteurs présents :

Tous les agents de la direction de quartier ont en charge une commission, ou un groupe de travail. Souvent on essaie de co-piloter avec une association, ou un habitant, une personne qui a envie d'être mobilisée sur une thématique précise. Et quand il n'y a pas de volontaires, on anime seuls ces commissions, ces groupes de travail. [...] C'est à géométrie variable [...] parfois on souhaite confronter le travail et ouvrir plus largement le débat aux habitants, donc on les invite les habitants à débattre sur des projets en cours. Et puis il y a des commissions où systématiquement on invite largement l'ensemble habitant, et associations.⁸⁶

Cette animation est d'une importance cruciale dans la mesure où une prise en charge non conforme aux attentes des participants peut décourager ceux-ci de s'y investir, et entamer ainsi la crédibilité du dispositif. D'où une attention particulière portée à la cogestion avec l'un des acteurs de ces moments clefs dans la production d'avis ou de propositions susceptibles d'orienter l'action municipale :

On prépare ensemble l'ordre du jour, on prépare ensemble la convocation, on se répartit les tâches si il y a des partenaires à inviter, pour présenter telle ou telle démarche, et concrètement lors d'un groupe de travail et d'une commission, on est l'une à côté de l'autre, ou l'un à côté de l'autre, pour animer ce groupe-là.⁸⁷

En se plaçant ainsi sur un pied d'égalité avec un porteur de projet, les professionnels de la participation entendent favoriser l'appropriation de la démarche par les habitants, en valorisant leurs compétences et leur rôle dans les dispositifs. Cette fonction est essentielle dans la mesure où elle

86 Entretien avec une chargée de mission politique de la ville, Rennes

87 Ibid.

permet ensuite aux participants de se reconnaître dans le travail issu de ces commissions, et de se considérer comme des partenaires authentiques de l'action municipale. La nature du pilote dépend aussi de la disponibilité des acteurs de quartier, qui s'investissent de manière bénévole dans les conseils :

Soit un partenaire n'a pas le temps et nous laisse le pilotage, soit il sent que c'est son champ d'intervention et il veut absolument maîtriser, il va venir en co-pilotage, soit il va prendre le pilotage lui-même, et on sera présent sous une autre forme. [...] La plupart du temps on adapte l'animation, la coordination, le pilotage, en fonction des attentes des partenaires. Il n'y a pas forcément beaucoup de candidats à l'animation et à la coordination d'un groupe de travail, parce que c'est du temps, et chaque institution a déjà assez à faire avec ses missions propres. Nous on est bien sur ce champ de la coordination à l'échelle d'un territoire, nous avons pour mission naturelle d'animer ou de coordonner, mais on n'est pas attachés à animer ou à coordonner systématiquement.⁸⁸

Les agents au niveau du micro territoire font également le lien entre ces différents groupes thématiques, ils veillent à ce qu'il n'y ait pas de doublon, ou au contraire à ce que des jonctions s'opèrent si nécessaire. De la même manière, les chefs de projets ou les directeurs adjoints coordonnent l'ensemble des dispositifs participatifs sur le territoire, en apportant un soutien particulier aux instances qui connaissent des difficultés, ou encore en réunissant régulièrement l'ensemble des agents de terrain, et occasionnellement des représentants des conseils de quartier. Ce travail de coordination suppose une vision transversale, à l'échelle de la ville, de toute une gamme de dispositifs particuliers :

Mon travail c'est d'être garante de la qualité des ateliers de projet, coordonner les projets, coordonner les partenariats externes, et les partenaires des services internes, dans ce type de dispositif. En résumé, j'ai un rôle de chef de projet sur chacun des micro-projets que je touche, il faut que je sois en capacité d'avoir cette vision transversale.⁸⁹

Il y a donc trois catégories d'agents territoriaux, positionnés différemment dans la hiérarchie administrative, et dont les missions dépendent de la configuration des services territoriaux, et de l'éloignement par rapport au terrain. Cette distance par rapport au territoire détermine la nature de ce rapport, essentiellement relationnel en bas de l'échelle, et rédactionnel au sommet de celle-ci⁹⁰. (voir tableau n°3)

Tableau n°3 : Missions des agents en fonction de l'échelle territoriale

88 Entretien avec un directeur de quartier, Rennes.

89 Entretien avec la chef de projet atelier de projet et atelier urbain, Strasbourg.

90 Ce tableau s'inspire de la typologie proposée par A. Othelet, « Qui sont les agents de développement local? », *Territoires*, novembre 2008, p. 40-41. (voir tableau annexe n°1)

	Agent de terrain	Agent intermédiaire	Agent central
Dénomination	- Chargé de mission - Correspondant de quartier	- Directeur de proximité - Directeur de quartier	- Chef de projet - Directeur/directeur adjoint de service
Missions	- Animer les commissions - Animer les acteurs <i>du</i> quartier	- Animer les commissions - Coordonner les commissions	- Coordonner les dispositifs - Coordonner les acteurs <i>des</i> quartiers
Élu de référence	- Adjoint de quartier	- Adjoint de quartier - Délégué à la démocratie locale	- Adjoints de quartier - Délégué à la démocratie locale
Qualité principale	- Relationnel (savoir-être)	- Relationnel et rédactionnel	- Rédactionnel (savoir-faire)
territoire	Quartier/secteur	Quartier/secteur	Commune

2. Les professionnels de la participation au cœur du rapport entre les instances participatives et le conseil municipal

L'articulation entre l'activité des instances participatives et l'action publique est une composante fondamentale de la démocratie locale, et elle est par ailleurs au centre des critiques adressées aux dispositifs participatifs. S'il est vrai que les élus locaux cherchent à rendre plus légitimes leurs décisions, et font de la participation un argument électoral, il serait en revanche réducteur de ramener les conseils de quartier ou les autres dispositifs à cette seule dimension. En effet, les sujets mis sur la table peuvent aussi bien être de modestes aménagements de proximité que de vastes projets urbains. Au demeurant, le degré de participation, c'est à dire le mode de prise en compte de la parole des habitants, est très variable, et il n'est pas rare que les projets soient ajustés en fonction de leur recommandations, voire qu'ils en émanent directement.

L'arbitrage qui préside à la sélection des sujets sur lesquels les instances de participation se prononcent dépend en premier lieu de choix politiques, mais surtout d'une collaboration entre les élus, les services, et les professionnels de la participation. Il en est de même pour la manière dont la municipalité tient compte de l'avis ou des travaux effectués par ces instances, c'est à dire du type de participation choisi par les acteurs de la ville pour accompagner les projets.

a. Le choix des sujets à soumettre à la concertation

Contrairement à une idée reçue très répandue, la participation ne concerne pas que des aménagements urbains de second rang, d'abord parce qu'il ne s'agit pas toujours de projets relevant de l'urbanisme. En effet, les projets éducatifs locaux, les tarifs des services publics, ou même des sujets aussi généraux que le vieillissement, les ondes électromagnétiques, etc., sont autant de thèmes qui ont été rencontrés sur les quatre terrains d'enquête. Ensuite, les orientations prises en concertation avec les habitants intéressent parfois des projets qui vont produire des effets à long terme et transformer en profondeur de grandes parties du territoire urbain.

Le facteur premier entraînant la mise à l'agenda d'un projet en vue de le soumettre à une

démarche participative est l'incertitude, qui est en outre la principale cause de l'ouverture des politiques publiques au savoir profane⁹¹. Lorsque les élus locaux ou les services techniques ne sont pas certains de connaître ou d'avoir opté pour la meilleure solution dans l'élaboration d'une politique, ils se tournent vers les habitants⁹². C'est alors au cas par cas que se juge l'opportunité de faire passer un projet par le prisme de la participation. (voir encadré n°3, extrait n°1)

Le terme schizophrène renvoie une expression employée par L. Blondiaux pour décrire l'attitude paradoxale face à la participation des décideurs publics, à la fois sensibles aux apports potentiels du savoir « profane » à l'action publique, et sujets à une certaine appréhension quant au risque que le processus dérape et s'écarte de leur vision de l'intérêt général. Le savoir intermédiaire des professionnels de la participation s'avère ici être une ressource capitale, pour estimer le rapport entre les coûts et les avantages de la participation.

Il existe une autre configuration, plus rare, dans laquelle des pans entiers de l'action publique municipale sont soumis systématiquement aux conseils de quartier : c'est le choix opéré par la ville de Strasbourg, depuis 2008 . (voir encadré n°3, extrait n°2)

L'inconvénient de cette option réside dans le fait que les conseillers de quartier n'ont pas le temps de se pencher sur tous les dossiers, et d'émettre à chaque fois un avis. En revanche, cela signifie qu'ils sont à chaque fois informés, et que la démarche de sélection s'effectue, pour les thématiques concernées par cette obligation, à l'envers. (voir encadré n°3, extrait n°3)

Le dernier canal par lequel les projets peuvent se retrouver devant le conseil de quartier est celui de l'auto-saisine : lorsque celle-ci leur est accordée, les agents municipaux (ou les experts, dans le cas de Strasbourg) assistent les conseillers dans la constitution du dossier. Cette aide est d'autant plus utile qu'une telle opération ne va pas de soi pour des acteurs externes à la municipalité : « *Les conseils de quartier [...] apprennent en marchant, ils sont vraiment entrés par le biais de la saisine balisée, [...] pour s'habituer, et maintenant qu'ils commencent à tourner, ils sont en train de revenir sur l'auto-saisine, ils commencent à avoir l'envie de s'auto-saisir.*⁹³ »

Il faut pour finir relativiser la portée de ce mécanisme : en effet, lorsque la ville saisit le conseil de quartier sur un projet précis, le résultat des travaux peut parfois excéder ce que les pouvoirs publics attendaient de la participation : « *Ça n'était pas une auto-saisine, c'est allé certainement plus loin que ce qu'attendait la lettre de mission, c'est à dire une mission qui déborde un peu.* »⁹⁴ Cette dernière remarque rejoint la question de la gestion de l'incertitude évoquée plus haut, et confirme le rôle de régulateur des professionnels de la participation. Ceux-ci doivent en effet veiller à ce que l'activité des dispositifs participatifs reste dans un cadre positif d'aide à la décision, et ne dévie pas vers une

91 M. Callon, P. Lascoumes, Y. Barthes. *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*. Seuil, 2001.

92 P. Duran, J-C. Thoenig, « L'Etat et la gestion publique territoriale », Ibid, p. 613 : « *Les administrations elles même sont demanderesse de concertation, car l'affaiblissement de la représentation politique les met dans une position d'incertitude à l'égard de la société civile, et elles sont confrontées à une démultiplication des conflits qui entravent leurs réalisations. Peu assurés de leur réussite, les élus cherchent par la participation élargie à gagner en information et à se prémunir contre les risques de mobilisation sociale éventuels sur la base de compromis négociés. Ils y trouvent également une forme de mutualisation des risques et de partage des responsabilités.* »

93 Entretien avec le chef de projet atelier projet et atelier urbain, Strasbourg.

94 Entretien avec un correspondant de quartier, La Roche-sur-Yon

contestation radicale, source de blocages et de tensions.

Encadré n°3 : Mise à l'agenda des conseils de quartier

Extrait n°1 : [La participation] devient quelque chose qu'il est intéressant de faire, [...] on sent que c'est difficile à mener, on sent qu'on en a un peu peur aussi, donc il y a effectivement cette attitude un peu schizophrène. C'est bien de le faire, le projet sera mieux, mais d'un autre côté, attention, [...] est-ce que nous on va réussir à sortir un projet qui va convenir aux gens? [...] On n'a pas d'obligation, donc c'est du cas par cas, ou alors les élus vont le faire quand eux-mêmes ne savent pas ce qui va être bon pour les habitants.

Entretien avec un chargé de mission territorial, Mulhouse

Extrait n°2 : Donc cela a abouti à l'idée [...] de soumettre par obligation une série de thèmes à ces conseils de quartier. On a pris la décision que l'ensemble des cas qui seraient traités au conseil municipal, en dehors du champ de la définition des politiques publiques en tant que telles, serait soumis au conseil de quartier. Tout ce qui concerne l'aménagement de l'espace urbain, ou la modification de l'espace urbain, leur est soumis.

Entretien avec le 1er adjoint au maire, en charge de la démocratie locale, Strasbourg.

Extrait n°3 : On a mesuré que d'abord c'était lourd, pour des gens qui sont bénévoles, et qui consacrent leur temps à ça, et d'eux même ils ont commencé après quelques mois à dire qu'il y a des choses qui ne méritent que nous donnions un avis et que nous passions du temps dessus. Il y a une série de décisions qui dans les collectivités sont aujourd'hui d'ordre technique, questions liées également à la loi sur la nécessité de la transparence de l'ensemble des actes, mais qui très sincèrement ne relève pas d'un débat impératif [...]. Donc aujourd'hui certains conseils accueillent la demande qui est faite par la collectivité d'étude de cas, et indiquent simplement qu'ils ne veulent pas s'exprimer dessus, et donc n'émettent pas d'avis. Et je crois que c'est sain, et que c'est judicieux, on est là sur un aspect pragmatique, qui est tout à fait favorable.

Entretien avec le 1er adjoint au maire, en charge de la démocratie locale, Strasbourg.

b. Des modalités de participation adaptées aux thèmes abordés

Différentes options s'offrent aux acteurs portant un projet devant les habitants : ceux-ci doivent déterminer un niveau de participation, qui va par ailleurs conditionner le type de rapport entre les délibérations des participants et les choix opérés par la ville. Il n'est pas simple de repérer avec précision de quel niveau il s'agit, car les termes sont souvent employés avec une certaine confusion, et il est intéressant de remarquer une tendance générale à surestimer le degré de concertation.

Les projets présentés comme éminemment techniques sont simplement exposés en détail devant les instances, et les réactions de l'audience ne modifient alors qu'à la marge la conduite de la politique municipale :

Le premier niveau c'est de l'information, je crois qu'il faut le faire pratiquement à chaque fois qu'on peut. Ici c'est la notion du temps qui est très difficile à gérer, mais on gagne du temps si on le fait, en général quand on ne donne pas d'information, et qu'à un moment donné votre projet se découvre, là vous allez perdre du temps, parce qu'on va le contester beaucoup plus que si on a donné l'information qu'il faut, dès le départ.⁹⁵

⁹⁵ Entretien avec l'adjoint à la démocratie locale, à la vie associative et des quartiers, La Roche-sur-Yon

Les professionnels de la participation se bornent alors à modérer le dialogue entre les élus ou les services venus présenter leurs intentions. Une dimension intéressante est ici évoquée : fréquemment, la participation est perçue comme un ralentisseur de l'action publique, or à moyen terme, elle peut aussi la fluidifier, car elle permet de repérer d'éventuels points de crispations, des inquiétudes que les acteurs municipaux vont pouvoir essayer de désamorcer avant qu'elles n'empirent. Les professionnels de la participation fournissent un soutien essentiellement organisationnel à ces séances d'informations, qui peuvent se faire aussi bien en réunions publiques que devant le conseil de quartier.

La consultation des habitants constitue le deuxième degré possible de participation, qui intervient presque toujours après une phase d'information préalable, et donne lieu à la rédaction par les participants d'un avis formel. Ce type de document est généralement réalisé par les conseils de quartier, et contient les points forts et les points faibles du projet; dit autrement, l'avis peut être positif, ou réservé. Les professionnels de la participation assistent les conseillers dans les délibérations et dans la rédaction de l'avis consultatif, qui est ensuite remis aux élus ou aux services concernés. Dans certains cas, ou systématiquement comme à Strasbourg⁹⁶, le document est annexé aux délibérations du conseil municipal, qui déclare publiquement s'il tient compte ou non des suggestions. Lorsqu'un avis défavorable est rendu, la municipalité peut soit modifier ses plans en suivant les recommandations du document qui est porté à leur connaissance, soit assumer son projet en dépit des critiques, mais elle doit alors justifier, argumenter son choix :

On va construire un ensemble immobilier, et ils voulaient l'aligner sur la rue actuelle, donc on a dit : non, si la rue est toujours aussi étroite, il y aura pas assez de place pour deux voies de circulation, des pistes cyclables, des trottoirs, et des places de stationnement, donc il faut que ce soit plus large, il faut reculer. Ils ont changé, la municipalité a tenu compte de notre avis, et ce sera construit en recul. Donc là c'est une victoire du conseil de quartier et de la démocratie. Alors que d'un autre côté, au Centre, le haras repris par l'IRCAD, il y a eu un avis défavorable du conseil de quartier, le maire a passé outre, et est venu au conseil de quartier pour expliquer pourquoi il passait outre.⁹⁷

Le deuxième avis dont il est question, a été relayé tant dans la presse locale⁹⁸ que communale⁹⁹, et présenté comme le premier avis « négatif » sur un dossier d'envergure. Le porte-parole du conseil de quartier précise toutefois que « la ville a fait un effort pour (les) entendre, puisqu'elle a même décalé la délibération en conseil municipal ». Quant au premier avis, il s'agit bien là d'une modification d'un projet municipal sur la base des remarques de l'instance participative qui a été saisie¹⁰⁰. Cette dernière

96 Entretien avec le premier adjoint en charge de la démocratie locale, Strasbourg : « *Nous avons pris la décision que les avis des conseils de quartier seraient soumis et annexés aux délibérations du conseil municipal. Et dès lors, la crédibilité est plus forte, et il y a le sentiment que la parole ne se perd pas, puisqu'elle est affichée à tous ceux qui disposent des délibérations au conseil municipal, c'est à dire évidemment le groupe majoritaire, mais aussi l'opposition qui peut se saisir des critiques, et la presse qui peut soulever telle ou telle problématique.* »

97 Entretien avec un conseiller de quartier, Strasbourg.

98 Dernières Nouvelles d'Alsace, article du 18 novembre 2009.

99 Strasbourg Magazine, n°109, p. 27.

100 Entretien avec le premier adjoint en charge de la démocratie locale, Strasbourg : « *On a fait à peu près 350 réunions publiques dans les 10 quartiers de Strasbourg, on voit bien, à travers une série d'exemples, que les concertations en tant que telles ont abouti à des modifications quelques fois substantielles de ce qui était proposé par la fonction* »

peut donc avoir effectivement une influence sur la prise de décision, et le rôle des professionnels de la participation dans ce lien est central, car ils animent les délibérations qui conduisent à la formulation des avis.

Il est courant de confondre consultation et concertation¹⁰¹, tant les deux démarches sont proches l'une de l'autre dans leurs effets, mais leurs modalités ne sont pas tout à fait les mêmes dans la pratique. Le terme concertation est souvent utilisé indifféremment pour désigner tout type de participation, mais il sera employé ici dans son sens le plus restreint, c'est à dire la proposition d'alternatives, sur lesquels un dispositif participatif doit se prononcer. La municipalité s'engage alors à respecter les options retenues par les habitants, soit à l'occasion d'un vote en réunion publique ou en atelier, soit suite aux travaux d'une commission du conseil de quartier. Le déroulement de la concertation est supervisé par un ou plusieurs professionnels de la participation, qui garantissent le processus contre d'éventuelles dérives. En effet, il arrive qu'un groupe de participants minoritaire appuie avec force une option proche ses intérêts, mais qui s'écarte sensiblement de l'opinion de l'ensemble des participants. Les agents en charge de la bonne marche du dispositif de concertation tentent donc de repérer ce type de situation, afin que la concertation ne devienne pas un simple relais d'un lobbying de type « Nimby »¹⁰². Ils doivent aussi gérer la contrainte du temps, car organiser de telles concertations est extrêmement « chronovore », il n'est pas possible de soumettre tous les projets municipaux à une telle démarche : « *Il ne faut pas non plus qu'on accorde trop de temps à la concertation, sinon on est dans l'embarras de ne pas pouvoir présenter un bilan à la hauteur des engagements qu'on a pu prendre en début de mandat.* »¹⁰³ Le choix du type de participation est donc aussi tributaire de la faisabilité technique, c'est à dire que pour réaliser les chantiers prévus dans le programme municipal, pour lequel les responsables politiques ont été élus, il faut concilier les moments de concertation, et la nécessité d'avancer rapidement sur certains projets. C'est donc un subtil équilibre qu'il s'agit de trouver, entre le risque de contestation des projets non soumis aux habitants faute de temps, et le risque de ralentir excessivement l'action publique, au point de ne rien décider :

Un programme, c'est quelque chose qui engage, [...] c'est une sorte de contrat avec la population [...]. En revanche il faut admettre aussi que vous êtes porteur d'une légitimité sur un programme donné, mais vous avez aussi la latitude d'en revoir le rythme de mise en œuvre, au vu des disponibilités budgétaires, au vu des problèmes techniques qui peuvent surgir. Il faut se donner la latitude, y compris s'il y a des contestations, il faut se donner le temps, parce que c'est nécessaire.¹⁰⁴

La concertation, qu'elle se déroule au sein des conseils de quartier ou dans des ateliers ad hoc,

publique : dans le cadre de plan d'aménagements de rue, d'alignement de maison, de trottoirs, d'aménagements de parcs urbains, il y a eu une série d'apports, dont certains sont exceptionnels, en qualité, et ont pu être pris en compte. »

101 Entretien avec l'adjoint à la démocratie locale, à la vie associative et des quartiers, La Roche-sur-Yon : « *Le deuxième niveau, c'est consultation/concertation, je crois qu'à un moment donné sur un dossier, on veut avoir l'avis des habitants, on consulte, on concerte* »

102 Abréviation de « Not In My BackYard », mot à mot « Pas Dans Mon Jardin », désigne le refus d'un projet par les riverains en raison de sa proximité avec une zone d'habitation, et non à cause de la nature du projet elle-même.

103 Entretien avec le directeur général adjoint du service lien social et citoyenneté, La Roche-sur-Yon

104 Entretien avec un élu de quartier, Rennes

est donc une démarche ambivalente, qui permet des ajustements aux attentes des habitants, mais fait courir un risque que les professionnels de la participation peuvent circonscrire, en fluidifiant le rythme de ces démarches. Autrement dit, ils augmentent par leurs compétences organisationnelles le temps que la ville peut accorder à la participation, et donc l'adéquation entre l'action municipale et les attentes de la population concernée. La coproduction des projets, appelée aussi co-construction ou co-élaboration, constitue pour terminer le plus haut degré d'association des habitants à l'action publique locale. Elle consiste à faire participer le public très en amont dans le processus de décision, c'est à dire au stade où rien ou presque n'est encore décidé. L'atelier urbain est l'illustration la plus nette de ce type de démarche, mais il y a de multiples cas de figure : il est possible d'y rattacher aussi les auto-saisines des conseils de quartier, et plus généralement toute initiative visant à impliquer les habitants dans la définition d'un projet dès sa conception :

Dans ce cas-là il y a une vraie démarche ascendante, qui part du terrain, pour pouvoir faire un projet municipal, c'est à dire que [nom de l'élue en charge du projet] affichait clairement son ambition politique de pouvoir travailler avec les acteurs de terrains, pour pouvoir faire émerger un certain nombre de problématiques du terrain, et ensuite fonder un projet éducatif local à l'échelle de la municipalité. [...] Là, la configuration nous permet vraiment de faire de la co-construction.¹⁰⁵

Dans cet exemple, en l'occurrence, c'est le conseil de quartier qui a été saisi par la ville en vue de définir les grandes lignes d'une politique destinée à accompagner la mise en œuvre d'une restructuration de la carte scolaire, qui avait de prime abord provoqué une vive contestation. Ce niveau de participation, qui rappelle à certains acteurs les idéaux autogestionnaires encore prégnants dans les années 70¹⁰⁶, peut en effet s'apparenter à une forme de démocratie directe, mais ponctuelle, et centrée sur une thématique précise. La ville s'engage alors à tenir compte du résultat de la participation dans la définition des politiques publiques futures, qui pourront elles-mêmes faire plus tard l'objet de démarches de concertation, ou de consultation. Encore une fois, les professionnels de la participation vont assurer le processus, tant du point de vue organisationnel, logistique, qu'au niveau de la méthode, des procédures :

Mon but c'est d'être garante de la méthode de tous ces projets, notamment les ateliers de projets, parce que c'est vraiment un dispositif de coproduction, et que pour que celle-ci ait bien lieu, il faut vraiment respecter les phases d'information, [...] pour que tout le monde entende la même chose, que les gens partagent les mêmes enjeux, il faut aller sur le site [...] etc.¹⁰⁷

Le degré de participation peut pour finir varier à l'intérieur même d'un dispositif participatif, en fonction des secteurs géographiques concernés :

105 Entretien avec une chargée de mission politique de la ville, Rennes.

106 Entretien avec l'adjoint à la démocratie locale, à la vie associative et des quartiers : « *Il y a un niveau plus proche de ce qu'on appelait autrefois l'autogestion, mais de l'autogestion bien gérée, c'est à dire la coproduction du projet* »

107 Entretien avec la chef de projet atelier de projet et atelier urbain, Strasbourg

Sur la partie Heiritz, on a pas mal de contraintes, on sait qu'on va faire un parc urbain, il y a un vrai périmètre mais c'est assez contraint. Sur la partie place de l'Etoile, le discours de la ville, c'est de dire que la place de l'Étoile est une entrée de ville, on sait qu'on va supprimer telle route, mais en dehors de ça, tout est ouvert, donc on est déjà sur un degré plus élevé.¹⁰⁸

Le choix du positionnement du curseur entre information et coproduction est donc un moment clef dans la façon dont les habitants vont être associés à la décision, les contraintes sont nombreuses et obligent la ville à opérer une sélection entre les différents projets pouvant faire l'objet d'une démarche participative. Les professionnels de la participation ont dans cet arbitrage un rôle d'expertise, de conseil, ils sont en position d'épauler les élus locaux dans leur décision, et les habitants dans l'expression de leur parole. Enfin, le mode de participation finalement adopté détermine effectivement la nature du lien décisionnel entre municipalité et habitants, allant de la simple écoute à l'acceptation des décisions prises par ces derniers.

Conclusion intermédiaire : La participation en elle-même constitue pour finir une politique publique atypique, puisqu'elle est à la fois thématique et intersectorielle, et met les professionnels chargés de sa mise en œuvre au centre d'un nouveau rapport aux citoyens :

C'est en soi un secteur de l'action publique, ça enrichit certes les projets, mais c'est [...] un projet en soi, transversal à tous les projets, puisque la concertation n'existe pas sans les projets publics, elle n'a d'existence que par les projets en eux-mêmes. Mais en même temps, c'est aussi un projet dans la mesure où c'est une autre relation aux habitants, [...] quand on a les conseils de quartier qui demandent à l'adjoint aux finances de venir présenter le budget de la ville devant les conseils de quartier, on est pas sur un projet concret, on n'est sur le dialogue public, le dialogue public entre les citoyens et la municipalité.¹⁰⁹

Il a ici été possible de montrer les effets des choix politiques initiaux sur le fonctionnement du processus de participation, la transversalité de l'action des professionnels de la participation, tant sur le plan sectoriel que spatial, ainsi que leur rôle dans la réduction de l'incertitude liée à la mise en débat des projets municipaux. Paradoxalement, l'intervention de ces professionnels, notamment quand il s'agit d'experts de la participation, peut aussi être vue comme un risque supplémentaire, qui rend incertain le débat public pour les différents acteurs :

« L'intervention de ces acteurs externes à la controverse, s'inscrivant dans une logique d'action propre, constitue la spécificité de la démarche et crée de l'incertitude pour les autres acteurs. De l'autonomie confiée à ces « experts » dépend très largement le degré de contrainte pesant sur les parties en présence et les obligeant à leur tour à se préparer, à acquérir des savoirs et des réflexes spécifiques, pour affronter cette situation inédite qu'est le débat public. »¹¹⁰

108 Entretien avec le directeur d'une agence de conseil en concertation et communication, Strasbourg.

109 Entretien avec la chef de projet conseil de quartier, Strasbourg.

110 L. Blondiaux et L. Michel, *La mise en débat des dispositifs d'expertise, dans Le débat public, un risque démocratique? L'exemple d'une mobilisation autour d'une ligne à très haute tension*, D. Boy et M. Brugidou (dir.), Lavoisier, 2009. p.

Tout l'enjeu de la professionnalisation de la démocratie locale est donc le contrôle de cette incertitude, du « risque démocratique » qui pèse sur l'action publique dès lors qu'elle s'ouvre à la participation des habitants. Symétriquement, ce risque comporte une autre dimension : des riverains d'un projet peuvent en effet se constituer en groupe de pression pour s'opposer à un projet pourtant reconnu d'utilité publique par une majorité d'habitants, sur un mode « Nimby », et l'emporter, ce qui suppose une vigilance de tous les instants de la part des professionnels de la participation¹¹¹.

En somme, tout en diminuant la probabilité de contestation par la territorialisation de leur administration et le « frottement » plus ou moins important de leur projets à la parole des habitants, les villes, comme les autres acteurs ayant recours à des processus de dialogue public, font face à un nouveau type d'incertitude. Ce propos rejoint celui de L. Blondiaux sur la posture ambivalente des décideurs publics, à la fois intéressés par la participation en tant qu'elle réduit justement les chances d'incompatibilité entre une politique publique et les attentes des citoyens, mais crée le risque d'une remise en cause plus globale des orientations politiques sous-jacentes. D'autre part, l'éventualité d'une opposition non motivée par l'intérêt général mais par des considérations relevant d'intérêts particuliers pose la question de la régulation du débat public par les professionnels de la participation.

111 L. Blondiaux et L. Michel, *La mise en débat des dispositifs d'expertise, dans Le débat public, un risque démocratique? L'exemple d'une mobilisation autour d'une ligne à très haute tension*, D. Boy et M. Brugidou (dir.), Lavoisier, 2009, p. 7 : « [...] si la professionnalisation des groupes d'intérêts se traduit incontestablement par une meilleure efficacité dans la compréhension des dossiers et leur traitement technique, elle se fait parfois au détriment de leur légitimité démocratique ».

II. L'émergence d'une ingénierie de la participation, un savoir-faire spécifique technicisant le rapport au politique dans les instances de démocratie locale

Les professionnels de la participation, pour légitimer et conforter leur place dans la démocratie locale développent des compétences particulières, leur assurant une capacité d'expertise des instances de démocratie locale. Une méthodologie de plus en plus étoffée apparaît autour du processus de participation, visant à en perfectionner l'organisation et à en maîtriser les effets sur l'action publique. La professionnalisation des acteurs de la participation passe en effet par l'accumulation de connaissances liées à l'analyse des dispositifs participatifs, et d'outils d'animation du débat public, propres à cette catégorie de professionnels.

A. L'évaluation et l'ajustement des instances de démocratie locale aux enjeux et aux objectifs de la participation

L'étude des techniques d'évaluation portant sur les dispositifs participatifs va permettre de nuancer le constat selon lequel celle-ci : « n'est toujours pas devenue le temps fort d'implication démocratique des acteurs »¹¹². La participation devenant, à tout le moins à l'échelle locale, une politique publique en soi, son évaluation comporte inévitablement une dimension pluraliste, se démarquant des expertises classiques reposant essentiellement sur des savoirs techniques. Au cœur de la « *tension entre exigences d'un meilleur management public et revendications d'une authentique intervention citoyenne* »¹¹³, les professionnels de la participation cherchent en permanence à repenser l'organisation et la portée des conseils de quartier. Ces derniers font à intervalles réguliers et rapprochés l'objet d'évaluations elles-mêmes participatives, qui permettent d'entrevoir les opportunités de modifications susceptibles d'en corriger les carences constatées.

1. L'évaluation des conseils de quartier par les conseillers de quartier

Les conseils de quartiers sont en quelque sorte des lieux d'évaluation permanente des politiques publiques municipales, sur lesquelles ils sont invités à se prononcer régulièrement, afin d'en accroître l'adéquation au territoire, voire d'en définir une partie des contenus. Mais ces instances peuvent s'évaluer elles-mêmes, sous l'égide des professionnels de la participation. Ces évaluations participatives sont l'occasion de repenser ou de préciser l'ensemble ou une partie des dispositifs participatifs. Deux types d'évaluation des conseils de quartier ont été fréquemment rencontrés sur le terrain, à savoir les « remises à plat » et les évaluations en cours de mandat.

112 H. Jacot, A. Fouquet (dir.), *Le citoyen, l'élu, l'expert. Pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques*. L'Harmattan, Paris, 2007. p.12

113 Ibid, p. 16.

a. Les remises à plat au moment du changement d'équipe municipale

Les périodes post-électorales sont les moments privilégiés par les autorités municipales pour lancer une opération de rénovation du mode de fonctionnement des conseils de quartier, faisant généralement l'objet d'une plénière exceptionnelle. C'est également l'occasion de relancer les campagnes d'informations appelant le public à se porter volontaire pour devenir conseillers, les mandats étant généralement de trois ans, et arrivant donc à échéance au moment des élections.

Les conseils de quartier ont été évalués par les habitants eux même l'année dernière, dans le cadre du renouvellement, cela a pris un an. C'est à dire que nous avons relancé un appel dans les médias, pour que les Rennais s'inscrivent dans les conseils de quartier, et ensuite nous avons mis à plat tout le fonctionnement et l'organisation du conseil de quartier.¹¹⁴

Les professionnels de la participation s'occupent alors d'organiser les débats au cours desquels les habitants expriment leurs points de vue sur l'architecture du dispositif, et proposent des modifications concernant son fonctionnement. A l'instar du co-pilotage des commissions, l'enjeu est là aussi de favoriser l'appropriation de la démarche par les habitants, en leur permettant de se positionner en tant qu'usagers de dispositifs participatifs. (voir encadré n°4, extrait n°1)

A l'exception de la présidence des conseils de quartier lorsque celle-ci est imposée par la municipalité, l'essentiel des dispositions relatives à leur organisation est remis sur la table¹¹⁵. Lors de cette étape essentielle de la vie de ces instances, les professionnels de la participation peuvent aussi faire le point sur le degré d'incorporation des règles par les conseillers, et ainsi repérer les thèmes qu'ils doivent encore travailler avec eux. (voir encadré n°4, extrait n°2)

Le double sens du terme « approprié », employé sans doute involontairement, est ici à relever, tant il est révélateur d'un mécanisme consistant à la fois à rechercher par l'évaluation à affiner les dispositifs en fonction des attentes des participants, et à permettre l'appropriation par ces derniers des règles de la participation. Les professionnels de la participation jouent un rôle essentiel dans ce processus, ils accompagnent les habitants dans les délibérations qui vont conditionner la définition d'un cadre de participation plus adapté et plus fonctionnel. Ces remises à plat peuvent par ailleurs s'effectuer à un double niveau. En premier lieu, les conseils de quartier sont dans toutes les villes invités à remodeler leurs règlements intérieurs, c'est à dire l'organigramme des commissions, les modalités de prise de parole, et la composition du bureau. Cette opération se fait de manière séparée, dans chaque quartier ou secteur, et permet également d'approfondir l'adéquation entre le territoire et les modalités de fonctionnement de chaque conseil. De façon moins systématique, les règles sont rediscutées au niveau central, avec des représentants de l'ensemble des conseils de quartier. (voir encadré n°4, extrait n°3)

114 Entretien avec un élu de quartier, Rennes.

115 Entretien avec un directeur de quartier, Rennes : « Il y a un an a été lancée une grande opération de rénovation des conseils de quartier, tout a été remis sur la table, hormis la présidence de l'assemblée plénière [...] Après, tout a été négocié [...] ». »

La remise en débat des modalités de la participation à l'échelle de la ville représente comme on le voit un enjeu sensible, auquel les conseillers de quartiers sont très attentifs. Cet exercice n'est pas simple pour les professionnels de la participation, le déroulement de ces évaluations se doit d'être irréprochable, au risque dans le cas contraire de discréditer durablement la démarche. Le succès de l'opération se mesure aux différents votes dont ces modifications vont faire l'objet, celui des conseillers de quartiers eux-même dans le cas particulier de Mulhouse, où les propositions sont validées par le forum, et plus généralement celui de la municipalité : « *Les modifications qui ont été apportées au règlement ont été adoptées à l'unanimité des membres du forum, c'est passé ensuite au conseil municipal sans difficultés. On se dit que globalement ça fonctionne* ». ¹¹⁶ Dans les autres villes, l'évaluation au niveau central impliquant des membres provenant des différents conseils de quartier est également présente, mais de manière moins formalisée, ce qui toutefois n'empêche pas celle-ci d'atteindre ses objectifs. Ces remises en jeu des règles de la participation constituent en somme des temps d'expertise hybrides, à la fois alimentés par l'expérience des habitants, et conduits par les services territoriaux. Il reste à évoquer la remise à plat tout à fait singulière qui a été effectuée à Strasbourg, dans un contexte d'alternance politique, et qui s'est caractérisée par une rupture radicale avec la configuration précédente. La nouvelle municipalité élue en 2008 a eu en effet une démarche pour le moins originale afin de refondre totalement le dispositif, en faisant appel à un universitaire de renom, et à une démarche de « benchmarking » ¹¹⁷. (voir encadré n°4, extrait n°4)

Dans ce cas de figure-ci, l'équipe de professionnels de la participation a été largement recomposée, et c'est à cette occasion que de les experts en concertation ont fait leur entrée dans le dispositif. Auparavant, les conseils de quartier de la ville présentaient une configuration plus classique, comparable à celle de Rennes ou Mulhouse.

Encadré n°4 : Les remises à plat au moment du renouvellement du mandat municipal

116 Entretien avec la directrice adjointe du service Action Territoriale, Mulhouse.

117 L'expression « benchmarking » employée par l'enquêté est un terme issu du marketing désignant une démarche comparative visant à déterminer les meilleurs choix à opérer pour optimiser un service.

Extrait n°1 : Il y a eu l'année dernière une remise à plat, après le renouvellement de l'équipe municipale, la première adjointe a souhaité qu'on renouvelle aussi les conseils de quartier, donc il y a eu une grande démarche de concertation lancée, pour inviter les habitants à s'appropriier ces instances de concertation, nous dire sur quelles thématiques ils souhaitent travailler, donc il y a eu quelque part une redistribution des cartes, sur les thématiques des groupes de travail, des commissions, une nouvelle structuration du conseil de quartier.

Entretien avec une chargée de mission politique de la ville, Rennes.

Extrait n°2 : On a fait deux réunions, en mars 2009, donc très rapidement après l'installation, et les thèmes du groupe de travail étaient le rôle du porte-parole, le rôle des commissions, la rédaction et la formulation des avis, des choses très pédagogiques. Et la dernière réunion qu'on a faite en janvier dernier, les règles étaient beaucoup plus « appropriées », on était sur un retour de l'évaluation qu'on avait mis en place, et on avait des groupes de travail sur la relation avec les habitants, comment s'ouvrir aux habitants, sur le démarrage d'une auto-saisine, etc.

Entretien avec la chef de projet conseils de quartier, Strasbourg.

Extrait n°3 : Dans les années 2000, j'avais participé aux différents ateliers qui parlaient des règlements, c'était avant la loi. C'est une première refonte qui a été faite, la deuxième qui a été faite, c'était après les dernières élections. [...] J'ai participé à la commission sur le dernier règlement qui a été fait il y a un an, on l'a un peu dépoussiéré. Ce travail, qui a été fait avec [la directrice adjointe de l'Action Territoriale] notamment, était formidable, absolument transparent.

Entretien avec un conseiller de quartier, Mulhouse.

Extrait n°4 : La mouture des conseils de quartier actuels n'a rien à voir avec ce qui se faisait avant, sous le précédent mandat, ça a été vraiment remis à plat, c'est à dire que les anciens conseils de quartier ont été d'une certaine manière dissous. Le projet tel qu'il existe actuellement à Strasbourg a été défini en lien avec P. Breton, un sociologue qui a fait une étude, commandée par la ville. [Les services] sont aussi allés voir cinq ou six villes française, de taille équivalente à Strasbourg, Nantes, Lyon, Grenoble, Lille, Paris, Villeurbanne, qui sont un peu en pointe dans ce domaine-là.

Entretien avec la chef de projet conseils de quartier.

b. Les évaluations en cours de route

Tout au long du mandat municipal, les conseils de quartier font l'objet d'une évaluation constante, menée essentiellement par les agents territoriaux, en lien constant avec les conseillers de quartier, les élus, et parfois les services d'évaluation des politiques publiques. Ces enquêtes régulières sont très souvent réalisées à mi-mandat, offrant ainsi un bilan intermédiaire du fonctionnement et des réalisations des instances participatives. Il est alors moins question de reformuler les règles du jeu que de permettre à tous les acteurs d'approfondir leurs connaissances et leur maîtrise du dispositif. Il s'agit en effet de collecter des renseignements et de se faire une idée des mécanismes à l'œuvre dans le processus de participation, afin d'être en mesure, le moment venu, c'est à dire en général aux prochaines élections, d'aborder la remise à plat en étant « équipé » d'un maximum d'informations. A Strasbourg par exemple, cette évaluation a été impulsée par les élus, orchestrée par l'agent positionné au niveau de l'administration centrale, et la mise en œuvre technique a été assurée par les services ad hoc de la ville :

On travaille en interne, avec le service évaluation des politiques publiques, on a pas fait appel à un prestataire externe. Deux personnes suivent ce dossier-là, et on a identifié avec eux différentes phases. La première, ça a été de faire un questionnaire aux 409 conseillers, élaboré en lien avec les conseillers de quartier eux même, et des entretiens qui ont été faits avec l'ensemble des

animateurs. On a eu un retour de cette phase-là, qui a été partagé : les élus en charge du dossier on fait une tournée de tous les conseils de quartier avec le bilan d'évaluation, ils sont allés dans toutes les dernières réunions des conseils de quartier pour donner les résultats de l'évaluation, pour partager de vive voix, échanger, et dégager des pistes d'amélioration. Et là on est dans la deuxième phase d'évaluation, qui comprend des enquêtes avec les élus et les services, il y a vingt personnes qui ont été auditionnées par les services évaluation des politiques publiques. Nos deux étapes complétées nous permettent d'installer des commissions mixtes, composées de représentants de chaque conseil de quartier, des élus, de l'administration, et des animateurs, une quarantaine de personnes, pour partager le diagnostic d'évaluation.¹¹⁸

La démarche d'évaluation est donc le fruit de multiples aller et retour entre les conseillers de quartier et la municipalité, la navette étant assurée par l'administration territoriale. La récurrence dans cet extrait du terme « partagé » montre l'importance accordée par les acteurs en charge de ce type de processus au rôle des habitants, à la fois comme destinataires et co-producteurs de la démarche.

Ces enquêtes s'étalent souvent sur un temps assez long, le nombre de personnes impliquées étant relativement élevé, et les procédures nécessaires à l'implication de tous ces acteurs assez lourdes :

On avait fait un atelier, avant 2004, qui a duré un an et demi, et l'objectif particulier c'était de faire des propositions, de voir ce qui ne marchait pas, et ce qui marchait dans les conseils de quartier de tout Mulhouse. C'était une assemblée, il y avait 1 ou 2 délégués par conseil de quartier, [...] on était dirigé par [la directrice adjointe de l'Action Territoriale], [...]¹¹⁹

Elles peuvent toutefois être entrecoupées de moments d'évaluations à intervalle plus réguliers, comme c'est le cas à Mulhouse, permettant de comparer les avancées des travaux dans les différents conseils : « *On les réunit une fois par an, l'ensemble des conseillers de quartier, en assemblée générale des conseils de quartier, on a le forum qui nous donne aussi des retours sur comment ça fonctionne dans les conseils.* »¹²⁰ A La Roche-sur-Yon, les services territoriaux organisent dans le même esprit les Assises de la Démocratie locale, rendez-vous annuel centré autour d'une thématique particulière intéressant les instances participatives, par exemple « l'engagement citoyen des jeunes »¹²¹.

A Mulhouse pour finir, les services territoriaux ont eux-mêmes réalisé en 2006 une enquête auprès des conseils de quartier, en partenariat avec un acteur original : l'ORIV¹²², association fondée en 1992, qui travaillait à l'origine exclusivement sur les questions d'immigration et d'intégration, mais qui tend à développer une capacité d'expertise en matière de cohésion sociale et territoriale. Cette étude a permis de mettre en lumière l'opinion des participants sur le fonctionnement des instances participatives et les thèmes qu'ils souhaitent aborder en priorité. Cette récurrence des démarches d'évaluation est telle, que les agents territoriaux ont parfois le sentiment qu'elles occupent une place centrale dans leur activité, au point de n'avoir en réalité pas de limites précises¹²³. Il est difficile de dire

118 Entretien avec la chef de projet conseil de quartier, Strasbourg

119 Entretien avec un conseiller de quartier, Mulhouse

120 Entretien avec la directrice adjointe du service Action Territoriale, Mulhouse

121 Thèmes des assises organisées le 1er juin 2007, en présence du maire.

122 Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville.

123 Entretien avec la chef de projet conseil de quartier, Strasbourg : « Je suis tout de même sur un projet où on est dans une démarche d'évaluation constante. » et Entretien avec un directeur de quartier, Rennes : « On se met en scène sans arrêt,

si ce recours systématique à l'évaluation est dû au caractère encore peu ancien et non stabilisé du processus de participation institutionnalisés, ou si c'est là une conséquence de la diffusion des normes du « new public management »¹²⁴. Il est toutefois possible d'affirmer que ces analyses servent d'une part aux élus, désireux de mieux connaître les avis de leurs électeurs à la fois à travers et sur le dispositif, et aux conseillers de quartier, soucieux d'accroître le rayonnement de leur action.

Ces deux catégories d'évaluation font en définitive partie du même processus, quasiment ininterrompu, de réflexivité des conseils de quartier, autrement dit les agents territoriaux en charge de ces instances semblent constamment occupés à analyser et à ajuster les dispositifs en y associant les habitants. Cette démarche est une composante fondamentale de leur expertise, dont la spécificité réside de son caractère pluraliste et continu c'est à dire la capacité à coordonner de multiples acteurs pour évaluer en permanence l'opérationnalité des conseils de quartier. Le tableau n°4 tente une synthèse de ces processus, en mettant notamment en lumière le mode d'association des conseillers de quartier, qui peut être soit décisionnel (remises à plat) soit consultatif (évaluations intermédiaires).

Tableau n°4 : Les remises à plat et les évaluations des conseils de quartier

	Mise à plat	Évaluation intermédiaire
Moment de réalisation	- Renouvellement du mandat municipal	- Généralement vers la mi-mandat
Acteurs	- Service territorial / adjoints - Conseillers de quartier (plénière)	- Service territorial / service évaluations - Partenaires / conseillers de quartier (délégués)
Objectifs de l'opération	- Recomposition interne des conseils - Discussion des règles de la participation	- Collecte de renseignements / satisfaction - Explication / clarification des procédures
Type de participation	Décisionnel	Consultatif

2. Réduire les « barrières à l'entrée » de la participation

Bon nombre de dispositifs participatifs, qu'il s'agisse des débats du CNDP, des concertations sur les services publics, des ateliers urbains, ou des conseils de quartiers, peinent à mobiliser, et sont peu connus du grand public. Cette relative invisibilité, qui décourage parfois les participants, est connue des professionnels de la participation, qui sont en passe d'en faire une de leur principale priorité : « *Dans l'évaluation, on se rend compte qu'une lacune de notre projet, c'est que les conseils de quartier nous disent que c'est passionnant ce qu'on leur fait faire, ils sont débordés de travail, mais personne ne les connaît, ne sait ce qu'ils font.* ».¹²⁵ Ce genre de propos, émanant souvent des conseillers de quartier, grossit certes un peu le trait, mais n'en reflète pas moins le sentiment général des habitants s'impliquant

on s'évalue, on se « regarde dans la glace » les uns et autres. »

124 M-H. Bacqué, H. Rey, et Y. Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Ibid. p. 26 : « *Dans cette optique, marquée par les thématiques du new public management, la modernisation est censée, en se tournant vers les citoyens et en s'appuyant sur leur apport, être à la fois plus efficace en termes de services rendus et plus dynamique du fait de la pression externe exercée par la société civile.* »

125 Entretien avec le chef de projet conseil de quartier, Strasbourg.

dans les dispositifs participatifs.

a. Une communication multiforme

La diffusion auprès de la population des travaux effectués par les conseils de quartier constitue une opération complexe, car les canaux qui pourraient servir de vecteur à la publication de ces informations sont encore peu développés, et concurrencés les médias traditionnels. En effet, la politique est souvent perçue comme un enjeu national, voire global, et le local ne conserve que la portion congrue, souvent cantonnée à l'actualité culturelle ou aux faits divers. En outre, les professionnels de la participation ne maîtrisent pas la communication municipale, le seul outils dont ils disposent entièrement se résume souvent aux plaquettes d'informations à destination des participants¹²⁶.

Or, pour que les instances participatives puissent concrètement s'ancrer dans le micro-territoire, il est primordial qu'elles jouissent d'une visibilité à l'échelle du quartier, que leur activité soit relayée auprès de ses habitants. C'est en premier lieu un souci récurrent chez les conseillers de quartier :

La problématique générale de la communication [...], on voit ces sujets-là passer dans les conseils, on voit bien la réflexion des conseils de quartier qui consiste à dire que s'ils avaient leurs propres outils de communication, ils auraient la possibilité de donner leur point de vue. Faut-il faire un journal, demander une tribune dans un journal existant?¹²⁷

L'une des principales options travaillée depuis quelques années par les professionnels de la participation est celle de la création ou du renforcement de la presse locale, qui est pensée sur deux modes différents. Le premier consiste à soutenir les journaux portés par des acteurs quartiers, où à favoriser leur création lorsque ceux-ci n'existent pas encore, afin de populariser l'activité des conseils de quartier, et plus largement de donner au territoire en lui-même une image, une identité.

Il y a une des décisions qui a été prise l'année dernière, qui a été de mettre en place des bulletins d'information dans tous les quartier. Si nous le faisons, c'est qu'on reconnaît qu'il y a encore de la transparence à faire pour améliorer encore ce dispositif d'information et de participation. [...] Actuellement, je travaille avec des acteurs de quartier à la mise en place de ces journaux de quartier.¹²⁸

Il s'agit dans la même logique de susciter des moments de convivialité, de permettre aux habitants de se rencontrer et de partager leur vision du quartier. Certaines villes comme Mulhouse incitent les acteurs locaux à se réunir pour mieux coordonner ces actions, et à assurer ainsi une couverture homogène du territoire communal : « *En ce moment il y a un collectif des journaux de*

126 Cohen, « Enquête sur les professionnels du développement local en capacité d'animer et de promouvoir la participation des habitants et la démocratie locale », Ibid. p 128. « Cette communication « échappe » souvent aux animateurs-développeurs : elle est faite, la plupart du temps, par des professionnels de la communication (agences de communication, en direct avec les services de communication de la collectivité). Le rôle du chef de projet peut être cependant d'aider à la pédagogie et à la clarté de ces outils pour les habitants. »

127 Entretien avec le directeur du département management d'une agence de conseil, Strasbourg.

128 Entretien avec un directeur de quartier, Rennes.

*quartier qui se réunit régulièrement, [...] il y a un collectif inter-quartier sur les fêtes.*¹²⁹ » L'autre possibilité, qui n'exclut pas forcément l'autre, est d'offrir une tribune aux conseils de quartier dans le journal édité par les services de communication de la commune. Cette piste est actuellement exploitée par Strasbourg dans StrasMag et La Roche-sur-Yon dans RocheMag¹³⁰, qui comportent chacun une rubrique de plusieurs pages dans laquelle l'actualité des instances participatives de la ville (conseils de quartier, ateliers, conseils de jeunes, etc.) est reportée. Il existe par ailleurs une méthode couramment utilisée pour toucher ceux qui n'étaient pas présents lors des campagnes d'information effectuées au moment du renouvellement du mandat des conseillers. Elle consiste tout simplement, à l'occasion des moments d'accueil des nouveaux habitants du quartier, à inclure dans les documents qui leur sont remis des informations concernant les instances participatives existantes (voir encadré n°5, extrait n°1). Cette procédure peut effet avoir lieu à la fois de façon formelle à l'échelle de la ville, et être suivie ensuite d'un second accueil au niveau du quartier (voir encadré n°5, extrait n°2).

D'autres formes de communication, simples mais non moins efficaces, peuvent être développées : à Rennes par exemple, est envisagée l'installation de multiples stands sur l'espace public aux heures de grande affluence, afin de susciter la curiosité et l'intérêt de la population du quartier.

Je crois beaucoup par exemple aux présences là où les gens vivent, dans les centres commerciaux, dans les halls de tours, je pense que c'est là, avec des choses toutes simples, une table, un tréteau, et puis des documents, c'est là qu'on peut toucher les gens. Il faut toucher les gens aussi sur les temps où ils sont là, cette question des temps est très importante.¹³¹

Pour finir, l'utilisation d'internet représente aussi une perspective à l'étude par les professionnels de la participation, comme en témoigne la multiplication du nombre de forums et de consultations en ligne. Plusieurs postures se distinguent face à cette opportunité, certaines communes jouent à fond la carte des nouvelles technologies : Strasbourg par exemple retransmet en direct les séances du conseil municipal sur la toile, et s'est dotée d'un site spécialement dédié à la participation, distinct de celui de la ville. Certains acteurs sont modérément optimistes, concédant qu'internet est en passe de devenir un outil de communication incontournable, notamment chez les plus jeunes, et qu'il faudra bien intégrer ce paramètre dans le processus de participation. (voir encadré n°5, extrait n°3)

D'autres en revanche y sont ouvertement hostiles, considérant que la démocratie ne peut en aucun cas être exclusivement virtuelle, et qu'il y a là un danger de dé-responsabilisation, de désincarner la participation :

L'utilisation de l'internet comme un mode de relation et d'interrogation vis à vis du politique, vis à vis des collectivités territoriales, tout ce qui va dans le sens de la dépersonnalisation et de la déshumanisation, me semble effectivement une erreur fondamentale. Si on instaurait ce type de dispositif, on aurait plus de relations sociales.¹³²

129 Entretien avec la directrice adjointe du service Actinon Territoriale, Mulhouse.

130 Rubrique « Vie des quartiers » à La Roche-sur-Yon. Rubrique « Demain la ville » à Strasbourg.

131 Entretien avec un élu de quartier, Rennes.

132 Entretien avec le directeur général adjoint du service lien social et citoyenneté, La Roche-sur-Yon.

Il s'agit donc d'un subtil équilibre à construire, entre adaptation aux nouvelles pratiques sociales en expansion, et promotion d'une participation concrète, où se crée des interactions sociales denses et approfondies. Certes les sites internet constituent des plateformes utiles à l'échange d'informations, de documents (comme les comptes rendus des plénières, le calendrier des réunions, etc.), mais il est avant tout nécessaire d'offrir aux habitants un lieu physique où se réunir et se rencontrer.

Encadré n°5 : La communication autour des instances participatives

Extrait n°1 : Lorsque nous accueillons les nouveaux Rennais ici [à l'hôtel de ville] deux fois par an, nous leur remettons un bulletin d'inscription au conseil de quartier, et cela m'arrive aussi souvent dans mes permanences, ou lorsque des gens viennent se renseigner à la direction de quartier. Ceux qui expriment le souhait de participer à la vie du conseil de quartier sont accueillis de façon très ouverte.

Entretien avec un élu de quartier, Rennes.

Extrait n°2 : Il y a au moins deux fois dans l'année où le maire invite l'ensemble des nouveaux habitants. Et en parallèle, certains quartier, certaines maisons de quartier, ont aussi cette initiative, au niveau local. En général, nous disons aux habitants : sur le territoire, il y a une mairie annexe qui est là, il y a votre adjoint, [...] et aussi un correspondant de quartier. La maison de quartier [...] organise un accueil d'habitant une fois par an, l'adjoint est invité, le correspondant de quartier est invité, et on est très formellement présentés.

Entretien avec un correspondant de quartier, La Roche-sur-Yon

Extrait n°3 : Les NTIC, c'est une très bonne chose [...], dans certaines villes c'est déjà développé, il y a effectivement des blogs, [...] Toute piste est bonne à explorer, et à mon avis pendant longtemps on va encore tâtonner, il va y avoir des expériences diverses, certaines auront plus de succès que d'autres, certaines sont plus faciles à mettre en place que d'autres. Pour ouvrir un blog, beaucoup de questions se posent, il faut un modérateur, déterminer ce qu'on laisse ou pas passer, il faut embaucher du monde pour le gérer. Je pense que pendant un long moment tout le monde va tâtonner, chacun va développer des initiatives un peu différentes, et avec le temps les choses se mettront en place.

Entretien avec un chargé de mission territorial, Mulhouse.

b. L'accessibilité et l'attractivité des instances participatives

Quand bien même le conseil de quartier serait connu des habitants du territoire sur lequel il est implanté, il n'est pas évident pour ceux qui se tiennent régulièrement informés de leur activité de franchir le pas et de s'y investir. Premièrement, une forme d'invitation peut s'avérer nécessaire, comme cela a déjà été évoqué à travers le tirage au sort et l'accueil des habitants par la municipalité. Les agents territoriaux font preuve d'une grande inventivité lorsqu'il s'agit d'imaginer d'autres procédés à même de faire connaître les instances participatives et d'inciter les habitants à s'y impliquer. Certaines villes comme Strasbourg ont même expérimenté des formes de communication assez inédites, qui jouent avec le rapport au temps et à l'espace, afin de promouvoir dans cet exemple-ci la participation à une série d'ateliers :

On a beaucoup travaillé avec des troupes de théâtre de rue dans le lancement du dispositif, pour inciter les gens à se porter candidat. On avait une petite troupe de théâtre qui intervenait dans le tram, dans les marchés, pour passer par le biais de l'humour, pour essayer d'avoir un autre rapport au temps [...] et de toucher un nouveau public.¹³³

Tous ces modes de communication sont en outre pensés comme complémentaires, comme formant un tout indissociable dont l'imbrication permet au bout du compte d'assurer une véritable animation de la vie des quartiers, et d'encourager une participation multiforme :

Ce sont des instances passionnantes, mais qui sont très lourdes à gérer. Comme elles sont basées sur l'adhésion volontaire, ça nécessite une organisation régulière, une animation importante, que les directions de quartier assurent. [...] Là on est vraiment dans la proximité, le directeur de quartier, le chargé de mission, l'animatrice, etc., ont un rôle fondamental. C'est pour ça que, par ailleurs, dans cette question globale qu'on pourrait appeler le projet social de quartier, ou projet de développement social des quartier, qu'un certain nombre d'acteurs de quartier, que ce soit les cercles Paul Bert, les Maisons de quartier, les centres sociaux, tous les espaces sociaux communs, ont intérêt à travailler ensemble.¹³⁴

La vie associative et culturelle est donc pour les agents territoriaux la base, le support à partir de laquelle la participation peut prendre racine, et progressivement encourager une plus forte implication dans la vie du quartier. Cette approche s'inspire fortement de celles développées dans le cadre de la politique de la ville, il s'agit de stimuler le tissu associatif, d'encourager les initiatives locales, afin de lutter contre l'isolement, l'enfermement des habitants dans un quotidien routinier. En cassant les dynamiques d'exclusion sociale, les agents territoriaux espèrent ainsi créer les conditions d'un intérêt accru pour les affaires publiques, et partant, pour les conseils de quartiers et les autres formes de participation. Cette prise en compte des facteurs sociaux intéressent les agents en charge des dispositifs participatifs dans la mesure où ils doivent aussi tenir compte des disponibilités des habitants lorsqu'ils définissent les modalités pratiques des réunions. Ces ajustements dépendent fortement des caractéristiques socioprofessionnelles des territoires, il s'agit alors pour ces agents d'évaluer les plages horaires qui conviennent le mieux à leur territoire et à son public :

Je ne fais plus de réunion à 20h30, dans les quartiers, parce que les gens à 20h30, quand ils ont fini leur journée, et doivent s'occuper de leurs enfants, ils ne veulent plus venir à des réunions. [...] Mes réunions, je les fais à 18h-18h30, ce qui n'est pas parfait, je le concède, mais je trouve que ça permet de toucher plus de monde.¹³⁵

Les plages horaires optimales sont très variables en fonction des quartiers et des communes, le même raisonnement peut en effet conduire à un choix sensiblement différent, ce qui montre à l'envie la parfaite connaissance du territoire dont doivent faire preuve les agents :

Pour organiser une sortie, [...] si c'est possible, le faire le samedi, par exemple. Dans l'animation des conseils de quartier, j'y fais très attention. On fait systématiquement les réunions à 20

133 Entretien avec le chef de projet conseil de quartier, Strasbourg.

134 Entretien avec le responsable de la mission politique de la ville, Rennes Métropole. Les cercles Paul Bert sont un réseau de centres culturels fortement implanté dans la commune rennaise.

135 Entretien avec un élu de quartier, Rennes.

heures, le soir, parce que ça permet aux plus jeunes des conseillers de quartier, qui ont des enfants, de rentrer quand même chez eux, de venir en deuxième partie de soirée assister aux réunions sans trop pénaliser leur vie familiale malgré tout.¹³⁶

Combiner les temps sociaux avec ceux de la participation aux instances de démocratie locale est une problématique complexe et constamment renouvelée, qui pose la question du temps politique, du temps pour la politique. Dit autrement, il s'agit de déterminer comment faire en sorte que les populations soient en situation d'égalité face à la participation, une interrogation qui fait écho à celle, plus générale, des efforts qu'une société est capable de consentir pour assurer aux citoyens l'exercice de leurs droits politiques dans des conditions équitables. Dans le prolongement de cette réflexion, des agents en viennent à prendre au sérieux une proposition qui il y a peu de temps aurait encore semblé hors de propos, à savoir celle d'aménager les espaces de participation en tenant compte des spécificités de certains publics : « *Parmi les gens qui ne viennent pas le soir, il y a les mamans qui élèvent de jeunes enfants. Pourquoi ne pas prévoir des gardes d'enfant à ces moments-là, pour qu'elles puissent venir?* »¹³⁷ La participation excède, à ce stade du raisonnement, la sphère strictement politique, et tend à être considérée comme un phénomène social global, qui doit tenir compte de multiples aspects de la vie démocratique. Organiser et animer la participation ne se résume donc pas simplement à une dimension purement administrative ou procédurale, cela implique également pour les agents qui en ont la charge d'inclure dans leur action des paramètres sociaux et culturels.

La gestion des instances participatives est pour conclure une activité qui emploie des éléments d'expertise classique, mais qui doit intégrer des savoirs et des logiques d'origine très diversifiée. L'évaluation de structures comme les conseils de quartier se réduit en effet difficilement à une opération technique, les facteurs humains y sont prépondérants, et la démarche n'a d'autre choix que de revêtir une forme pluraliste. En s'approchant ainsi au plus près du rapport entre les citoyens et le politique, dans ce qu'il a de plus ordinaire et de plus commun, des éléments qui pouvaient apparaître comme des détails insignifiants prennent dès lors une importance insoupçonnée. L'ingénierie de la participation est somme toute un ensemble hétéroclite de compétences qui reposent sur un rapport presque intime des agents à leurs territoires, et qui suppose l'établissement d'une relation de réciprocité et de confiance avec ceux-ci.

B. La boîte à outils du dialogue public, une ressource précieuse dans l'animation des instances de démocratie locale

En allant plus avant dans les savoir-faire mobilisés par les professionnels de la participation, des techniques propres à l'accompagnement du dialogue publique se font jour, et montrent bien le rôle fondamental que ces acteurs sont amenés à occuper dans le processus. Les interrogations que suscite cette dimension de leur expertise sont non négligeables : comment faut-il appréhender cette capacité

¹³⁶ Entretien avec un correspondant de quartier, La Roche-sur-Yon.

¹³⁷ Entretien avec un chargé de mission territorial, Mulhouse. Cette proposition vient également de la conférence donnée par L. Blondiaux, auquel cet acteur a assisté.

ambivalente, qui peut tout autant servir à contrôler qu'à libérer la parole des citoyens? En dépit des liens encore précaires entre la production des instances participatives et la décision politique, la maîtrise des codes du débat est en tout cas appelée à devenir une des ressources majeures pour les acteurs publics. Dans la mesure où elle puise sa légitimité dans le débat démocratique, l'action publique est en effet sensible aux conditions et aux normes qui permettent l'expression de l'opinion des citoyens. Les instances participatives sont ainsi propulsées au centre de l'antique controverse sur la « maïeutique », c'est à dire la manière dont les individus conceptualisent et prennent position sur des questions auxquelles ils n'avaient jusqu'alors pas songé. Étant des espaces de débat et de délibération désormais institués, les conseils de quartier obligent à repenser la répartition de la parole publique, et l'argumentation autour des choix politiques. Le recours à des acteurs plus ou moins spécialisés pour animer les réunions publiques n'est pas sans lien avec la perception de ces enjeux, et il convient d'analyser l'ingénierie de la participation en tant qu'elle développe de tels outils.

1. Le travail de modération et de gestion des conflits

Les discussions qui ont lieu dans les instances participatives diffèrent des débats ordinaires dans le sens où les parties prenantes doivent à la fin des échanges s'être mis d'accord sur un certain nombre de dossiers, et consigner leurs positions par écrit. Si une importante partie des participants est partiellement rodée à ce type d'exercice, c'est loin d'être le cas de l'ensemble du public, et le rôle de l'agent ou de l'expert est primordial dans cette aide à la rédaction. Pour pouvoir traiter tous les sujets à l'ordre du jour il est nécessaire que les séances se déroulent sans encombres, les conseils de quartier doivent donc faire preuve d'une certaine dose d'efficacité, autrement dit, de rationalité dans la conduite des délibérations.

a. Clarifier et restituer l'activité des instances participatives

En posant clairement le cadre de la participation, il n'est plus nécessaire de revenir sur celui-ci en permanence, afin de se concentrer sur l'ordre du jour, et d'attendre le moment opportun, c'est à dire le temps des élections ou la mi-mandat, pour retravailler en profondeur les règles du jeu. Cette clarification suppose d'annoncer sans ambiguïté le degré de participation, et dans la mesure du possible d'exposer les raisons de ce choix :

On essaye, aujourd'hui plus qu'hier, de très vite afficher la manière dont les habitants seront associés à cette démarche de projet. [...] Il faut bien expliquer le sens de la participation : est-ce une simple information, parce que le projet est très complexe, vont-ils être consultés, parce que dès qu'on le peut, tout projet doit faire l'objet d'une concertation, ou y aura-t-il une co-élaboration du projet? ¹³⁸

Cela revient à dire qu'en précisant la nature du lien entre l'instance participative et la décision publique, un temps précieux est gagné dans la conduite du débat, car dans le cas contraire, les

¹³⁸ Entretien avec un directeur de quartier, Rennes.

participants ne cessent d'interpeller les agents municipaux sur le sujet : « *Il faut clarifier sans arrêt, c'est vraiment le leitmotiv permanent, pour chaque projet. [...] Il faut vraiment clarifier tout le temps ce qui va être pris en compte par le pouvoir représentatif. [...] Il faut absolument que la réunion commence par repositionner la démarche de concertation.* »¹³⁹ Certes, une telle précaution est sans doute superflue pour les conseillers présents de longue date dans ces instances, et qui en connaissent bien les rouages¹⁴⁰, mais elle n'est jamais inutile, en particulier pour les nouveaux venus, et en général pour la fluidité du processus. Dans le cas particulier où une réunion publique est présidée par un animateur indépendant celui-ci peut user de sa position neutre pour amener la municipalité à clairement délimiter le périmètre de la participation, quitte à réitérer sa question si celle-ci reste trop évasive :

Il y a effectivement un rôle de régulateur, il faut parfois faire preuve d'autorité, mais pour cela il faut clairement expliquer les règles du jeu avant. Cela peut être fait par le porteur [du projet], auquel je dis avant qu'il doit être clair sur ce qu'il met en débat, s'il ne l'est pas suffisamment je lui demanderai au micro de repreciser ce dont il est question.¹⁴¹

De la même façon, il est en mesure de relancer un agent ou un élu lorsque celui-ci a omis de répondre à l'un des aspects de la question qui lui était posée¹⁴², tout comme il peut rappeler à l'ordre l'une des personnes de l'auditoire. Cela ne revient pas à dire que cette fonction n'existe pas ailleurs, mais qu'elle est dans une certaine mesure simplifiée par la position d'extériorité vis à vis des parties en présence. A l'autre bout de la chaîne, il est tout aussi nécessaire de clore la démarche de participation par un temps dédié à la synthèse, à la restitution des échanges qui ont eu lieu, pour apprécier le chemin parcouru et la portée des délibérations. Cette opération peut être menée à tous les niveaux, à la fin de chaque débat sur un dossier, comme à l'issue d'une longue démarche de concertation dans un dispositif participatif particulier. Il ne faut pas mésestimer l'importance que peut avoir un bref résumé, au terme d'un débat, sur l'appréhension par les participants de la justesse des positions qui seront finalement adoptées par l'instance¹⁴³. Il s'agit donc de s'assurer, étape par étape, que l'ensemble des participants à bien compris les raisons qui ont conduit à faire telle proposition, ou à rendre un avis positif ou négatif sur tel projet. De même, à plus grande échelle, ces temps de réflexion font office de jalons entre différentes parties d'un même processus de participation. (voir encadré n°6, extrait n°1)

Ces restitutions sont pour finir d'autant plus importantes que la concrétisation des travaux s'effectuera à une échéance lointaine. En effet, constatant que leurs travaux sont restés sans incidence sur l'action publique, les participants risquent de penser que la municipalité n'a jamais eu l'intention de prendre en compte leurs recommandations, et de désertir la démarche de participation. D'où le

139 Entretien avec la chef de projet conseil de quartier, Strasbourg.

140 Entretien avec un conseiller de quartier, Strasbourg : « *Notre travail, c'est d'être un conseil de quartier, on est conseiller, on conseille, on est pas un organe décisionnel, l'organe décisionnel, c'est le conseil municipal* »

141 Entretien avec le directeur d'une agence de conseil, Strasbourg.

142 Observation faite lors d'une réunion publique de synthèse sur la tarification des services publics.

143 Entretien avec un conseiller de quartier : « *« [L'animateur] laisse vraiment s'exprimer chacun tour à tour, et il ne prend pas position jusqu'à la fin, où il fait la synthèse. Untel a dit ceci, mais untel a dit cela, j'en conclus telle chose. »*

caractère primordial, constamment réaffirmé par les agents territoriaux et les experts, de ces moments de confirmation, de validation de l'apport des habitants à la décision publique. (voir encadré n°6, extrait n°2) Plus ou moins solennelle en fonction de l'importance de la contribution, cette mise en valeur officielle de l'activité des conseillers de quartier permet de les conforter dans leur rôle, et en quelque sorte de récompenser symboliquement leurs efforts. (voir encadré n°6, extrait n°3)

Ce dernier exemple illustre bien le caractère problématique du rapport entre le temps administratif et le temps des instances participatives, qu'il est difficile de synchroniser. Les professionnels de la participation ont en conséquence la mission d'expliquer aux participants les raisons pour lesquelles la réalisation concrète de leur activité est parfois si tardive.

Encadré n°6 : Les moments de restitution du travail accompli

Extrait n°1 : A la fin il y aura une réunion de restitution, en plénière pour synthétiser, pour que chacun puisse se faire l'écho de ce qui s'est dit dans les petits groupes, pour qu'on trouve une forme qui convienne à chacun, au plus grand nombre en tout cas. [...] Après il y aura une réunion publique, et à l'issue de celle-ci il y aura de nouveau une réunion plénière, pour que ce qui a pu être dit en réunion publique puisse être intégré au travail de l'atelier de projet et incorporé au document final, aux propositions. Tout cela est ensuite amené devant les trois conseils de quartier, pour qu'ils donnent leurs avis, et leurs avis seront ensuite, annexés à la délibération au conseil municipal.

Entretien avec la chef de projet atelier de projet et atelier urbain, Strasbourg.

Extrait n°2 : Sans favoriser, faciliter la reconnaissance institutionnelle du travail accompli par les citoyens, les gens vont se dire à un moment donné qu'ils ne servent à rien. Par contre, permettre éventuellement une restitution en séance privée du conseil municipal, par interruption de séance, ou en commission municipale, ou même dans les autres instances ou commissions ad hoc qui peuvent exister, je crois que c'est un élément de valorisation important pour l'habitant [...] En n'organisant pas cette restitution, on se trouve à générer des frustrations, et par voie de conséquence, on fait une mauvaise publicité de la démocratie participative.

Entretien avec le directeur général adjoint, La Roche-sur-Yon.

Extrait n°3 : Nous venons de décider de refaire la place Napoléon [...] et pour le cahier des charges nous nous sommes dit que nous allions reprendre le travail des conseils de quartier et du conseil des sages. Bien sûr, nous avons aussi un travail technique de nos services. Je viens de réunir les conseillers de quartier et le conseil des sages avec le premier adjoint, pour leur présenter le programme, l'avant-projet. [...] Nous avons essayé de leur démontrer que le travail qu'ils avaient fait, il y a trois ou quatre ans, se retrouve, pas en totalité probablement, mais que certains éléments se retrouvent dans le cahier des charges. Nous avons eu les félicitations des conseils de quartier et du conseil des sages, disant qu'ils savaient maintenant à quoi avait servi leur travail.

Entretien avec l'adjoint à la démocratie locale, à la vie associative et des quartiers, La Roche-sur-Yon.

b. Le débat contradictoire, entre consensus et dissensus

Les acteurs animant les dispositifs participatifs ont pour objectif d'amener le groupe dont ils ont la charge à se mettre d'accord, c'est à dire à faire émerger un consensus dans l'assemblée, afin d'énoncer des propositions susceptibles d'alimenter la décision publique. Après avoir exposé clairement ce qui est mis en débat, et la façon dont l'avis des participants sera pris en compte par la municipalité, il reste encore à travailler ce consensus, pour le faire coïncider le plus possible avec

l'intérêt général (voir encadré n°7, extrait n°1)

Cette fabrique du consensus consiste à éviter qu'un point de vue relevant d'un intérêt particulier s'impose dans le débat, comme cela peut être le cas lors d'un échange ordinaire non modéré, où une parole exprimée avec force peut l'emporter sur celle issue de la raison. La nature de ce processus peut être très différente selon le type de problème à résoudre, et le degré d'interconnaissance, de confiance entre les acteurs. Par exemple, lorsque la délibération porte sur un projet dont l'opportunité n'est pas mise en débat, mais dont les conditions d'aménagement peuvent être discutées, il s'agit de trouver le meilleur compromis entre les désavantages liés au projet et les apports de celui-ci; dit autrement, cela consiste à maximiser son acceptabilité¹⁴⁴.

Dans ce cas de figure il est alors question de médiation, c'est à dire de conciliation, de recherche de compromis entre le public et un porteur de projet, sachant que le chantier dont ce dernier a la charge a été décidé, validé par les autorités compétentes. Le but recherché est ici double : d'un côté les acteurs du projet cherchent à déterminer avec les habitants la manière de réaliser leur ouvrage la moins préjudiciable au site d'implantation, de l'autre ces mêmes acteurs espèrent désamorcer l'éventualité d'une contestation ouverte. Ce rôle de médiateur se prolonge également dans la gestion des conflits qui peuvent survenir entre les parties prenantes du débat, afin de limiter dans la mesure du possible les interventions relevant du grief interindividuel :

On ne peut pas empêcher tous les conflits personnels, mais en tout cas on évite les sous-entendu, tout ce qui est de l'ordre du non-dit, ou de l'accord secret. Quand cela passe à notre portée, on le révèle d'une manière à ce que ça ne mette personne en porte à faux. Quand on a besoin que cela se manifeste, à ce moment-là notre rôle de candide, d'externe, fait qu'on peut tout à fait mettre les pieds dans le plat.¹⁴⁵

Qu'il s'agisse d'un agent territorial, ou comme c'est le cas pour cet acteur, d'un expert, c'est la posture neutre, au-dessus de la mêlée, qui rend possible cette fonction de médiation, qui est donc d'autant plus efficace que l'animateur peut faire montre de son impartialité. En d'autres termes, moins le public le croit proche de la personne attaquée, plus il sera en mesure de résoudre le conflit sans être lui-même pris à partie. La qualité de cet acteur, qu'il s'agisse d'un élu, d'un agent, ou même d'un habitant, ne préjuge en rien de sa faculté à se placer de la sorte, mais il faut toutefois concéder que l'expert en concertation dispose de par son statut d'une position favorable à ce type de posture.

Rechercher le consensus ne signifie pas, par ailleurs, s'emparer de l'avis majoritaire dès qu'il est repérable, pour ensuite le justifier envers et contre tout, mais au contraire se saisir des avis minoritaires, pour les confronter à l'opinion dominante, afin que les positions s'ajustent si nécessaire les unes par rapport aux autres :

¹⁴⁴ Entretien avec le directeur d'une agence de conseil, Strasbourg. « *Un projet c'est une amélioration d'un territoire, mais c'est en même temps forcément des inconvénients, des nuisances. Donc toute la question que pose un projet, c'est comment partager les nuisances, qui peuvent se gérer et se diminuer, se minimiser. A l'extrême, en étant un peu simpliste, toute la démocratie locale pour ce qui est des projets, elle pourrait presque se résumer à ça.* »

¹⁴⁵ Entretien avec le directeur du département management d'une agence de conseil, Strasbourg.

Quand on détecte un consensus qui empêche l'émergence d'un point de vue contradictoire, on crée les conditions pour que le point de vue contradictoire se manifeste. On a d'ailleurs parfois des retours négatifs d'une partie des conseils de quartier, qui ne comprend pas pourquoi nous donnons la parole à un groupe qui n'est pas de l'avis général. Ils ont l'impression qu'on perd du temps, puisque majoritairement ils pensent que ce n'est pas comme cela qu'il faut faire. Et nous, on laisse du temps à la contradiction, on donne la parole à ceux qui ne pensent pas comme l'ensemble du groupe.¹⁴⁶

(voir encadré n°7, extrait n°2) C'est là le fondement même du débat contradictoire, qui consiste d'un point de vue juridique à permettre au public de peser le pour et le contre, en laissant du temps à l'un et à l'autre, afin que le jugement tienne compte des avis divergents. Par analogie, le débat dans les instances participatives permet aux habitants de se positionner par rapport à l'action publique, non pas en fonction de leurs premières impressions, mais après avoir pu éprouver la validité argumentative de leur opinion. Cela revient à dire qu'avant de pouvoir atteindre le consensus, il peut être nécessaire de travailler le dissensus, c'est à dire de mettre en relief les oppositions, les contradictions sans tout de suite chercher à les rapprocher (voir encadré n°7, extrait n°2).

Ainsi « *il ne faut pas nier les oppositions, il ne faut pas chercher à les contourner, il faut les admettre, et les reconnaître en tant que telles* »¹⁴⁷, ce qui permet bien souvent, après avoir laissé le temps aux revendications parfois virulentes de s'exprimer, de poursuivre ensuite le débat sur des bases plus sereines. Il s'agit en somme de « garantir des conditions de délibérations équilibrées »¹⁴⁸, qui idéalement permettent aux participants d'arriver par eux-mêmes à une entente, à dépasser leurs divergences :

On prend la température des échanges et des jeux d'acteurs, et on intervient dans la mesure de nos moyens. On met sur la table des sujets qui ne le sont pas forcément parce qu'ils sont conflictuels, et on les place dans le débat d'une manière à ce qu'on n'aille pas à la confrontation directe et au conflit. [...] Quand on détecte un conflit, on fait en sorte qu'il soit résolu par les membres, on intervient comme médiateur dans ce conflit.¹⁴⁹

Concrètement, le rôle des professionnels de la participation consiste à modérer le débat de façon à ce que toutes les parties prenantes aient pu y contribuer, et qu'elles aient toutes le sentiment que leur point de vue a été pris en compte de manière équitable dans la délibération. (voir encadré n°7, extrait n°3)

Si ce degré de maîtrise du conflit est surtout le fait des experts, qui y consacrent l'essentiel de leurs efforts et de leur attention et donc en parlent avec aisance, tous les professionnels de la participation savent manier de tels outils, et sont amenés à développer ces compétences au fil des réunions qu'ils animent. Un tel savoir-faire est pourtant délicat à acquérir et à utiliser, tant les citoyens

146 Entretien avec le directeur du département management d'une agence de conseil, Strasbourg.

147 Entretien avec un élu de quartier, Rennes.

148 Entretien avec le directeur du département management d'une agence de conseil, Strasbourg. : « *Garantir des conditions de délibération équilibrées, qui respectent les points de vue des uns et des autres, c'est le cœur de la mission* ».

149 Entretien avec le directeur du département management d'une agence de conseil, Strasbourg.

d'aujourd'hui sont peu préparés à un tel exercice d' « isegoria », d'égalité devant la parole, comme le rappelle P. Breton¹⁵⁰. Ce dernier met en garde contre le danger du consensus en tant que simple « tentative de rapprochement [qui] a quelque chose de pathétique, car elle vide petit à petit de sa substance l'acte argumentatif lui-même [et elle débouche sur une situation dans laquelle] tout le monde sera content mais la décision sera mauvaise »¹⁵¹.

L'ingénierie de la participation s'entend donc comme un moyen de sublimer les carences du débat ordinaire, en s'assurant que le cadre institutionnel est connu de tous, et par une médiation orientée vers l'expression de l'intérêt général par les parties en présence.

Encadré n°7 : L'animation du dialogue public, consensus et dissensus

Extrait n°1 : On veille à ce que les prises de positions soient dans le sens de l'intérêt général, quand elles sont trop particulières, on les met en perspective [...] Notre travail c'est de remettre en circulation le propos d'un tel ou d'un tel, en le renvoyant au groupe [...] Et là on voit très manifestement quand un consensus émerge, ou quand au contraire on est sur des positions personnelles. C'est pas forcément par intérêt, c'est parfois une certitude, qui peut se révéler être fausse, ne pas être partagée par le groupe. C'est cela le travail d'animation, notre métier on pourrait l'exprimer en terme de partage des points de vue, de fabrication de consensus.

Entretien avec le directeur du département management d'une agence de conseil, Strasbourg.

Extrait n°2 : On est clairement dans cette deuxième approche, l'approche du dissensus, je ne crois pas au consensus, systématique, cela peut arriver, un élu peut avoir intérêt à prendre une décision plutôt consensuelle, en revoyant son projet. [...] La concertation n'est pas le consensus, celui qui pense que la concertation est la recherche du consensus recherche un médiateur, pour arriver à une solution avec laquelle tout le monde est d'accord, cela s'appelle de la médiation. [...] chacun fait une part du chemin, et souvent chacun est en partie mécontent parce que ce n'est pas ce qu'il voulait. Je ne dis pas que le consensus n'est pas une bonne solution, cela ne doit pas être un objectif systématique dans une décision publique.

Entretien avec le directeur d'une agence de communication, Strasbourg

Extrait n°3 : Nous avons une vision qui consiste à partager les points de vue, c'est surtout cela que nous devons garantir, en évitant un point de vue du politique qui serait trop marqué, ou un point de vue technique des services qui serait trop influençant sur les conseils de quartier. Et en évitant aussi qu'à l'intérieur du conseil de quartier, un point de vue d'un militant associatif ou d'un habitant à forte personnalité ne domine l'expression collective. [...] Il s'agit donc de compenser les trop forts leaderships ou les trop fortes volontés d'influence d'un sujet en permettant à ceux qui ne sont pas exprimés de le faire.

Entretien avec le directeur du département management d'une agence de conseil, Strasbourg.

2. Permettre le changement d'échelle : effets d'apprentissage et expérimentation de nouveaux outils

Fort heureusement, l'ingénierie de la participation n'est pas un tonneau des Danaïdes où tout serait sans cesse à refaire, elle commence à produire des effets sur le public, et sur la municipalité elle-

150 P. Breton, *L'incompétence démocratique, La crise de la parole aux sources du malaise (dans la) politique*. La Découverte, 2006 : « Pour devenir citoyen, il suffit d'accéder au savoir. La jeunesse est ainsi dispensée d'apprendre à se former des opinions et à les argumenter. » p. 148

151 Ibid. p. 134-135

même. Elle contribue à « *désenclaver les problématiques* »¹⁵², et contribue à faire des instances participatives un « *lieu d'apprentissage de la parole publique* »¹⁵³. Les professionnels de la participation contribuent en outre à faire évoluer les formes de participation, en proposant des formes de dialogue inédites.

a. Favoriser un processus d'incorporation des règles du débat

Avec la pratique de la participation, mais aussi grâce aux formations qui leur sont proposées, les conseillers se familiarisent avec les codes qui régissent la vie publique¹⁵⁴, et deviennent donc plus performants lorsqu'il s'agit de produire des travaux utiles pour les décideurs publics. Par ricochet, ces conseillers étant eux-mêmes intégrés dans des réseaux associatifs, professionnels, et familiaux, l'attrait pour les instances participatives se développe. Au départ, les agents territoriaux font le constat d'un faible intérêt pour la participation en soi, dans la mesure où les moments de contestation, de réaction à une action municipale mobilisent plus que les séances dédiées à coproduire les décisions futures :

A un moment donné on rencontre une limite. D'abord, il y a une effervescence, les élus viennent sur le quartier pour expliquer les raisons du regroupement d'école. Puis on met en place un projet éducatif, pour concerter sur les enjeux éducatifs de demain, et [les habitants] ne viennent pas. Pour le regroupement d'école, ils viennent, parce que ça les touche directement, au niveau de leur foyer, de leurs enfants. Les enjeux éducatifs, c'est quelque chose de moins palpable, qui ne les touche pas dans leur quotidien.¹⁵⁵

Pour contrer ce phénomène, les conseillers de quartier ont accès à des formations spécifiques, organisées par les services techniques ou un organisme tiers (par exemple, l'Université Populaire à Mulhouse), en lien avec les agents territoriaux. Ces formations peuvent être générales, et concerner le fonctionnement de la municipalité, son budget, les marchés publics, etc., mais elles peuvent aussi être organisées pour un projet particulier :

On a beaucoup associé les conseils de quartier à l'élaboration des PLU, on a d'abord commencé par mettre en place une formation, sur le langage, les termes, etc. Ensuite il y a eu une rencontre avec chaque conseil de quartier de manière individuelle, en leur laissant un questionnaire sur le repérage, [...] en leur présentant un diagnostic urbain de leur quartier, afin de leur donner les outils pour qu'ils puissent prendre part au débat.

Le but ainsi recherché est d'« *augmenter le niveau d'expertise des habitants* »¹⁵⁶, autrement dit de parfaire leur aptitude à produire des avis et des propositions à partir de leur expérience du territoire.

152 Entretien avec la chef de projet atelier de projet et atelier urbain, Strasbourg.

153 L. Blondiaux, « La démocratie participative de quartier », *CRPAS/CURAPP, La démocratie locale. Représentation, participation, et espace public*, PUF, 1999, p. 388

154 Entretien avec la directrice adjointe du service Action Territoriale, Mulhouse : « *Effectivement ils se sont habitués au débat, ce que l'on constate le plus c'est qu'ils savent comment on fonctionne, comment la ville fonctionne, comment les acteurs fonctionnent. Ils ont des formations, mais c'est surtout dans la pratique je dirai, à la longue [...]* »

155 Entretien avec une chargée de mission politique de la ville, Rennes.

156 Entretien avec une chargée de mission politique de la ville, Rennes.

Cette expertise d'usage est souvent évoquée dans le cadre de la GUP ou des réunions de concertation sur les services publics, et tend à constituer une ressource de plus en plus utilisée par les pouvoirs publics locaux. On peut citer à cet égard les comités de ligne sur les transports publics, dispositifs participatifs à l'échelle départementale et régionale qui organisent la participation des usagers autour des lignes interurbaines de bus et de trains. Les habitants commencent ainsi à intégrer les contraintes spécifiques à l'action publique locale, notamment en ce qui concerne la temporalité de l'administration municipale¹⁵⁷ :

[Les habitants] voudraient que tout soit traité tout de suite, mais au bout d'un moment ils comprennent que les services ont beaucoup de choses à faire, que tous les sujets ne peuvent pas avoir la même priorité, parce qu'il y a tel ou tel sujet plus important que d'autres, des choses qui impactent plus d'habitants que d'autres, ou des projets plus chers que d'autres, tout simplement. Donc nous il faut qu'on priorise, et ils comprennent que nous, nous devons prioriser, qu'on peut pas tout faire à leur demande.¹⁵⁸

Une autre forme d'apprentissage réside d'autre part dans la confrontation des habitants à des points de vue d'autres groupes sociaux, ou d'autres classes d'âge, qui leur permettent de mieux comprendre l'altérité et d'ajuster leurs prises de position en conséquence :

Parmi les nouveaux [conseillers], Il y a aussi maintenant des gens qui sont des actifs, qui ne sont pas des retraités. Donc il y a des confrontations [...] de visions des choses, et cela oblige certains à être un petit plus modérés dans ce qu'ils pouvaient affirmer hier.¹⁵⁹

On parlait de la mise en place de la cellule de prévention de la délinquance, et il y avait une habitante qui avait un positionnement très sécuritaire, [...] un discours assez radical, et en fait, dans la discussion, avec la confrontation des idées, cela a permis de tempérer un peu [son discours].¹⁶⁰

Ces formes de contact entre des catégories de population hétéroclites constituent en effet le fondement de la vitalité démocratique, et permettent de mettre en doute des positionnements qui n'auraient pas été affectés par un débat ordinaire, médiatisé et lointain, ou par une discussion avec des semblables. C'est finalement au cours de ces « frottements » directs, désintermédiés, rapprochés, que peut se forger une opinion « éclairée », et que les citoyens apprennent à faire usage de la parole publique. Au centre de ce processus, les professionnels de la participation mettent en œuvre les conditions d'émergence d'une pensée autre, dépassant les antagonismes qui prévalaient jusqu'à alors pour ouvrir le champ à de nouvelles possibilités :

C'est même plus que de la délibération, parce que toutes ces initiatives que nous avons pu

157 Entretien avec un conseiller de quartier, Mulhouse : « *Le technicien est toujours pressé, il [...] doit faire à temps, faire avancer les projets, pendant une année donné. L'habitant lui a une autre notion du temps, il aimerait qu'une rue soit modifiée mais le technicien du quartier lui dit : je n'ai pas ce temps, je veux bien discuter de certaines dispositions que nous avons prises, mais ça ne va pas aller car nous avons ceci et cela à faire en une année de budget.* »

158 Entretien avec la directrice adjointe du service Action Territoriale, Mulhouse

159 Entretien avec un correspondant de quartier, La Roche-sur-Yon.

160 Entretien avec un directeur de quartier, Rennes. Le quartier en question est classé Zone Urbaine Sensible.

prendre, elles ont une première qualité c'est d'être très ludique et participatives, elles permettent de sortir de la confrontation des points de vue, des positions qui sont sans cesse argumentées, ré-argumentées, sans que les gens aient l'occasion de se dire qu'avec ce qu'on vient de leur dire ils comprennent mieux, ou changent de point de vue, ou envisagent les choses différemment. Et l'intérêt des techniques participatives c'est justement de créer des modalités de relation avec les individus qui sont ludiques, qui sont attractives, et qui surprennent, et qui donc créent un espace pour qu'une pensée différente puisse émerger.¹⁶¹

Il s'agit en somme de passer de la confrontation en terme de rapport de force, du conflit entre deux positions figées, à une posture compréhensive, à même d'occasionner de réels changements dans les systèmes de valeurs des parties prenantes au débat, et donc de faire avancer celui-ci vers un consensus véritablement partagé, tendant vers l'intérêt général.

Ces considérations présentent toutefois une limite, la portée d'une telle méthodologie présentant en effet un risque considérable : qu'advierait-il si de telles procédures étaient mises au service d'un intérêt particulier, quels gardes-fous instituer pour se prémunir d'un tel danger? Sans doute y aura-t-il des dérives, mais la consolidation d'un savoir-faire autour des normes du dialogue public laisse espérer en définitive l'essor d'une pratique du débat public authentiquement démocratique, dans la mesure où l'action publique ne peut plus ignorer la contradiction, et doit produire un argumentaire à même de dissiper les inquiétudes des citoyens. L'ingénierie de la participation repose en somme sur la croyance sur le mode rousseauiste dans le « bon sens » des individus, qui ne sauraient rationnellement convenir de décision contraire à leurs propres intérêts.

b. L'expérimentation de techniques originales de participation

Avant de clore ce temps de la réflexion consacré à la spécificité de l'expertise des professionnels de la participation, une présentation des procédés novateurs expérimentés par les différentes villes peut s'avérer éclairante. C'est dans cette compétence que l'ingénierie des professionnels de la participation prend tout son sens :

Notre « génie », à nos yeux, c'est celui d'être capable d'explorer de nouvelles pistes, [...] de faire en sorte que les points de vue émergent, se partagent, et [de faire en sorte] de susciter le désir. C'est à dire qu'il s'agit aussi, dans les animations, et plus largement dans tout ce que fait la ville, de créer des espaces de désir, attractifs, de créer les conditions qui font que il y a une satisfaction, un plaisir à faire.¹⁶²

A Rennes pour commencer, l'initiative des caravanes de quartiers en est à sa troisième édition mais n'a pas encore trouvé sa forme stable et définitive, le dispositif représente toutefois une forme participation originale qui mérite l'attention. La programmation comporte, outre les événements culturels, des réunions publiques d'information et d'échange avec les élus, des débats de quartier retransmis en direct sur le site de la ville, ainsi que divers ateliers, auxquels les conseils de quartier

161 Entretien avec le directeur du département management d'une agence de conseil, Strasbourg.

162 Ibid.

sont associés. Ces ateliers sont essentiellement centrés sur l'urbanisme, question centrale dans une ville en fort essor démographique, et expérimentent plusieurs formats ludiques, notamment en s'ouvrant aux enfants. Une remarquable attention est portée à travailler l'identité du territoire à travers l'histoire, la photographie, des promenades, et une foule d'autres actions, visant à mieux connaître et à faire connaître le quartier. L'ensemble de la caravane est pour finir très couverte par la presse locale, et suivie en temps réel sur un blog qui y répertorie chaque événement, y compris dans ses aspects négatifs¹⁶³, ce qui témoigne d'une certaine volonté de transparence, en lien avec la dimension agonistique de la démocratie. Pour finir, la particularité des caravanes est comme leur nom l'indique d'être itinérantes, de passer au crible les enjeux des quartiers tour à tour et non simultanément, avec pour objectif de consulter la population du territoire sur les principaux projets en cours sur celui-ci.

A La Roche-sur-Yon, des formes innovantes d'évaluation participatives ont pu être relevées, à commencer par une enquête publique concernant la réfection d'une voirie, menée par les habitants eux-mêmes :

Ce sont les conseiller de quartier qui sont allés interroger leurs propres voisins, sur un quartier de 540 logements d'habitat social. Tous les logements ont été visités par des habitants, [...] des questionnaires ont été élaborés par le service observatoire de la ville, qui s'est mis au service des habitants pour élaborer un questionnaire [...].L'enquête a été dépouillée, il y a eu 60% de réponse, ce qui est un taux extraordinaire. Et au final, la décision qui s'imposait, c'était de mettre en double sens la rue.¹⁶⁴

La modestie de l'enjeu ne doit pas occulter ici la force du principe, qui a consisté à transférer aux riverains du projet une décision ordinairement prise par les services et la municipalité, et à déléguer aux habitants la charge de l'enquête dans une optique d'appropriation de la démarche. Une autre initiative en cours d'élaboration est celle de diagnostic de quartier, c'est à dire une évaluation globale de la situation du micro-territoire, effectuée par les habitants, et devant permettre à l'avenir de disposer d'un support, à partir duquel les acteurs pourront travailler les projets qui s'y inscriront :

L'idée [du diagnostic de quartier] c'est de prendre du recul par rapport aux sujets qui sont choisis en auto-saisine, d'avoir une visions plus globale de son quartier, [...] d'aboutir à un outil partagé, pour se fabriquer une représentation partagée [...] de son quartier. [...]. C'est important qu'on accepte de perdre ce temps, entre guillemets, car ça n'a pas été facile de convaincre que c'était quelque chose d'utile, et au final c'est aussi [...] un outil plus objectif d'aide à la décision pour les élus.¹⁶⁵

En partenariat le Conseil de l'Europe et la DIIESES¹⁶⁶, la ville de Mulhouse accueille depuis 2006 un projet financé dans le cadre d'URBACT¹⁶⁷, appelé « territoire de coresponsabilité », qui

163 Les articles concèdent en effet la faible affluence à certains ateliers, et rapportent la présence d'opposants au tracé de la nouvelle ligne de métro (les « gilets jaunes »), qui a par ailleurs elle-même fait l'objet d'une démarche de concertation avec les habitants concernés, au cours de laquelle ledit tracé a pu être modifié par endroits.

164 Entretien avec le directeur général adjoint, La Roche-sur-Yon.

165 Entretien avec un corresponsable de quartier, La Roche-sur-Yon/

166 Délégation Interministérielle à l'Innovation, à l'Expérimentation Sociale, et à l'Economie Sociale.

167 Premier volet d'un programme d'échange d'expérience entre des réseaux de villes européennes, centré sur les quartier

consiste à construire avec les habitants des indicateurs de bien-être. Sur la base de ces indicateurs, les habitants évaluent ensuite leur territoire, et enfin élaborent et mettent en œuvre un « plan d'action concerté dans un principe de coresponsabilité ». Parmi ces initiatives coproduites, il est possible de citer à titre d'exemple le Contrat Social Multipartite définissant un parcours d'inclusion sociale pour les bénéficiaires d'aides sociales. La notion de territoire revêt ici un sens tout à fait particulier, puisqu'elle désigne des espaces aussi variés qu'un lycée, des quartiers, ou des entreprises. Lors de la première étape, une configuration intéressante de groupes de travail a de surcroît été utilisée : « *L'idée c'était de prendre au début des groupes monochrome, de les interroger sur certaines questions, et après de les mélanger, de créer des groupes appelés arc-en-ciel, et de voir quels étaient les résultats des questions.* »¹⁶⁸ Un chargé de mission a été spécialement recruté pour mener à bien ce projet, et la démarche semble par ailleurs être plutôt en bonne voie, puisque c'est dans cette ville que s'est déroulée la première rencontre internationale des territoires de coresponsabilité en septembre 2009. Les élus quant à eux envisagent d'étendre l'opération à d'autres « territoires sociaux » de la commune¹⁶⁹. Outre sa dimension participative, cette initiative intègre les préconisations, qui ont été réaffirmées dans le rapport Stiglitz¹⁷⁰, concernant la prise en compte de l'immatériel dans les évaluations des politiques publiques.

A Strasbourg, pour terminer, les animateurs externes ont pris l'initiative de lancer des formes de participation issues de leur propre répertoire d'action. Il a été possible de recueillir des explications détaillées sur l'une d'entre elles, qui a été utilisée dans le cadre d'un projet issu d'une auto-saisine d'un conseil de quartier :

[L'animateur] a proposé le World café, puisque nous voulions nous auto-saisir du devenir de la place de marché, et que c'est un sujet où il faudrait vraiment toucher le maximum d'habitants, [...] on invite tout le monde un samedi à se réunir autour de tables, pour discuter du sujet mais d'une façon particulière. [...] On était une quinzaine d'hôtes de table, et à chaque table il y avait a priori cinq ou six personnes, conseillers ou pas. Ils discutaient pendant cinq bonnes minutes de ce qu'ils souhaitent pour l'avenir du cœur de Neudorf, l'hôte de table notait, et au bout de cinq minutes, coup de sifflet, tout le monde change de table. [...] Mais surtout pas en restant tous les quatre ou tous les cinq ensemble! Il fallait qu'il y ait un mélange complet, [...] et par après, l'hôte de table résumait ce qui avait été dit précédemment pour donner éventuellement d'autres idées aux gens qui venaient s'asseoir sur la table.¹⁷¹

Le choix de cette méthode est d'autant plus judicieux, que cette forme de « brainstorming » reprend une vieille tradition locale¹⁷², et qu'elle allie originalité et efficacité. Il montre aussi la

en difficulté, et élargi depuis son second volet URBACT II à l'ensemble des territoires urbains et à d'autres thématiques.

Co-financé par le Fond Européen de Développement Régional de l'Union Européenne.

168 Entretien avec un chargé de mission territorial, Mulhouse.

169 Entretien avec la directrice adjoint du service Action Territoriale : « *Si [la démarche de co-responsabilité] marche, si cela donne des résultats intéressants, les élus sont prêt à l'étendre sur d'autres territoires de la ville.* »

170 Rapport remis au gouvernement en septembre 2009. Proposition n°10 : « *Les mesures du bien-être, tant objectif que subjectif, fournissent des informations essentielles sur la qualité de vie. Les instituts de statistiques devraient intégrer à leurs enquêtes des questions visant à connaître l'évaluation que chacun fait de sa vie, de ses expériences et priorités.* »

171 Entretien avec un conseiller de quartier, Strasbourg.

172 Article paru dans les Dernières Nouvelles d'Alsace, 1er décembre 2009 : « *Le « World Café » rappelle furieusement le*

prédilection des professionnels de la participation pour les formes de participation qui positionnent les acteurs de manière non magistrale¹⁷³, et leur attachement à créer les conditions idéales pour des interactions imprévues, inattendues. Les professionnels de la participation semble perpétuellement en quête de nouvelles formes de dialogue, à même d'enrichir les dispositifs participatifs et d'asseoir leur popularité auprès des habitants, et en définitive, de transformer le rapport au politique : *« Pour moi c'est essentiel d'être innovant dans la concertation, que ce soit les NTIC, que ce soit des visites sur site, des jeux de rôles, pour placer les gens dans des positionnements différents. »*¹⁷⁴ S'il y a peu de telles expérimentations auraient encore paru exceptionnelles, elles sont aujourd'hui monnaie courante dans la plupart des grandes villes françaises, qui s'alignent ainsi sur leurs homologues européennes. La palette des techniques délibérative auxquelles beaucoup de municipalités allemandes, anglo-saxonnes, ou d'Europe de Nord ont recours est en effet considérable, et celles-ci sont parfois utilisées depuis deux à trois décennies.

Conclusion intermédiaire : La technicisation de la participation se matérialise somme toute dans les régulières évaluations dont les instances participatives font l'objet, ainsi que dans les initiatives prises pour élargir leur publicité (au sens strict) et faciliter leur accès. Elle consiste aussi à mieux maîtriser le processus de participation, en clarifiant ses procédures et en gérant les conflits qui peuvent survenir. Il en résulte une assimilation progressive par les acteurs des normes du débat démocratique, à mesure que de nouveaux outils sont utilisés pour donner forme à la pensée collective. Plus largement, le développement de l'ingénierie participative invite à de se poser la question des enjeux d'une institutionnalisation de la participation des habitants. Partant du principe que les acteurs sont rationnels et cherchent à optimiser les systèmes dont ils ont la charge, un paradoxe se dégage : *« En fin de compte, la démocratie ne participe pas forcément d'une rationalité, à plus forte raison le débat n'est jamais rationnel en soi, et par voie de conséquence, une collectivité [...] a tout intérêt à s'entourer de divers avis que l'on place sur un même pied d'égalité. »*¹⁷⁵ En effet, le débat public procède d'un processus discursif à la confluence de rationalités multiples, et non d'une seule logique bien déterminée, mais le recours par les autorités locales à l'expertise d'usage et à la parole des citoyens semble relever quant à lui d'une démarche de rationalisation de l'action publique. Ceci expliquera non seulement le déploiement d'une administration territoriale au plus proche des habitants en vue d'anticiper leurs attentes, la mise en place des divers dispositifs participatifs et leurs constants réajustements opérés de manière conjointe, mais aussi l'emploi de procédés visant à augmenter la capacité des citoyens à contribuer aux politiques publiques. Quant à ce dernier point, peut-être faut-il y

klatsch café à l'alsacienne... Sauf que les bavardages font le tour du quartier en quelques dizaines de minutes, et que tout est noté : quel avenir pour la place du Marché? »

173 Entretien avec le directeur du département management d'une agence de conseil, Strasbourg : *« Le format de la réunion publique, avec un certain nombre de gens qui sont assis sur une estrade à partir de laquelle s'expriment des [...] sachants, qui possèdent les sujets, a tout de même des limites. L'échange se passe beaucoup mieux par exemple quand on est en cercle, que lorsqu'on est derrière quelqu'un qui ne peut pas vous regarder quand vous lui parlez »*

174 Entretien avec la chef de projet conseil de quartier, Strasbourg.

175 Entretien avec le directeur général adjoint du service lien social et citoyenneté, La Roche-sur-Yon.

déceler un dépassement de la démocratie d'opinion telle qu'elle se donne à voir à travers les sondages :

Une opinion, c'est ce que l'on pense quand on ne pense pas. C'est à dire avoir une opinion sur quelque chose c'est donc souvent un a priori qu'on colporte, ou une information qu'on a entendu dont on ne comprend pas les fondamentaux. Là, l'objectif c'est de donner aux gens les moyens de comprendre précisément ce dont il est question, et donc on élève les niveaux d'éducation de chacun, celui des habitants mais aussi celui des techniciens et celui des élus. On sort par le haut plutôt que de sortir par le bas, en restant sur ses positions, arrêtées, et caricaturales.¹⁷⁶

Ainsi, « *Le développement d'expertises indépendantes ou de « forums hybrides » rassemblant des acteurs de différents status [Callon, Lascoumes et Barthe, 2001] ouvre une voie encore balbutiante vers une démocratisation des savoirs.* »¹⁷⁷. En résumé, l'entrée dans l'espace public formel des logiques d'action des habitants modifie substantiellement la rationalité et les répertoires d'action des collectivités locales. Les professionnels de la participation sont au bout du compte les détenteurs de l'expertise consistant à articuler l'expertise d'usage et l'expertise technique, à la décision politique.

176 Entretien avec le directeur du département management d'une agence de conseil, Strasbourg.

177 M-H. Bacqué, H. Rey, et Y. Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Ibid. p. 11

III. Une professionnalisation différenciée dans un cadre commun : des réseaux d'acteurs interstitiels agissant autour d'un référentiel participatif aux déclinaisons multiples

Après avoir analysé le positionnement des acteurs dans les dispositifs participatifs et la technicisation de leur activité en tant que professionnels de la concertation, il sera maintenant question des représentations et des valeurs qui sous-tendent leur action. La professionnalisation des acteurs de la démocratie locale suppose en effet la constitution d'une matrice cognitive commune qui innerve les stratégies et les répertoires d'action que ceux-ci vont utiliser dans le cadre de leurs fonctions.

A. Des savoir-faire d'origine diverse pour des réseaux d'acteurs inégalement intégrés : une profession en cours de structuration

Aucun des acteurs interrogé n'avait a priori vocation à assumer les fonctions qu'ils occupent aujourd'hui, autrement dit c'est au cours de leur carrière, souvent de manière fortuite, qu'ils ont été amenés à animer et gérer des dispositifs participatifs. Ils ne se retrouvent toutefois pas par pure coïncidence dans un tel domaine d'action, car leurs parcours professionnels ou universitaires antérieurs les confrontaient déjà à adopter des postures et à développer des compétences qui sont proches de celles dont ils usent désormais. Pour se repérer dans le microcosme des instances de démocratie locale, ces acteurs vont par ailleurs entamer un processus de mise en réseau, qui vise à affiner leurs méthodes d'action et à faire progresser leur maîtrise des dispositifs dont ils ont la charge.

1. La reconversion des connaissances acquises dans des domaines connexes à la participation

Bon nombre des professionnels de la participation aujourd'hui en activité occupaient auparavant des postes dans lesquels prévalaient déjà la relation au public et au territoire. L'échantillon de personnes interrogées pour cette étude est toutefois trop restreint pour opérer une généralisation des coïncidences constatées. Néanmoins, deux profils d'origines socio-professionnelles ont pu être observés ici, et permettent d'expliquer dans une certaine mesure l'origine des compétences et des savoirs faire de ces acteurs.

a. Les trajectoires classiques : action sociale et politique de la ville

Les agents territoriaux affectés aux instances participatives sont pour une bonne part d'anciens professionnels qui travaillaient sur des territoires défavorisés, ou auprès de personnes en situation d'exclusion. Sur les douze professionnels de la participation contactés, huit correspondent à ce type de profil. Il est frappant de noter dans tous ces parcours l'attrait précoce pour la vie des quartiers et les problématiques liées à l'insertion et à l'animation culturelle, et le passage fréquent par le développement local à travers la politique de la ville. Une distinction peut toutefois être opérée au sein

de ce groupe, entre ceux qui présentent un niveau de formation initial modeste et se sont formés par après, et ceux qui sont disposent d'un diplôme de l'enseignement supérieur :

Je n'ai pas de parcours universitaire, je suis sorti de l'école avec un CAP d'ajusteur, c'est donc vraiment très loin de ce que je peux faire aujourd'hui! J'ai passé un diplôme professionnel, j'ai travaillé dans l'animation et dans le secteur associatif pendant très longtemps. J'ai un diplôme professionnel qui s'appelle le DEFA, qui m'a permis de diriger des structures, des centres sociaux principalement. De fil en aiguille, je suis passé à la direction d'un service politique de la ville, qui prenait en compte tous les dispositifs contractuels liés à la politique de la ville, les centres sociaux, la police municipale, etc.¹⁷⁸

L'un des élus contacté, aujourd'hui adjoint aux finances et animateur d'un conseil de quartier¹⁷⁹, présente une trajectoire comparable, ce qui confirme l'hypothèse selon laquelle un tel parcours prédispose à développer un intérêt pour la thématique de la participation. Il a pu être observé que ce type de parcours est très fréquent à La Roche-sur-Yon, au regard du profil des agents qui sont recrutés sur ce type de missions :

Mon parcours est très lié à l'éducation populaire. Avant d'arriver à la ville La Roche-sur-Yon, en 2006, j'ai eu un parcours 100% associatif. [...] Si on regarde les correspondants de quartier de la ville, le dernier qui est arrivé a un parcours qui ressemble à celui de [nom d'un autre correspondant de quartier] et le mien, [...] lié au développement social de quartier. [...] Il a aussi un parcours très marqué du côté social.¹⁸⁰

En ce qui concerne les diplômés, l'intérêt pour l'action sociale est très souvent perceptible dès la fin des études supérieures, et se double parfois d'un fort investissement dans la vie associative étudiante, comme le confirme l'un des chargés de mission de Mulhouse. Plus généralement, les agents mettent en avant leur prédilection pour la transversalité, entendue ici comme inter-sectorialité, leur volonté de s'attacher à un territoire plutôt qu'à une thématique d'action classique des politiques publiques. (voir encadré n°8, extrait n°1, n°2, et n°3). La spécificité des directeurs de service semble être la longévité de leur parcours dans « la territoriale », et il a été possible de repérer une trajectoire semblable à celles décrites par C. Cohen, à savoir le passage du milieu urbain au milieu rural, suivi d'un retour à la ville¹⁸¹.

Le point commun de ces parcours réside dans une expérience plus ou moins prolongée du terrain, la maîtrise de postures et d'outils qui permettent de nouer des relations de confiance et de

178 Entretien avec un correspondant de quartier, La Roche-sur-Yon.

179 Entretien avec un élu de quartier, Rennes.

180 Entretien avec un correspondant de quartier, La Roche-sur-Yon.

181 C. Cohen, « Enquête sur les professionnels du développement local en capacité d'animer et de promouvoir la participation des habitants et la démocratie locale », Ibid, p. 115. : « *L'enquête le confirme: les «jeunes» professionnels s'engagent souvent sur les voies d'une mobilité horizontale, en changeant régulièrement de sites, en particulier lors du renouvellement des contrats de ville. Après avoir exercé en milieu urbain «difficile», quelques jeunes professionnels sont tentés par une expérience en milieu rural : le milieu rural leur apparaît sous une forme de représentation idéal type pour exercer la fonction d'agent de développement local. Selon ces professionnels, la culture du développement y serait plus ancrée qu'en milieu urbain, la taille plus réduite des organisations rendant les relations plus humaines (plus de proximité avec les élus, les techniciens et les habitants).* »

proximité avec les habitants. Cela revient à dire qu'ils disposent de ressources essentielles à l'animation de la participation de tout type de territoires, y compris les plus difficiles, auxquels d'autres professionnels, aux trajectoires plus classiques, n'ont qu'un accès limité. En outre, leur savoir repose souvent sur une parfaite connaissance du territoire, des acteurs de quartier incontournables, ainsi que des spécificités géographiques et historiques de celui-ci.

Encadré n°8 : Trajectoires classiques des professionnels de la participation

Extrait n°1 : J'ai toujours orienté mes études sur la question de la vie de quartier, j'ai fait des stages dans des bureaux d'études, notamment sur le relogement d'habitants d'un quartier, suite à une opération de rénovation urbaine. [...] J'ai fait un stage à la mission politique de la ville à la ville de Rennes, [...] pour pouvoir ensuite enchaîner sur des contrats, passer mon concours d'attaché. J'ai été deux ans contractuelle, j'étais sur l'animation d'un dispositif gestion urbaine de proximité, et ensuite sur la coordination entre différents quartier. C'était toujours politique de la ville, dans les quartiers prioritaires, et ensuite j'ai pu postuler sur ce poste de chargée de mission, lorsque ... ça a rien à voir avec l'obtention de mon concours, mais ça m'a permis de me positionner un peu plus... d'avoir une légitimité aussi, de me positionner sur ce poste là.

Chargée de mission politique de la ville, Rennes.

Extrait n°2 : J'ai un master d'Aménagement du Territoire, [...] il y avait un côté développement social assez fort [...]. J'ai pu connaître ce milieu de travail, l'idée d'avoir une vision des politiques publiques sur secteur géographique précis, une échelle territoriale, et non plus une échelle thématique. En fait je dirai que ça m'a plu, parce que j'ai toujours été quelqu'un déjà très généraliste, j'ai du mal à me spécialiser dans un domaine précis. En même temps, j'aimais en étant étudiant toutes les activités, qui créaient du lien dans le groupe, tout ce qui permettait de connaître du monde, de faire que des gens se connaissent. Tout ce qui était vie publique m'intéressait, pour faire ça il faut tout de même une certaine personnalité, il faut être quelqu'un de très ouvert, de très à l'écoute des gens, très diplomate aussi, c'est extrêmement important. On donne énormément de sa personne, tout passe par là, il n'y a pas que le sens technique à avoir, il faut être très bon dans le rapport avec les gens.

Chargé de mission politique territorial, Mulhouse.

Extrait n°3 : J'étais au début plutôt orientée politique de la ville, j'ai fait mon mémoire sur le programme des quartiers dans l'Union Européenne, j'ai été embauchée à la ville de Strasbourg, sur un premier poste sur le quartier du [nom du quartier sensible classé ZUP]. J'étais pendant trois ans dans le grand projet de ville, qui est devenu le projet de rénovation urbaine. [...] Les questions de démocratie locale m'ont toujours intéressé, j'étais intéressé par la nouveauté, le fait que ce soit un dispositif à lancer, j'aime bien être dans l'aspect dynamique de l'installation de nouvelles choses. Et voilà, je regrette pas, c'est passionnant, et donc j'apprends plein de choses. [...] J'aime bien le côté transversalité, traiter de thématiques différentes, être sur de la relation à l'habitant, dans la pédagogie, avoir l'impression de faire quelque chose d'utile, au sens où on essaie d'associer vraiment tout le monde.

Chef de projet conseils de quartier, Strasbourg.

Extrait n°4 : J'avais commencé dans mon cursus universitaire par faire un DUT animation socio-culturelle, [...] j'avais ensuite fait un mémoire de recherche sur l'émergence de la politique publique d'insertion des jeunes en France. [...] Pendant que je passais le concours d'attaché, j'ai travaillé un an dans une association de pays, [...] qui faisait des actions diverses et variées en matière [...] de développement rural. Ensuite, [j'étais] au conseil régional sur une politique d'aménagement du territoire, je suis restée dix ans, j'ai occupé trois postes, le premier c'était la gestion de des mesures du contrat de plan, sur le développement local rural, et puis les chartes intercommunales de pays. [...] Puis je suis arrivé à la ville du Mulhouse sur ce poste là. Pour le dire en deux mot, j'ai fait toute ma carrière dans la territoriale, plutôt sur des politiques territoriales, sauf un peu à l'habitat, j'ai très peu travaillé sur des politiques thématiques en tant que telles, les politiques publiques classiques. [...] Je ne connaissais pas la participation des habitants en tant que telle, mais quand on fait de la politique transversale et qu'on fait de la contractualisation avec des territoires, c'est de la logique de développement local, c'est très proche de la politiques de participation des habitants, de la proximité.

Directrice adjointe du service Action Territoriale, Mulhouse

b. Les autres trajectoires : l'hybridation des sources d'expertise

Une précision s'impose avant d'entamer ce paragraphe : ces profils, trois parmi les douze professionnels de la participation, travaillent tous dans la même commune, mais il est impossible d'en déduire une corrélation, il existe certainement des trajectoires similaires dans les autres villes étudiées.

Les experts en concertation ont évidemment un parcours qui se démarque nettement des trajectoires décrites ci-dessus, mais ils ne sont pas les seuls à être passés par des formations ou des emplois a priori plutôt proches du secteur privé. En effet, l'un des agents territoriaux présente aussi un tel parcours, elle décrit par ailleurs avec lucidité la dissonance et les transferts nécessaires entre les compétences qui lui ont été apprises et l'emploi qu'elle occupe désormais :

En école de commerce, je n'étais pas à l'aise, [...] je ne voulais pas faire un travail où je manipulais des gens, [...] je ne voulais surtout pas être dans une multinationale, dans le marketing, ou dans la communication, et donc je me demandais, avec les apports, les compétences de l'école de commerce, ce que j'allais pouvoir utiliser, ce qui était transférable, ce qui pouvait me convenir. J'avais le mot médiation en tête, [...] ça faisait son chemin sans que j'y réfléchisse trop, et je suis tombé sur cette offre d'assistante en organisation et en management, ensuite par une de mes missions je suis rentrée dans la démocratie participative.¹⁸²

Les deux experts, de leur côté, ont également effectué un tel repositionnement de leur savoir-faire, mais ne pensent pas celui-ci comme problématique, ils insistent en outre sur la dissociation entre leur métier d'expert de la concertation et celui de communicant (voir encadré n°9, extrait n°1). Leur expérience professionnelle et leur rôle dans la démocratie locale sont perçus par eux comme complémentaires, à même de concilier indépendance et intérêt général, et d'apporter des compétences techniques utiles à la participation des habitants.. (voir encadré n°9, extrait n°2).

Par ailleurs, pour parler avec M. Nonjon, « *pour [...] ces professionnels, en majorité très fortement dotés en capital universitaire, la « connaissance du terrain » va être remplacée par le « travail de terrain » [...]»*¹⁸³, autrement dit leur méconnaissance du territoire est compensée par leur aptitude à extraire de celui-ci le savoir des habitants. Plus précisément, la base théorique de l'expertise de ces animateurs repose sur une connaissance approfondie des mécanismes de raisonnement et de décision des individus :

Ce qui nous nourrit en terme de méthodologie, ressources et de savoir-faire, c'est l'approche systémique, c'est la psychologie comportementale américaine.[...] c'est tout ce qui a donné les « entretiens orientés solution », c'est toute l'école de Palo Alto, les niveaux de changements, [...] donc le changement des points de vue et les conditions à réunir pour qu'un point de vue puisse changer, ou qu'une situation puisse changer. [...] On s'inspire aussi des travaux de Chaumet, sur la sociologie des groupes, on prend aussi en compte la psychologie des minorités actives, tous les travaux de Moscovici.¹⁸⁴

182 Entretien avec la chef de projet atelier de projet et atelier urbain, Strasbourg.

183 M. M. Nonjon, « *Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante* », Politix, n°70, 2005, p.106.

184 Entretien avec le directeur du département management d'une agence de conseil, Strasbourg.

Ce type de parcours induit donc une pratique spécifique de la participation, caractérisée par une attention soutenue portée aux procédés qui rendent possibles l'expression de la parole des habitants dans des conditions favorables à l'équilibre entre majorité et minorité. Ces acteurs disposent également de notions particulières en terme de gestion d'équipe et d'animation de groupe, liées aux ressources managériales. Il ne faut pas en déduire en revanche que les acteurs ayant connu de telles trajectoires ne développent pas au fur et à mesure des compétences semblables aux agents territoriaux, comme il serait faux de penser que ces derniers ne maîtrisent aucun des outils décrits dans cette partie.

Encadré n°9 : Trajectoires particulières des professionnels de la participation.

Extrait n°1 : Ce qui fait qu'aujourd'hui je suis animateur de conseil de quartier, c'est d'abord une première expérience qui a duré cinq ans, dans l'animation d'un comité consultatif de riverain, sur un site chimique classé Seveso. La première mission que j'ai réalisée dans le domaine, elle consistait donc à établir un lien entre une entreprise qui présente un risque pour son voisinage, son environnement social. [...] J'ai aucun souci à transposer les outils, les méthodologies d'un sujet à l'autre, au contraire c'est un bénéfice. Dans le cahier des charges, il n'était pas attendu que les animateurs soient outillés en médiation systémique [...]. On a détecté des points d'intérêts professionnels, et personnels, on a décidé d'y répondre, j'aurai pas nécessairement répondu à une configuration des conseils de quartier différente de celle là.[...] J'ai une formation en école de commerce, je suis conseiller en communication depuis 1990, sur des champs qui ne sont pas uniquement dans le marketing [...] cela fait déjà très longtemps que ce n'est plus uniquement de la publicité.

Directeur d'une agence de conseil, Strasbourg

Extrait n°2 : J'ai fait une école de commerce [...], et j'ai toujours voulu travailler dans la sphère de l'intérêt général. A l'époque en 1991, ce n'était pas les filières prioritaires des écoles de commerce, avec le recul je pense que j'étais plus fait pour faire Sciences Po que pour faire une école de commerce. J'étais dans cette tendance là peut être parce que je venais d'un milieu avec des parents [proches] des milieux syndicaux, donc probablement avec une culture [...] de l'intérêt général. J'ai toujours travaillé dans l'intérêt général, mon parcours est passé par la RATP, donc le service public, j'ai travaillé dans un autre transport en commun, j'étais responsable du service commercial des transports en commun de Mulhouse, ensuite j'ai dirigé la fédération des transporteurs routiers, et ensuite à [nom de la société de conseil]. [...] Je me suis toujours intéressé à l'intérêt général, et à la décision publique, à la manière dont se prend la décision publique.[...] J'ai racheté [la société] avec un collègue, et c'est ce qui fait que je suis assez passionné par ce que je fais, je fais c'est ce que j'ai toujours voulu faire. C'est à dire que je ne travaille pas dans le public, je pense que je n'aurai pas supporté. [...] je suis à la tête aujourd'hui de ma propre entreprise, en restant dans la sphère de la décision publique.

Directeur du département management d'une agence de conseil, Strasbourg.

Les compétences initiales des professionnels de la participation sont donc diversifiés, ce qui suppose une approche du terrain a priori très contrastée, centrées sur le rapport aux populations défavorisées pour les uns, et sur les systèmes d'animation pour les autres. Le transfert dans le domaine de la participation de ces ressources supposerait donc des pratiques assez antagonistes, mais au contact des instances de démocratie locale, il est probable que ces compétences s'égalisent et se deviennent complémentaires. Toutefois, les modèles de participation qui sont construits par ces différents acteurs peuvent être influencés par ces origines socio-professionnelles, comme tendra à le montrer la dernière partie de cette étude. Il faut remarquer que les informations qui ont pu être collectées sont

nécessairement lacunaires, et que la généralisation qui en découle est très précaire, néanmoins le tableau n°5 tente de résumer les compétences qui découlent des parcours qui ont été analysés. L'accent est mis sur le rôle de la participation qui découle de la trajectoire socio-professionnelle : elle est nécessaire à la cohésion sociale pour le profil « travailleur social », mais c'est le projet qui est vu comme enrichi par la participation pour le profil « manager social ».

Tableau n°5 : Les deux principaux profils de professionnels de la participation

	Profil classique : « travailleur social »	Profil particulier : « manager social »
Compétences premières	- Dialoguer avec les populations défavorisées - Mobiliser les acteurs du quartier	- Relations aux usagers/clients - Animation de groupes de parole
Compétences transférées	- Inclusion des groupes sociaux en marge - Connaissance du terrain	- Expression de tous les points de vue - Travail de terrain
Rôle de la participation	- Participation nécessaire à la cohésion du territoire	- Le projet nécessite la participation

2. Une régulation pluraliste autour de réseaux d'échanges d'expériences et de ressources méthodologiques

Les institutions de la démocratie locale se construisent à travers des lieux d'échange de savoirs et de techniques, dans lesquels on retrouve la plupart des acteurs des *communautés de politique publique* de chaque localité. Les corporations d'acteurs disposent chacune de leur propre structure de formation, de diffusion d'information et de réflexion, les instances participatives locales étant ainsi le résultat de la confluence de ces espaces, que l'on pourrait alors qualifier de *réseau de politique publique*.

a. Les réseaux d'acteurs publics : des agents territoriaux faiblement inter-reliés

Les différentes catégories d'acteurs dont il est ici question sont pour l'essentiel les élus locaux et les agents territoriaux, auxquels il faut peut être rattacher celle des universitaires, parfois sollicités pour éclairer les décisions des autorités locales.

Les maires ou premiers adjoints des trois villes les plus importantes en terme de population qui font l'objet de cette étude sont présents dans l'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF), qui est dotée d'une commission Démocratie locale, présidée par ailleurs par l'un des élus interrogés¹⁸⁵. Ce groupe de travail est sans doute l'un des principaux lieux où s'élaborent les grandes orientations des instances participatives d'aujourd'hui, qui constituent un premier niveau de décision, qui se superpose aux choix techniques et organisationnels des agents territoriaux. L'organisation de la Semaine européenne de la démocratie locale à Strasbourg en octobre 2009 est sans doute l'une des

¹⁸⁵ Entretien avec le 1er adjoint en charge de la démocratie locale, Strasbourg.

manifestations de l'activité de cette commission et de son président¹⁸⁶, cet événement international initié par le Conseil de l'Europe a par ailleurs été l'occasion pour de multiples réseaux d'acteurs de se rencontrer et de comparer leurs expériences respectives. Les élus locaux ont pour finir accès à des formations autour de la gestion des collectivités territoriales, à travers l'Association Nationale des élus locaux pour la Démocratie Locale (ANDL), qui propose des modules de formation pour travailler le rapport au public, mais qui n'intègrent pas explicitement les questions relatives aux instances participatives. Certains élus rencontrés déplorent d'ailleurs les insuffisances de supports méthodologiques spécifiques, tandis que d'autres, selon l'aveu de conseillers de quartier, estiment que ces formations ne sont pas nécessaires, la fonction d'élu étant vue comme étant en soi un apprentissage du dialogue public.

Les agents des collectivités en charge des dispositifs participatifs sont plus faiblement structurés, presque aucun enquêté n'a déclaré appartenir à un réseau de professionnels intéressés spécifiquement par la démocratie locale. Toutefois, de telles structures existent mais sont plutôt présents en milieu rural, comme par exemple l'UNADEL¹⁸⁷. En revanche, ils disposent d'une plateforme d'information en ligne, tenue par un maison d'édition qui propose des publications spécialisées pour les agents territoriaux, et notamment un important catalogue de guides et de fiches techniques relatives aux instances participatives. Le site précise que « 90% du rédactionnel du magazine restent confiés à un réseau de professionnels de la Fonction Publique Territoriale [...] ou à des spécialistes des collectivités locales : consultants, avocats, universitaires »¹⁸⁸. L'un des enquêté est par ailleurs l'auteur d'un mode d'emploi des conseils de quartier, publié par cet éditeur. Ces agents ont en outre accès aux stages proposés par le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT), ainsi qu'à sa volumineuse base de données en ligne, qui tendent depuis une dizaine d'années à intégrer la dimension participative. Les liens horizontaux entre les agents territoriaux animant les instances participatives restent malgré tout assez lâches, et ceux-ci sont essentiellement intégrés verticalement, c'est à dire au sein d'une même commune. Ces acteurs sont donc peu présent dans la définition des composantes de la démocratie locale en dehors de leur CPP, mais ce constat est contredit partiellement par l'étude de C. Cohen¹⁸⁹.

186 Ibid. « Nous avons déposé une candidature, et nous avons été retenu. Nous avons été ville-pilote, cela a été un moment un moment d'une part de confrontation sur notre propre expérimentation au regard d'autres villes, et d'autres acteurs, en France et à l'étranger. Cela a été aussi le moyen pour les fonctionnaires, et ceux qui travaillent sur ces questions-là, mais aussi pour les conseils de quartier, de mesurer que il y avait des choses très positives qui se faisaient, mais qu'il y avait des choses très bien qui se faisaient ailleurs aussi. Donc il y a de l'espace sur un territoire comme celui là pour progresser, qu'on a besoin de se nourrir, nous tentons dans la mesure du possible de participer à certain nombre d'activités extérieures à la ville, parce que ces process se nourrissent aussi de la confrontation, du benchmarking, et du regard sur les autres, [...]. Cette confrontation est nécessaire, elle est riche, et elle ouvre au débat, [que] nous essayons de favoriser à l'intérieur de la direction de la démocratie locale. »

187 Union Nationale des Acteurs et des Structures de Développement Local, qui anime notamment une plateforme associative qui a travaillé sur la mise en place de conseils de développement participatifs en 2002-2004.

188 Edito de la rédaction, Territorial. <<http://www.territorial.fr/78-info-editeur.htm>>

189 C. Cohen, « Enquête sur les professionnels du développement local en capacité d'animer et de promouvoir la participation des habitants et la démocratie locale », *ibid*, p.138. « Les professionnels insistent sur l'importance d'appartenir à des réseaux de professionnels. La fréquentation des centres de ressources politique de la ville et l'échange de pratiques et d'expériences via ces réseaux jouent une véritable fonction de formation continue. »

En périphérie de ces deux réseaux d'acteurs publics, les universitaires proposent des colloques et des publications qui sont à même d'approfondir les connaissances et la réflexion des autres acteurs autour des enjeux de la démocratie locale. Leur implication directe dans la définition des dispositifs demeure toutefois rare, mais les agents territoriaux affirment suivre la littérature savante consacrée à la participation. Certains établissements, enfin, ont créé des parcours de formation dédiés aux futurs professionnels de la participation, comme par exemple la spécialité « ingénierie de la concertation » du master affaires publiques de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne. Il est difficile pour l'heure de qualifier l'agrégat d'initiatives des universitaires de réseau, et leur lien avec les politiques publiques proprement dites est pour le moins incertain et limité, mais il n'est pas non plus inexistant.

La mise en réseau des acteurs publics est donc encore assez marginale et inégale, mais les prémices d'un véritable RPP sont néanmoins perceptibles. L'activité des professionnels de la participation est donc surtout concentrée à l'échelle de leur commune, où ils exercent un rôle significatif dans la construction des instances de démocratie locale.

b. Les réseaux d'acteurs privés, périphériques mais influents

Les membres des agences de conseil sollicités par les municipalités sont les principaux acteurs non-public qui participent à la mise en place et à l'animation des dispositifs participatifs. Il faut également compter avec d'autres réseaux influents comme celui de l'ADELS¹⁹⁰, qui est intervenu dans l'un des terrains d'enquête de cette étude.

Les experts indépendants, pour commencer, sont positionnés sur un marché de la concertation qui les met donc en concurrence les uns avec les autres, ce qui n'incite pas à la formation de réseaux et d'alliances stables. Toutefois, ils opèrent généralement sur des territoires assez vastes, souvent à l'échelle nationale via de nombreux partenariats avec des collectivités territoriales, la CNDP ou des sociétés privées, et ils partagent dans une certaine mesure les mêmes ressources méthodologiques. L'un des deux intervenants interrogés utilise par exemple le réseau en ligne OpenSpace Technology, qui met à disposition des praticiens de la démocratie locale un grand nombre d'outils, de témoignages d'expériences autour de dispositifs participatifs. L'utilisation des World Café est par exemple une conséquence de l'intégration de ces experts dans ce réseau, et d'autres dispositifs innovants seront certainement amenés à faire leur entrée dans la démocratie locale par le biais de ce canal :

On utilise parfois les Bar Camp, on a pas encore fait de Future Search pour la ville de Strasbourg. Le Bar Camp, c'est un principe de non-conférence, c'est à dire qu'on est pas du tout dans la posture du conférencier, avec des gens qui l'écoutent. Mais on est dans un groupe qui décide lui même des ordres du jour, de qui veut prendre la parole, qui définit des salles, des salles physiques, des lieux où chacun va parler d'un sujet, et les gens sont libres de circuler et de s'inscrire en fonction des sujets qui les intéressent.¹⁹¹

190 L'Association pour la Démocratie et l'Éducation Sociale et Locale, créée en 1959, édite la revue Territoires.

191 Entretien avec le directeur du département management d'une agence de conseil, Strasbourg.

Il ne s'agit donc pas là d'un réseau d'acteurs à proprement parler, mais plutôt d'un tissu de connaissances et d'inter-relations qui irrigue le milieu des professionnels de la concertation, auquel les agents territoriaux sont pour l'heure peu reliés, même si quelques connections commencent à se faire dans les villes où ces experts sont recrutés.

A contrario, l'ADELS peut à bien des égards être regardée comme un réseau d'acteurs structuré et très actif sur le terrain de la démocratie locale, qui propose diverses formations, des séminaires, des ressources en ligne, et édite une revue bien connue des agents territoriaux. Ponctuellement, l'association est sollicitée par les municipalités pour fournir des conseils aux élus et aux agents de l'administration locale, afin d'accompagner ceux-ci dans la mise en place des dispositifs participatifs sur leur territoire :

Ce qui fait à mon avis la fierté de notre organisation, c'est d'avoir instauré un débat premièrement au sein du conseil municipal, notamment au sein même de la majorité avec l'appui à l'époque d'un représentant de l'Adels, qui était venu poser les bonnes questions, [pour faire réfléchir] les élus sur l'opportunité réelle des conseils de quartier. Dans quoi allait-on s'engager, était-on demain en capacité d'assumer, de supporter l'invective? Il faut accepter ce genre de relation, cela fait aussi partie de la démocratie. Était-on vraiment en capacité de supporter ce genre de choses, sachant qu'on allait ouvrir là un nouvel espace de débat, un nouvel espace de dialogue, et que au final il fallait être armé à ce genre d'exercice. A plus forte raison, créer les conditions nécessaires au débat, au dialogue, et puis donner de la matière première, parce que [...] l'efficacité des conseils de quartier est une efficacité relative, certains sont très efficace dans la mesure où ils donnent du grain à moudre, d'autres le sont beaucoup moins parce qu'ils deviennent véritablement une caution publique. C'est à dire que [certaines villes] ont l'obligation, parce que le législateur leur dit de le faire, mais elles se gardent bien d'accorder beaucoup d'intérêt à la démarche participative. [...] Et si il devait en ressortir une conclusion un peu caricaturale du propos qui a été tenu ce jour là, c'était d'admettre que toutes les instances de démocratie participative qui ont été aujourd'hui développées n'ont pas forcément obtenu l'objectif qui leur était assigné, et que il reste encore un certain nombre de population non touchées, qui n'ont pas droit à l'expression, et que il y a lieu effectivement de créer un espace complémentaire, et notamment de l'adresser à ceux aujourd'hui qui n'ont pas la parole.¹⁹²

A travers cet exemple, apparaissent clairement les liens qui peuvent se tisser entre la demande d'expertise d'une commune et un tel réseau d'acteurs, qui contribue sur un registre militant à développer la démocratie locale dans les collectivités territoriales, ce qui explique dans une certaine mesure les spécificités des conseils de quartier dans cette ville. Les réseaux d'acteurs privés restent toutefois peu développés en terme de RPP, mais ils tendent toutefois à s'intégrer localement et ponctuellement dans des CPP locales, autour d'un réseau de projet centré sur la thématique de la participation des habitants.

Les professionnels de la participation sont en résumé outillés de façon contrastée et inégalement insérés dans des réseaux d'acteurs. Il n'est pas possible du fait des limites du champ de recherche de déterminer clairement si cette diversité est en passe de se résorber ou si elle s'accroît, il faudra donc se contenter de remarquer que les embryons de réseaux qui ont pu être repérés permettent dorénavant et déjà des échanges de connaissances, et des stratégies de comparaison et d'importation

192 Entretien avec le directeur général adjoint du service lien social et citoyenneté, La Roche-sur-Yon.

d'expériences d'une localité à l'autre.

B. La construction d'un référentiel commun au sein de différentes configurations de démocratie locale : des instrumentations multiples

Des représentations communes rassemblent toutefois les professionnels de la participation, qui partagent dans l'exercice de leur métier des fonctions relativement proches. Ces représentations procèdent d'un référentiel particulier, lié à des transformations profondes du rapport au politique dans le sens d'une légitimation de l'intervention des habitants dans l'action publique. Ces acteurs sont néanmoins tout autant déterminé par ce référentiel qu'ils agissent sur lui, et contribuent par leurs singularités à former des instruments différents dans chaque localités.

1. Des acteurs interstitiels de l'action publique : une expertise transversale et paradoxale

A l'intersection entre élus, administration, et habitants, les professionnels de la participation se pensent comme la pierre angulaire des politiques publiques locales, permettant faire circuler les informations et d'ajuster les projets au territoire. Leurs représentations s'articulent tant autour des facilités qu'ils rendent possibles, que des difficultés qu'ils rencontrent.

a. Les « voltigeurs » de l'action publique

La caractéristique centrale des agents en charge des dispositifs participatifs réside dans leur fonction d'inter-médiation au sein de la municipalité : ils sont au carrefour de multiples logiques d'action, dont ils doivent maîtriser le langage, les codes, et doivent constamment adapter leur posture. Ainsi, ils définissent tous leur propre fonction comme constituant une interface, un espace de transition, au sein duquel ils vont et viennent pour faire circuler les informations, passant d'une sphère à l'autre en s'efforçant de faire avancer ensemble des acteurs pluriels autour d'un projet commun :

Je ne sais pas ce qu'est un professionnel de la participation, mais quand je parlais d'interface, c'est à dire que je me définis un peu comme un voltigeur. [...] Il y a une société civile, des gens qui font pression sur les pouvoirs publics, il y a des services et une organisation administrative, [...]. Et moi je suis dans un rôle d'interface, à moi de trouver les bonnes clefs, pour ouvrir les bonnes portes, parfois j'y arrive, parfois non, [...] l'essentiel c'est que le système avance. A partir du moment où on a un dossier important, dans le sens de l'intérêt général et qu'on doit le faire avancer, [il faut] qu'il avance, peut importe les moyens, du moment qu'ils sont juridiquement et éthiquement [corrects].¹⁹³

Leur rôle consiste en effet à assurer la liaison entre d'une part l'expertise des habitants, allant des plus simples réclamations aux propositions d'action concrète, d'autre part l'expertise techniques des services de la ville, qu'il s'agisse d'opérations de routines ou de l'élaboration de vastes projets d'aménagements, et enfin la volonté politique. L'agent municipal fait office de de « passeur »¹⁹⁴, il est

193 Entretien avec un correspondant de quartier, La Roche-sur-Yon.

194 Entretien avec une chargée de mission politique de la ville, Rennes : « On peut parler de passeur, c'est à dire que si on

la « *courroie de transmission* » de ce « *triangle* »¹⁹⁵ :

Il s'agit de] croiser les trois expertises, et aussi de faire avancer les trois expertises au même niveau, c'est à dire que ces dispositifs intègrent les techniciens, les élus, et les citoyens. [...]. Croiser les expertises c'est aussi les faire avancer dans la compréhension et l'évolution du dispositif de manière commune, [...] les faire avancer de manière progressive, sur les mêmes outils.¹⁹⁶

Ils doivent d'une certaine manière décoder les discours de certains acteurs, en jouant avec les différents jargons, les références implicites, les manières de s'exprimer, pour les retranscrire ensuite à l'intention d'autres acteurs :

Il faut à la fois dans les instances des élus être jargonnant, connaître très bien le fonctionnement de l'organisation municipale, être très technique, très technicien, allez vite à l'essentiel. Et avec les habitants, il faut être accessible, employer des termes qui sont généraux, et aussi employer des termes plus techniques, et faire l'effort systématique de les expliquer. Il y a vraiment deux postures différentes [...] Quand on est au niveau des instances décisionnelles, il y aussi un souci d'explication aux élus des choses du terrain [...]¹⁹⁷

A l'échelle micro-locale, les professionnels de la participation effectuent donc littéralement un travail de *traduction*, que l'étude de C. Cohen a également détecté¹⁹⁸, ils conduisent les projets à travers différents niveaux de discours, en d'autres termes l'opération consiste à trouver les mots justes pour faciliter la compréhension par l'interlocuteur des attentes et suggestions des uns et des autres :

Nous sommes sur une mission d'interface, de traducteur, on traduit pour les élus ce que les habitants [nous disent], ce à quoi ils sont sensibles. Et puis nous essayons aussi de faire comprendre aux habitants que sur certaines choses, il ne faut pas se faire d'illusion, qu'il y a des contraintes qui existent. Si ce travail là est fait correctement au quotidien, [le reste] n'est pas très compliqué.¹⁹⁹

Cette fonction de traducteur, qui peut s'incarner jusque dans la tenue vestimentaire selon certains agents, consiste véritablement à mettre l'action publique à la portée des habitants, à rendre audible des propos ou des points de vue qui auparavant n'étaient qu'imparfaitement, voire pas du tout entendus. Seuls les experts de la concertation n'adhèrent pas à cette vision, ce qui s'explique par leur position extérieure à l'administration locale, et leur focalisation sur la qualité du discours et non sur l'accompagnement des dossiers, c'est à dire qu'ils ne traduisent pas mais font traduire, assistent les acteurs dans l'expression de leur idées :

est sollicité par les habitants, on a cette fonction de faire remonter vers les services sectoriels, et puis dans le sens inverse aussi, c'est à dire que l'élu va décider d'un certain nombre de chose, et on va devoir aussi les expliquer aux habitants »

195 Entretien avec le chef de projet conseils de quartier, Strasbourg, et Entretien avec la collaboratrice de cabinet

196 Ibid.

197 Entretien avec une chargée de mission politique de la ville, Rennes.

198 C. Cohen, « Enquête sur les professionnels du développement local en capacité d'animer et de promouvoir la participation des habitants et la démocratie locale », Ibid. p. 127 « *L'animateur exerce, en particulier, une fonction de « traducteur » avec le chef de projet urbain et le service d'urbanisme ou d'aménagement de la collectivité locale.* »

199 Entretien avec la directrice adjointe du service Action Territoriale, Mulhouse.

Non, [nous n'avons pas un rôle] de traducteur, mais d'aide à la traduction, [...] je ne suis pas aménageur, je ne suis pas urbaniste, je suis « concerteur ». Mon rôle c'est de dire à celui qui porte un discours [...] d'expliquer un petit peu mieux ce qu'il entend par telle notion.²⁰⁰

Je ne dirai pas qu'on a une mission de traduction de discours, pour moi c'est plus une mission de circulation de la parole, nous garantissons un espace, par exemple une plénière, dans lequel tous les points de vue peuvent s'exprimer, s'entendre, se respecter, et finalement se comprendre.²⁰¹

Si l'approche est différente, le résultat est finalement assez proche, il s'agit au bout du compte de reformuler les décisions politiques, techniques, ou profanes, et de les ajuster à leurs destinataires. La professionnalisation de la démocratie locale prend ici un sens particulier, celui d'une potentielle universalisation de l'accès des citoyens au dialogue public, qui se distingue de la simple communication dans la mesure où il s'agit ici d'un mouvement itératif, et non à sens unique. Cette identification à la fonction d'interface, en dépit de la nuance qui vient d'être évoquée, constitue le cœur de métier de ces professionnels, une référence commune une transversalité aussi bien spatiale, intersectorielle, et cognitive.

b. Les injonctions contradictoires de la participation

Les agents territoriaux chargés de faire participer les habitants connaissent, comme toutes les professions récentes, des difficultés à délimiter clairement leurs missions et leur légitimité, et ont parfois l'impression d'être livrés à eux-mêmes lorsqu'il s'agit de définir le contenu de leurs missions²⁰². Les professionnels de la participation sont donc exposés à de fortes tensions dans l'exercice de leur fonctions, précisément du fait de leur transversalité, qui rend perméables les frontières entre les expertises et les niveaux de responsabilité, comme l'explique M. Nonjon :

Les « professionnels de la participation » semblent ainsi condamnés à occuper des fonctions encore une fois contradictoires : affirmer leur expertise tout en en dénonçant les fondements, à savoir la coupure entre l'expert qui sait et le profane qui est ignorant, inciter la participation des habitants tout en défendant la politique menée par leurs commanditaires.²⁰³

La relation entre l'expertise d'usage et l'expertise technique est décrite comme la plus problématique, car elle contraint les agents territoriaux à légitimer la participation auprès des services

200 Entretien avec le directeur d'une agence de conseil, Strasbourg.

201 Entretien avec le directeur du département management d'une agence de conseil, Strasbourg.

202 C. Cohen, « Enquête sur les professionnels du développement local en capacité d'animer et de promouvoir la participation des habitants et la démocratie locale », *ibid*, p. 126. « Les professionnels indiquent qu'ils n'ont souvent pas de « légitimité à faire » et qu'ils ont parfois l'impression d'être « en roue libre ». La commande politique passée aux professionnels n'est pas, semble-t-il, suffisamment claire. »

203 M. Nonjon, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, n°70, 2005, p 89 à 112, « Les « professionnels de la participation » de la participation à l'épreuve du territoire », *Quand la démocratie locale se professionnalise*, *ibid*. p. 155

municipaux, ce qui peut parfois heurter les représentations que ceux-ci se font de leur travail :

Dans les collectivités territoriales, les techniciens sont habitués à une gestion assez pyramidale de leur travail, et nous nous venons sans arrêt les percuter en leur disant que certes, ils ont leurs compétences et leur expertise technique, malgré tout il y a une expertise d'usage des habitants, et il ne faut pas la nier, et delà de ne pas la nier, il est nécessaire de la considérer. [...] Il y a des services avec lesquels c'est beaucoup plus simples qu'avec d'autres, et généralement ce sont les services qui sont déjà quotidiennement en lien ou confrontés en direct avec la population.²⁰⁴

Le travail des professionnels de la participation est donc d'autant plus facile que les services en question sont habitués à partager leurs compétences avec les habitants, c'est à dire que certains techniciens sont plus enclins que d'autres à venir au devant des usagers pour mettre les projets qu'ils portent en débat. Alors qu'ils font partie de la même administration, les agents en charge des dispositifs participatifs introduisent une logique d'action qui modifie sensiblement le déroulement classique des opérations tel que leurs collègues se le représentaient, ce qui ne manque pas de faire dire à ces derniers que les professionnels de la participation seraient « trop » à l'écoute des habitants²⁰⁵. Ce phénomène, qui se retrouve sur tous les terrains qui ont été observés, montre que le développement du principe de participation des habitants au sein des municipalités crée des frictions dans la culture administrative et professionnelle des services, mais qui finissent par se résorber à mesure que les dispositifs participatifs font la preuve de leur utilité. En effet, le temps accordé en amont au processus de consultation ou de concertation avec les habitants, d'abord perçu comme un marqueur d'inefficacité et d'allongement de la durée du projet, est finalement intégré comme permettant, en aval, de gagner du temps, en évitant une remise en cause prématurée des décisions. D'un autre côté, les agents de terrain subissent directement le poids des demandes et des réclamations des habitants, qui les prennent parfois à partie, notamment lorsque les élus ne siègent pas dans une réunion et qu'ils sont les seuls représentants de la ville. Il s'agit alors, notamment pour les coordinateurs, d'épauler ces agents afin de maintenir un équilibre entre la défense des intérêts des différents acteurs, de garantir en somme la neutralité de l'administration :

Il y a une vraie difficulté, par moment, pour certains chargés de missions territoriales, à porter de manière équitable et équivalente les préoccupations de la mairie, les préoccupations du quartier, et les préoccupations des élus. Mon travail c'est de temps en temps de les aider à prendre du recul par rapport au quartier, parce que c'est là où la pression est généralement la plus forte. Je leur rappelle qu'ils sont des agents municipaux, et que donc il faut aussi intégrer les contraintes des services de la collectivité, les contraintes générales de la politique municipale, il ne faut pas oublier cela.²⁰⁶

Dans le même temps, ces mêmes agents opérant dans les quartiers se doivent de jouer un rôle

204 Entretien avec un correspondant de quartier, La Roche-sur-Yon.

205 Entretien avec un directeur de quartier, Rennes : « *Les services sectoriels nous disent quelques fois qu'on est trop proche des habitants, la municipalité non, [...] je n'ai jamais eu de remarque de la part des élus. Par contre les services centraux qui sont dans leur logique, quand on vient leur demander de revoir leur plan d'action, alors qu'ils ont un plan de charge déjà bien élaboré, c'est sûr que cela perturbe.* »

206 Entretien avec la directrice adjointe du service Action Territoriale, Mulhouse.

d'alarme, ils sont en quelque sorte des lanceurs d'alerte à l'échelle micro-locale, chargés d'avertir les élus lorsqu'ils détectent une crispation, une tension qu'il faut chercher à désamorcer au plus vite :

Il ne faut pas avoir peur de dire ce qui ne va pas, si on ne le fait pas on ne fait pas notre travail, parce que dans ce cas là, [notre travail] ne sert à rien! On a peur de froisser [...], mais finalement non, il ne faut pas avoir peur de dire quelle est la situation, car après cela ne peut être que bénéfique, [...] c'est notre cœur de métier de faire ça.²⁰⁷

Leur rôle consiste ainsi à sortir temporairement de leur neutralité, pour faire remonter une information urgente ou un mécontentement pouvant potentiellement, s'il n'est pas entendu à temps, entraîner un conflit ouvert. La municipalité peut de la sorte être plus réactive, et préparer les prochaines réunions des instances participatives, auxquelles les élus assisteront, en tenant compte des attentes des habitants, en ayant anticipé les réponses à apporter aux éventuels sujets de discorde.

De la même façon, cette neutralité est contradictoire dans la mesure où la participation constitue en elle-même un projet politique, une forme d'engagement en faveur d'une conception de la démocratie locale, portée par les agents qui animent les dispositifs participatifs :

Il n'y a pas de neutralité politique bienveillante [...], je suis viscéralement opposé à cette idée, dans la mesure où je considère qu'on a le droit de donner de nos tripes, et surtout de participer à un projet politique [...]. Je me considère comme un militant du service au public, irrémédiablement, et immanquablement.²⁰⁸

Il ne s'agit pas là d'une forme de militantisme traditionnel, ces professionnels n'usent en aucun cas de leur position à des fins partisans, le propos est ici de mettre en avant la tension entre le respect du devoir de réserve, et les convictions relatives à l'établissement d'un autre rapport au politique par la participation des habitants. Travailler à la mise en œuvre et à l'intégration des instances participatives dans l'action publique locale représente ainsi en soi une forme d'engagement, porté par les acteurs quel que soit par ailleurs leur bord politique où leur place dans la municipalité²⁰⁹.

Pour finir, une dernière contradiction a pu être relevée, en ce qui concerne l'attitude des citoyens face au degré de participation du dispositif dans lequel ils sont amenés à prendre place :

La critique [habituellement] formulée par les habitants c'est que nous leur demandons leur avis, mais que d'une manière ou d'une autre, les choses sont déjà acquises. Là, ce qu'on a entendu à l'inverse, c'était en fin de compte, qu'ils ne comprenaient pas, que nous venions les voir, alors que nous n'avions encore rien établi. Voilà toute la contradiction du citoyen!²¹⁰

207 Entretien avec un chargé de mission territorial, Mulhouse.

208 Entretien avec le directeur adjoint du service lien social et citoyenneté, La Roche-sur-Yon.

209 Entretien avec la chef de projet conseils de quartier, Strasbourg. « *Je pense que si j'avais un travail [...] dans le privé, j'aurais besoin de faire du militantisme par ailleurs, [...] mais ma fonction professionnelle me permet finalement de répondre à ces attentes [...].* » et Entretien avec le directeur d'une agence de conseil, Strasbourg : « *Si on est militant, on est militant de la concertation. [...] Il faut effectivement être convaincu, il y a un côté militant du dialogue.* »

210 Entretien avec le directeur adjoint du service lien social et citoyenneté, La Roche-sur-Yon.

Les professionnels de la concertation sont tenus de justifier à tout moment les modalités d'association des habitants à l'action publique, il leur faut tout autant expliquer pourquoi telle projet a fait l'objet d'une participation limitée, comme il leur faut légitimer leur implication dès l'élaboration d'une politique non encore arrêtée, ce qui dans l'un et l'autre cas n'est pas évident au premier abord pour les habitants eux-mêmes.

Ils sont pour conclure des experts, mais élargissent le champ de l'expertise conventionnelle, ils sont neutres tout en étant engagés dans le processus de participation, et les acteurs qu'ils côtoient, leur font souvent des demandes antagonistes, qu'ils doivent tenter de concilier.

2. Une transformation de la gouvernance territoriale par l'instrumentation de la participation

Affirmer qu'un référentiel émerge dans l'action publique revient à soutenir que les systèmes de valeur qui constituent l'arrière plan cognitif de leurs actions se modifie, suivant en cela les mutations profondes des représentations sociales. En l'occurrence, il s'agit de montrer que la participation progresse à la fois comme demande sociale et comme stratégie utilisée par les acteurs pour conforter leurs décisions. La campagne présidentielle de 2007 a été de ce point de vue révélatrice, tant les débats qui ont accompagné les propositions de la candidate socialiste (définition participative du programme politique, jurys citoyens, etc.) ont été passionnés, et ont suscité des réactions « *d'une rare violence* »²¹¹, y compris dans son propre camp. Cet aspect est loin d'être anodin, et l'année suivante, les municipales ont vu s'opérer un relatif retour de la participation dans le discours politique.

a. Le renforcement des directions chargées de prendre en charge la participation

L'origine première de l'essor du référentiel participatif dans l'action publique est à chercher dans la prise de conscience des limites du système représentatif dans sa forme contemporaine. Face à l'indifférence, voire la défiance des citoyens envers leurs élus, ces derniers ont donc entrepris de remédier à ce phénomène en se saisissant de l'engouement naissant pour la participation dans la société civile. Fondamentalement attachés à la démocratie représentative, ils entendent par là lui redonner un second souffle, pallier ses insuffisances par le recours aux instances participatives :

Après, est venue la réflexion au niveau national, sur la démocratie : la perte de confiance dans la démocratie représentative, avec l'abstention grandissante dans certaines villes, le droit de vote non donné aux étrangers dans les villes de banlieues [...]. Il y a donc eu une interrogation nationale, sur ce que représentait cette démocratie représentative, et l'envie de récupérer plus de pouvoir dans cette démocratie, en mettant en place officiellement une démocratie participative, d'où la création des conseils de quartier.²¹²

Le premier signe d'une transformation est à rechercher du côté de la composition des directions

211 Y. Sintomer, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort, et démocratie participative*. La découverte, Paris, 2007. p. 8

212 Entretien avec l'adjoint à la démocratie participative, à la vie associative et des quartiers, La Roche-sur-Yon

territoriales des municipalités, qui tendent depuis une décennie à englober l'ensemble des services de proximité et à se structurer autour de la participation des habitants. La nature des postes créés pour prendre en charge celle-ci semblent pour commencer évoluer vers des statuts plus élevés, témoignant ainsi de la plus grande attention portée à l'accompagnement des dispositifs participatifs :

Au départ, les gens qui étaient sur ces fonctions là étaient plutôt de type catégorie B [...]. Puis de fil en aiguille, aujourd'hui la commune est plutôt sur des recrutements de type catégorie A, sachant que ce qui est demandé, pour reprendre les termes de l'adjoint à la démocratie participative, c'est une fonction qu'il appelle de "petits DGA de quartier", c'est à dire qu'on est censé tout savoir, tout connaître, et être très à l'écoute de tout ce qui pourrait arriver, de la part des revendications d'habitants.²¹³

Les directions ont quant à elles été nettement renforcées, à la fois en moyens humains et matériels, avec la mise en place des services déconcentrés, et par l'attribution de compétences plus larges, regroupant les services destinés à faire le lien entre la municipalité et la population :

La décision politique a été rapidement suivie par l'organisation administrative, c'est à dire que maintenant nous avons tout de même une direction générale importante, [...] [le directeur général] en 2001 n'est pas le même qu'en 2010. Il y a maintenant un directeur général qui a des moyens humains, qui regroupe de gros services [...].²¹⁴

J'ai changé de direction générale adjointe, je suis dans une direction générale beaucoup plus large, où j'ai maintenant la totalité des services à la population.²¹⁵

Cet état de fait est l'aboutissement d'un processus continu d'approfondissement de la territorialisation de l'action municipale, qui s'est accéléré avec la loi de 2002, du fait des considérables moyens logistiques que supposaient la mise en place des conseils de quartier, et le besoin de cohérence, de coordination des services amenés à intégrer la dynamique de participation. (voir encadré n°10, extrait n°1) La stratégie employée par certaines villes consiste alors à confier la délégation de la démocratie locale à des élus de premier plan, afin non seulement de faciliter la diffusion de l'impératif participatif au sein de l'administration, mais surtout de mettre en évidence leur volonté de faire de la participation un enjeu politique. (voir encadré n°10, extrait n°2) C'est effectivement le choix qu'ont opéré Rennes et Strasbourg, et quant à Mulhouse et La Roche-sur-Yon, ces villes ont également confié ce rôle à des adjoints importants, respectivement la 4ème adjointe, et une personnalité majeure du monde associatif local²¹⁶.

La démocratie participative est en passe de devenir l'un des axes majeurs sur lequel les municipalités s'appuient pour légitimer leur action, dans un contexte marqué par l'affaiblissement de leur prérogatives face à un État qui tente de reprendre la main sur les finances publiques, comme le

213 Entretien avec un correspondant de quartier, La Roche-sur-Yon.

214 Entretien avec le responsable de la mission politique de la ville à Rennes Métropole.

215 Entretien avec le directeur adjoint du service lien social et citoyenneté, La Roche-sur-Yon.

216 Ibid : « L'adjoint qui est en charge de la vie de quartiers, c'est l'ancien président des associations [de maisons] de quartier. »

laisse supposer la récente controverse sur la suppression de la taxe professionnelle. Il s'agit dès lors pour les villes réaffirmer le fondement démocratique de leurs politiques publiques, en associant les citoyens à la prise de décision, et en accordant une place symbolique plus importante à la thématique de la participation.

Pourtant, il ne s'agit pas là d'un fait à proprement parler nouveau, il est en effet possible d'analyser ce mouvement comme un « transcodage », qui est défini par P. Lascoumes comme : « *l'ensemble de ces activités de regroupement et de transfert d'informations dans un code différent. Transcoder, c'est d'une part agréger des informations et des pratiques éparses, c'est aussi les construire et les présenter comme une totalité, c'est enfin les transférer dans d'autres registres relevant de logiques différentes afin d'en assurer la diffusion à l'intérieur d'un champ social et à l'extérieur de celui-ci.* »²¹⁷. En d'autres termes, c'est en reprenant le « *déjà-là de l'action publique* », en l'occurrence les pratiques et les discours sur la participation des habitants développés essentiellement dans le cadre de la politique de la ville, que les villes construisent leur démocratie locale. La définition concrète des instances est alors le fruit d'une compétition entre les acteurs pour affirmer leur vision de la participation, à partir de leurs propres références, mais ils sont inégalement armés pour ce faire :

[...] les acteurs et intermédiaires ont un accès différentiel au transcodage, le capital social et les positionnements dans les réseaux permettent de hiérarchiser les ressources et contraintes d'action de chacun d'eux. Le transcodage s'effectue dans un univers concurrentiel et tous les acteurs et actants ne disposent pas de mêmes pouvoirs performatifs.²¹⁸

Il s'agit donc bien d'un renforcement de la territorialité de l'action publique locale par la participation, les villes n'ont pas créé leurs directions territoriales ex nihilo. C'est le même constat que fait C. Cohen dans son étude sur les agents de développement local :

Dans la phase pionnière du développement social des quartiers (DSQ) puis du développement social urbain (DSU), les communes avaient souvent préféré créer des « missions » politique de la ville plutôt que de nouveaux services. Or on constate aujourd'hui l'intégration de ces équipes dans de grandes directions ou services de droit commun.²¹⁹

L'auteur note également la tendance à l'accroissement de la taille des équipes d'agents territoriaux²²⁰, ce qui confirme ce processus de renforcement, et partant, l'effectivité du référentiel de la participation au sein des municipalités.

Cette dernière tend donc à être *instrumentée*, c'est à dire construite rationnellement par les

217 P. Lascoumes, « *Rendre gouvernable, de la traduction au transcodage, L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique* », Ibid. p. 334

218 Ibid. p. 338

219 C. Cohen, « Enquête sur les professionnels du développement local en capacité d'animer et de promouvoir la participation des habitants et la démocratie locale », dans *Quand la démocratie locale se professionnalise*, Ibid. p. 113

220 Ibid, p. 114 : « *Plus des trois quarts des professionnels (78 %) travaillent désormais dans des équipes de trois personnes et plus. La taille de ces équipes peut atteindre jusqu'à une quinzaine de personnes (au Havre), une vingtaine (à Grenoble, à Rennes) voire une quarantaine (à Paris). Un professionnel sur deux travaille en équipe de 3 à 10 personnes, et un professionnel sur trois en équipe de plus de 10 personnes.* »

municipalités comme un moyen pour atteindre leurs objectifs stratégiques, ce qui affecte les modes de régulation traditionnels des politiques publiques locales, et ouvre le champ à une autre gouvernance territoriale. D'aucune manière il ne serait question ici de porter un jugement sur l'utilisation par les villes de la participation en terme d'instrumentalisation, il s'agit seulement d'analyser les manières spécifiques dont chacune applique cette référence à sa propre action locale.

Encadré n°10 : Le renforcement des directions territoriales

Extrait n°1 : Très vite, c'est apparu insuffisant, et la notion de chargé de quartier en binôme avec l'élu de quartier, est apparue comme étant indispensable. Et c'est donc là qu'ont été mises en place les directions de quartier, autour des années 2000, avec un directeur, un chargé d'animation, un technicien, un secrétaire. Et ces directions de quartier sont devenues peu à peu, au plan logistique, ce qui fait tourner les conseils de quartier, [...], et puis elles sont aussi l'interface entre la ville, les grandes politiques sectorielles, et puis les acteurs de quartier. On est dans un processus d'approfondissement permanent, qui a maintenant trouvé son rythme.

Entretien avec un adjoint de quartier, Rennes

Extrait n°2 : Le principe de démocratie locale doit faire intervenir une modification dans le management de la maison, nous sommes une administration qui fait 8000 agents aujourd'hui, et c'est la raison pour laquelle on peut aussi constater à travers différentes villes en France un fait qui n'est pas du tout anodin : pour la première fois depuis les élections de 2001, une dizaine de municipalités importantes ont confié ce travail au premier adjoint. [...].

Cela se traduit-il aussi par une direction administrative à part entière?

[Intervention de la collaboratrice de cabinet : Chez nous cela a été le cas, il n'y en avait pas avant.]

Cela participe d'un processus qui met en route un management particulier. Dire au directeur de service que dorénavant et préalablement à la résolution des débats il lui est imposé de livrer à la concertation les différents sujets, est un exercice qui ne peut que s'imposer à l'administration, il ne peut pas au départ être consensuel et volontaire. Parce que les instruments sont lourds, parce que c'est souvent perçu comme un élément de retardement de l'action publique, même si c'est faux, et que cela demande de l'organisation, c'est un travail en plus qui est demandé. Il n'est pas évident dans certains corps de métier d'admettre que la parole de l'autre soit recevable, quand a fait huit ans d'études, qu'on est ingénieur, qu'on est confronté à un citoyen lambda qui vient dire qu'il n'est pas d'accord. [...]. Faire admettre qu'il puisse y avoir, sans qu'il y ait d'apprentissage professionnel, une parole intéressante, innovante, susceptible d'être retraitée par celui qui a la technique, et celui qui a le savoir, relève d'un exercice qui ne va pas de soi. C'est une confrontation, et on le voit bien d'ailleurs dans les services de la collectivité, que les choses ne marchent pas à la même vitesse service par service quand on en fait le détail. Il y a d'une part des cultures différentes, les hommes et les femmes qui dirigent les services ont une approche différente de ces questions, et pour mettre tout cela au diapason, faire en sorte que l'orchestre joue juste, il faut le prendre à un niveau tel que la chose s'impose, et qu'on essaye d'avancer de concert sur ces questions-là.

Premier adjoint, en charge de la démocratie locale, Strasbourg.

b. Différentes conceptions de la démocratie locale portées par un référentiel commun : une instrumentation différenciée

A travers l'étude des différentes configurations de démocratie locale rencontrées sur le terrain et

des professionnels chargés de la porter, différentes conceptions de la participation, propres à chaque ville, se sont peu à peu dessinées. Façonnées autour d'un même référentiel, ces conceptions peuvent être définies comme des instruments, c'est à dire des « *dispositifs à la fois techniques et sociaux qui organisent des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont ils sont porteurs* ». ²²¹ A partir d'une démarche d'évaluation remettant en cause les lacunes des instruments précédents, les villes recherchent ainsi à rendre plus efficace la gestion publique de leur territoire, en créant des effets d'inertie qui structurent les relations entre acteurs.

Quatre déclinaisons de ces instrumentations ont pu être repérées ici, constituant un arrière plan des formes de participation des différents terrains d'enquête, une toile de fond qui détermine les actions et les représentations des acteurs, tout autant que ce derniers agissent sur celle-ci. Ces modèles ne sont pas pour autant des reflets fidèles de la réalité, mais des idéaux-types, qui sont présents sur tous les terrains, mais plus affirmés dans certaines localités. Il s'agit donc là d'une tentative de caractérisation des configurations singulières de chaque ville, forcément imprécise et incomplète, mais qui s'efforce de synthétiser les principales variables rencontrées jusqu'ici. Cette typologie s'inspire de celle élaborée par M-H. Bacqué, H. Rey, et Y. Sintomer ²²², mais réinterprète largement cette modélisation, qui s'appuie sur une comparaison internationale des modes de participation. (voir tableau annexe n°2)

Le modèle de l'empowerment – La Roche-sur-Yon : Ce terme, qui n'est qu'imparfaitement traduisible en français (d'aucuns ont proposé « capacitation » ou « autonomisation », mais ni l'un ni l'autre ne rendent fidèlement le terme anglais), désigne dans son contexte original une forme de participation très usitée dans le monde anglo-saxon qui vise à renforcer les groupes communautaires, ou les minorités. Il sera ici entendu dans un sens assez éloigné de sa formulation initiale, pour décrire une configuration dans laquelle la municipalité s'appuie fortement sur le milieu associatif pour faire fonctionner ses dispositifs participatifs :

Ce tissu associatif nous a beaucoup aidé à faire de la démocratie participative, parce que nous avons de grands projets structurants sur les quartiers, que nous essayons de présenter d'abord aux maisons de quartier, et par le biais et l'aide des maisons de quartier de toucher les habitants concernés. ²²³

Ce modèle repose sur une tradition participative très ancienne, des professionnels de la participation issus précisément du milieu de l'action sociale, et une représentation des citoyens qui passe par la figure de l'habitant organisé, c'est à dire regroupé au sein d'une structure associative. Les règles des instances participatives sont essentiellement co-décidées avec la municipalité, qui a sollicité

²²¹ P. Lascoumes et P. Le Galès, (dir.) *Gouverner par les instruments*, Presse de Science Po, 2004. p. 13

²²² M-H. Bacqué, H. Rey, et Y. Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Ibid. p. 228-229

²²³ Entretien avec l'adjoint à la démocratie participative, à la vie associative et des quartiers, La Roche-sur-Yon

un partenaire lui aussi associatif pour soutenir ses instances. Pour finir, si un dispositif participatif tel que l'enveloppe de quartier n'est pas spécifique à La Roche-sur-Yon, son ancienneté (1986) est tout d'abord remarquable, et la ville y fait parfois référence en terme de « budget participatif »²²⁴, terme qui renvoie aux dispositifs participatifs latino-américains, notamment brésilien. Le titre de la délégation affiliée à la démocratie locale insiste pour finir sur la notion de citoyenneté comme fondement du lien social, ce qui renforce l'idée d'une volonté d' « empowerment » de la société civile.

Le modèle managérial – Mulhouse : C'est le dispositif de co-responsabilité qui a donné lieu au rapprochement avec ce modèle, qui dans l'ouvrage de référence désigne une conception néo-libérale de la participation, basée sur l'implication individuelle et le recours systématique au partenariat avec le privé. Le modèle proposé ici prend à nouveau beaucoup de distance avec la conception initiale, et se définit plutôt comme une configuration dont la stratégie consiste à dépasser le stade de la reconversion industrielle, à donner l'image d'une ville dynamique. L'accent est mis par les professionnels de la participation sur le regroupement des acteurs de quartier, notamment à travers le forum et l'assemblée générale des conseillers de quartier, ce qui permet une forte coordination des initiatives sur le territoire :

L'adjointe manage son équipe sur ces questions, [...] elle anime régulièrement une instance qui réunit l'ensemble des présidents de conseil de quartier, [...] ce qui nous donne des retours sur comment fonctionnent dans les conseils.²²⁵

De la même façon, les collectifs de journaux de quartier impulsés par la municipalité montrent la prévalence d'une figure de l'habitant mobilisé autour de l'animation socio-culturelle et économique du quartier. L'une des préoccupations majeures de la ville est en effet de trouver une solution à la fragilité de son tissu commercial, et parallèlement, celle-ci cherche à résoudre l'impact négatif de ses quartiers difficiles, notamment à travers la démarche de territoires en co-responsabilité. Cette dernière concerne d'ailleurs en partie la gouvernance économique, et est portée entre autres par un fond de l'Union Européenne (FEDER) et une délégation interministérielle de l'état, deux acteurs qui promeuvent activement les normes du « new public management ». Il faut toutefois nuancer cette dernière corrélation, très hypothétique, dans la mesure où de telles normes de gestion sont également très présentes dans les autres communes.

Le modèle de la proximité – Rennes : La conception originale, celle de la démocratie de proximité, correspond au modèle qui prévaut dans la plupart des communes françaises, et s'applique sans trop de difficultés à la configuration rennaise de dispositifs participatifs. Les agents territoriaux et surtout les élus de cette ville ont tendance à employer très fréquemment le terme de proximité, et à insister sur le

224 La ville entend par là souligner l'effort budgétaire consenti (dépassant la barre symbolique des 1% du budget d'investissement soumis à la décision des habitants) et plus généralement son soutien actif au secteur associatif.

225 Entretien avec la directrice adjointe du service Action Territoriale, Mulhouse

rapprochement entre élus et citoyens :

[...] la notion de démocratie de proximité, la notion de participation des habitants, doit être prise en compte aujourd'hui, et elle doit l'être dans de plus en plus de domaines. L'enjeu, pour la collectivité, c'est de s'y adapter, c'est assez facile pour les communes, parce que il y a une proximité permanente entre le maire ou les élus, et les citoyens.²²⁶

La société civile étant très structurée autour de comités de quartier historiques, la figure de l'habitant est plutôt celle de l'habitant mobilisé, mais la forte prégnance de la thématique de la GUP à travers les directions de quartier laisse penser que cette figure intègre aussi la notion d'usager. Ces figures sont très présentes lors des caravanes de quartier, qui représentent à la fois des occasions de travailler la cohésion du quartier, et des opportunités d'afficher successivement la proximité entre la municipalité et les territoires qui sont dans une phase cruciale de leur développement.

Le modèle de la modernisation participative – Strasbourg : Ce modèle désigne classiquement les formes de participation déployées par les États ou les collectivités territoriales pour rénover leurs services publics selon les normes du « new public management », mais il sera ici entendu par extension comme modernisation des instances participatives elles-mêmes. Le recours prononcé aux experts en concertation de cette ville souligne en effet la volonté de celle-ci de rattraper son retard relatif, à tout le moins ressenti comme tel, en matière de participation des habitants, en se dotant des dernières innovations en la matière :

Les conseils de quartier ont été pendant longtemps utilisés par le politique, [...]. Ce qui imposait [...] de ne laisser au conseils de quartier que la portion congrue du débat. On a l'habitude de dire dans une assertion rapide qu'on ne laissait aux gens choisir que la couleur de la peinture, et que pour ce qui est du fond, ils n'avaient pas voix au chapitre.²²⁷

Un tel propos est à mettre en lien avec le contexte d'alternance politique, qui a induit la nécessité de se démarquer de la gestion de l'équipe précédente et de repenser en profondeur l'architecture des dispositifs de participation. C'est sans doute cette optique modernisatrice qui a incité la municipalité à solliciter le concours d'intellectuels renommés, disposant d'une capacité d'expertise à même de faire le lien avec les expériences les plus avancées du continent européen. Dans la mesure où les associations d'usagers sont très présentes sur le territoire de la commune, la figure de l'habitant la plus courante est précisément celle de l'usager, qui investissent beaucoup les espaces de concertation et notamment les nombreux ateliers, qui permettent de surcroît aux services techniques d'améliorer à long terme leur gestion du territoire.

Les modèles qui viennent d'être exposés sont résumés dans le tableau n°6, qui tente de distinguer le noyau central de la participation, ses déclinaisons propres à chaque ville, et enfin les

226 Entretien avec un adjoint de quartier, Rennes.

227 Entretien avec le 1er adjoint, en charge de la démocratie locale, Strasbourg

composantes techniques des différentes instrumentations, en les mettant en lien avec les éléments qui ont pu être analysés dans cette étude.

Tableau n° 6 : Quatre type d'instrumentation de la participation

	La Roche-sur-Yon	Mulhouse	Rennes	Strasbourg
Conception générale de la démocratie	<ul style="list-style-type: none"> - Démocratie de proximité, territorialisation sur le mode de l'animation territoriale - Participation pensée comme ressource pour la démocratie représentative - Territoire vu comme laboratoire d'une nouvelle relation au politique 			
Conception particulière de la participation	« Empowerment » (capacitation/ autonomisation)	Managérial	Proximité	Modernisation participative
Objectif de la démarche	<ul style="list-style-type: none"> - Privilégier les partenariats avec les acteurs de quartier - Créer du lien social pour renforcer la citoyenneté 	<ul style="list-style-type: none"> - Privilégier la coordination des acteurs, appel au partenariat public/privé, - Créer du lien social pour re-dynamiser l'économie locale 	<ul style="list-style-type: none"> - Privilégier la gestion de proximité, vision dynamique du territoire - Créer du lien social pour renforcer la cohésion du territoire 	<ul style="list-style-type: none"> - Rationalisation de la démarche de participation des habitants - Créer du lien social pour améliorer l'efficacité de l'administration
Forme procédurale	- Règles co-décidées par la municipalité et les habitants	- Règles décidées par la municipalité	- Règles décidées par la municipalité	- Règles décidées par la municipalité, en lien avec des universitaires
Conception de l'habitant	- Habitant organisé	- Habitant mobilisé	- Habitant usager/mobilisé	- Habitant usager
Contexte socio-politique	<ul style="list-style-type: none"> - Tradition participative très ancienne (années 1970/1980) - Milieu associatif centré sur les maisons de quartier 	<ul style="list-style-type: none"> - Tradition participative ancienne (années 1990) - Milieu associatif centré sur les journaux de quartier 	<ul style="list-style-type: none"> - Tradition participative ancienne (années 1990) - Milieu associatif centré sur des comités de quartier 	<ul style="list-style-type: none"> - Tradition participative récente (années 2000), alternance politiques - Milieu associatif centré sur les association d'usagers
Profils des professionnels	- Issus de l'action sociale, développement social des quartiers	- Politique de la ville	- Politique de la ville	<ul style="list-style-type: none"> - Politique de la ville - Experts en concertation
Partenaires	- ADELS	- Conseil de l'Europe/État	- Pas de partenaires identifiés	- Conseil de l'Europe/Université
Dispositif spécifique	- Budget participatif (enveloppes de quartier)	- Territoire en co-responsabilité	- Caravane de quartier	- Ateliers de projet / ateliers urbains

De telles modélisations sont, pour conclure, forcément réductrices, et ont tendance à plier la réalité à leur logique autant qu'elles permettent d'en rendre compte, mais elles permettent toutefois de se faire une idée des principales lignes directrices qui influent sur les instruments mis au point par chaque ville pour assurer une cohérence de sa configuration de démocratie locale. Cette différenciation des modes de participation peut être interprétée comme une conséquence de la professionnalisation de la gestion du rapport aux habitants, au sens où les professionnels de la participation développent les instances de démocratie locale en fonction de leurs propres structures cognitives. Ils impriment ainsi

leur identité professionnelle dans les dispositifs participatifs dont ils ont la charge, de même qu'ils sont influencés par le contexte institutionnel de leur localité.

Conclusion

Le référentiel de la participation peut à tout prendre se définir comme une matrice plaçant la transversalité au cœur des politiques publiques locales, il participe d'une dynamique de rapprochement et d'interaction constante entre les secteurs thématiques, entre les élus, les techniciens et les habitants, et entre les différents territoires de la commune. Autrement dit, les professionnels de la participation sont les vecteurs d'une territorialisation et d'une démocratisation de l'action municipale, qui laissent à penser qu'un cinquième niveau de déconcentration/décentralisation est en cours de formation, en-deçà de l'échelon communal. Toutefois, un tel constat doit immédiatement être nuancé par les limites d'une participation qui reste encore fragile, très inégale selon les quartiers, et peu politisée, c'est à dire faiblement articulée aux débats idéologiques déterminant les choix de société majeurs. La participation des habitants est en effet abordée sous un angle systématiquement technique : ils seraient des experts, des spécialistes de leur quotidien, en capacité d'apporter des éclairages sur le contenu des projets, et non de discuter les valeurs et les représentations qui sous-tendent ces contributions. Dans cette optique, la démocratie participative se réduit à une démocratie technique, qui certes ouvre le champ de l'expertise au savoir profane, mais réserve la définition d'un projet politique à la seule dimension électorale, c'est à dire aux représentants issus du suffrage universel.

En outre, les conseils de quartier étant jusqu'à présent méconnus et peu publicisés, ils ne suscitent pas de véritable élan populaire, ce qui laisse planer un doute quant à leur portée en termes de démocratisation. Comme le résume J-P Gaudin, « *Les associations d'élus, les lobbies professionnels et les experts sont beaucoup plus mobilisés que les citoyens* »²²⁸, ce qui revient à dire que les instances participatives ne sont pas tout à fait la chambre d'écho de la parole habitante qu'ils ambitionnent de constituer. En revanche, il est possible d'affirmer qu'ils contiennent un potentiel démocratique, qu'ils sont en quelque sorte en réserve de développement, et que par conséquent le processus de professionnalisation qui les entoure dessine une perspective de solidification de la démocratie locale. Les instances participatives auraient par ailleurs atteint un stade de non-retour, elles tomberaient sous le coup d'un « *effet cliquet* »²²⁹ rendant peu probable une inversion radicale de la tendance actuelle, et y avoir accès serait « *de plus en plus être considéré par les gens comme étant un droit* »²³⁰.

La participation représente ainsi une norme en cours d'institutionnalisation de l'action publique : auparavant l'exception qui confirme la règle, elle devient la règle qui confirme l'exception, autrement dit elle affaiblit la dimension bureaucratique de l'administration locale pour y substituer un système de hiérarchies enchevêtrées. Les projets ont en effet un parcours en « *boucles étranges* » dès

228 J-P Gaudin, *Gouverner par contrat*, Presse Science Po, 1999. p. 216

229 Entretien avec un chargé de mission territorial, Mulhouse : « *Je dirai qu'il y a effectivement un effet cliquet, la participation est de plus en plus populaire, elle est de plus en plus demandée, et les élus tout comme les techniciens savent qu'ils ne peuvent, pour le dire un peu abruptement, plus y échapper* ».

230 Entretien avec la chargé de mission atelier de projet et atelier urbain, Strasbourg.

lors qu'ils sont soumis à la participation, naviguant sans cesse entre la sphère politique et administrative, et les acteurs de quartier, qui deviennent de « *précieux auxiliaires de légalité* »²³¹. Cela revient à dire que l'institutionnalisation de cette norme transfère une partie de la responsabilité des projets municipaux aux habitants, sans toutefois ôter aux élus leur pouvoir décisionnel, et que ce processus renforce le fondement démocratique de l'action publique locale. Les villes entendent en effet accroître leur champ de compétence, approfondir la décentralisation à leur avantage, en s'affirmant comme des acteurs d'autant plus légitimes qu'ils sont à même de solliciter le concours direct des destinataires de leurs politiques publiques. Professionnaliser la démocratie locale relève de cette stratégie, la démocratisation de la vie publique locale étant alors une conséquence nécessaire, mais pas en soi un objectif prédominant.

Ce travail de recherche a, pour résumer tenté de mettre en lumière la place des professionnels de la participation dans la démocratie locale, en se penchant d'abord sur la territorialisation des politiques publiques à l'échelle urbaine, dont ils constituent un rouage majeur. Il a ainsi été possible de repérer leur rôle dans le processus participatif, consistant à rendre les dispositifs opérationnels, et à conseiller les élus et les services dans le choix du mode de participation adapté, afin de réduire l'incertitude liée à son emploi. La territorialisation de l'action locale entraîne de fait une professionnalisation des agents chargés des instances participatives, et une spécialisation relative des services et des élus, pour lesquels la participation n'est pas le cœur de métier. Le deuxième temps de l'analyse a été l'occasion d'apprécier la spécificité de leur expertise, qui réside dans leur capacité à évaluer et à faire évaluer par les participants les conseils de quartier, tout en travaillant leur visibilité et leur accessibilité. Le caractère particulier de leur savoir-faire se situe dans sa dimension très pluraliste, et dans l'acquisition d'outils quasi inédits d'animation du dialogue public, et d'accompagnement de l'expression de la parole des habitants. De telles compétences deviennent une ressource primordiale pour les municipalités désirant faire usage de la participation, mais leur développement pose la question des limites de la maîtrise des codes du débat public. Enfin, la dernière partie de cette étude s'est voulue une approche cognitive du phénomène de professionnalisation de la démocratie locale, en s'intéressant aux trajectoires des acteurs, leur mise en réseau, et en tentant de tracer les contours du référentiel à l'origine de l'essor de la participation dans l'action publique locale, et des différentes déclinaisons en terme d'instrument de politique publique. Deux profils distincts de professionnels ont pu être mis à jour, et l'analyse en terme de réseau s'est avérée peu fructueuse, tant est encore limitée la mise en réseau de ces acteurs. Des représentations communes ont toutefois pu être décelées, tant positivement que négativement, et enfin le renforcement des directions chargées du rapport aux territoires et à leurs habitants a pu être confirmé. Quatre modélisations de démocratie locale ont finalement pu être dégagées, ce qui montre la variabilité de l'instrumentation de la participation en tant que politique publique à part entière.

Il faut avant de conclure souligner les lacunes et les insuffisances de cette étude, à commencer

231 P. Lascoume, *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, La Découverte, 1994, p. 210

par la délimitation finalement trop étendue de l'objet d'étude : celui-ci s'est avéré finalement beaucoup trop ambitieux compte-tenu du temps imparti pour son traitement, la volonté de prendre en considération une multiplicité d'acteurs s'est soldée par une forte imprécision dans l'appréhension du sujet. Certes, le recoupement des entretiens comportait la perspective d'une grande richesse informative, mais leur hétérogénéité et leur nombre élevé ont finalement absorbé un temps considérable, ce qui a nui à l'analyse, et retardé la rédaction. Par ailleurs, les concepts qui avaient été annoncés ont été peu utilisés, et l'ont été sans grande maîtrise pratique, du fait d'une insuffisante assimilation de ceux-ci, et du caractère trop général du sujet. Les notions centrales de la sociologie des politiques publiques ont ainsi été passablement employées, le temps manquant pour les retravailler avec précision. Le plan adopté s'est ensuite révélé assez déséquilibré et inefficace pour rendre compte avec rigueur du cadre théorique, occasionnant des écarts vis à vis de l'objet d'étude et des raccourcis non négligeables, à titre d'exemple le thème de la représentativité aurait au final dû figurer dans la deuxième partie, tandis que celui de l'attractivité aurait pu être traité dans la première. Quant à la troisième partie, elle présente de fortes incohérences, relève plus d'une juxtaposition que d'une réelle démarche analytique, et il faut également concéder que l'ensemble de la réflexion reste parfois essentiellement descriptif, négligeant ainsi la dimension explicative. C'est donc un travail largement inachevé qui a été exposé ici, et qui a été rendu avec une insatisfaction d'autant plus vive que les personnes interrogées ont été d'une extrême bienveillance à l'égard de l'auteur de ces lignes, et que la thématique abordée présentait un intérêt certain pour la recherche en sciences sociales.

Avant de clore cette étude, quelques remarques peuvent encore être formulées à propos des perspectives qu'offrent un objet d'étude tel que la professionnalisation de la participation des habitants aux instances de démocratie locale. La démocratie participative reste pour commencer un terme trouble, qui renvoie à des expériences d'une grande diversité, mais qui pourtant produit des effets concrets sur l'action publique, et semble se sédimenter dans les pratiques des municipalités, dépassant ainsi le simple « effet de mode ». Selon L. Blondiaux, la participation avance paradoxalement parce que nul ne sait exactement où elle mène et que chacun met en elle ce qui lui convient, et trouve en elle ce qu'il cherche²³² : les élus y gagnent en légitimité, les services techniques en efficacité d'action, les habitants en reconnaissance dans l'espace public, mais tous ont une acception différente de ce qu'elle est et devrait être. C'est donc en raison de son caractère indéfinissable, polysémique, et sa capacité à contenter ceux qui y prennent part, que cette notion parvient à s'imposer comme une norme de l'action publique, et à s'installer durablement dans le paysage politique local. Néanmoins, la participation est loin de concerner la majorité des citoyens, et l'ampleur de la mission confiée aux professionnels de la participation est conséquente : comment impliquer la majorité des groupes sociaux qui ne viennent pratiquement jamais ou repartent après quelques réunions, de quelle manière les instances participatives peuvent-elles tendre à l'universalité, au même titre que le suffrage? De quelle manière concilier délégation et représentation, autrement dit, démocratie représentative, et démocratie directe?

232 L. Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. Ibid.

Pour finir, la participation peut être envisagée sous l'angle de la gouvernabilité : en réponse aux difficultés croissantes à coordonner les acteurs et à résoudre les problèmes sociaux résultant du délitement du lien social et du désordre économique, associer les habitants à l'action publique pourrait être une manière de rendre la ville plus gouvernable. Elle serait en somme un remède local à l'ingouvernabilité, telle que la définit P. Lascoumes en parlant du pouvoir étatique :

La crise actuelle du politique serait celle de sa capacité d'action symbolique et matérielle, c'est-à-dire celle de la légitimité qui lui serait reconnue pour définir et orienter l'action collective et celle des moyens dont il pourrait disposer pour en assurer un certain degré de concrétisation. S'inspirant de la théorie de N. Luhmann, R. Mayntz attribue les problèmes de gouvernabilité des sociétés modernes à l'autonomisation croissante des sous-systèmes sociaux, chacun tendant à s'autonomiser et à développer des réseaux d'action multiples. L'autorité centrale a alors le plus grand mal à imposer ses objectifs et se replie sur des régulations procédurales et des coordinations souples de programmes²³³.

Appliqué au territoire urbain, un tel raisonnement met en évidence par analogie l'enjeu d'une territorialisation combinée à la participation des habitants pour les villes. En coordonnant les acteurs de quartier, et en adaptant les projets aux territoires, la dimension centralisatrice et hiérarchique qui a longtemps caractérisé le pouvoir municipal s'estompe, mais ne s'affaiblit pas pour autant : il se transforme, se déplace. Avec la professionnalisation de la participation, les villes regagnent en légitimité et en cohérence d'action ce qu'elles perdent en coercition et en simplicité administrative, et doivent donc se doter d'agents et d'experts, capables d'organiser et d'animer cette gouvernance territoriale en recomposition. Cette étude n'a pu qu'imparfaitement souligner la dimension diachronique de cette instrumentation, et il conviendrait d'effectuer des recherches approfondies pour sonder les modalités du transcodage qui a été opéré, de la politique de la ville, à la « politique de la participation » en gestation. Il faut enfin remarquer qu'il n'est pas envisagé, à quelques rares exceptions près en France, de transférer une partie du pouvoir décisionnel aux instances de démocratie locale, celui-ci demeurant le fait des représentants élus, qui conservent de ce fait la possibilité de définir en dernier ressort les modalités du dialogue public. Ce constat invite à se poser la question des potentielles dérives de la professionnalisation de la participation, qui peut à terme substituer au syndrome Nimby un « Yimby »²³⁴ artificiel, c'est à dire instrumentaliser la concertation pour augmenter l'acceptabilité d'un projet relevant d'un intérêt particulier, en tirant profit de la maîtrise de l'ingénierie du dialogue public. Seule la vigilance de tous les citoyens est en mesure de prévenir un tel mariage incestueux entre participation et communication politique, et c'est pour cette raison que les professionnels de la participation joueront un rôle crucial dans le devenir de la démocratie.

233 P. Lascoumes, « *Rendre gouvernable, de la traduction au transcodage, L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique* », CURAPP, La gouvernabilité, Paris, PUF, 1996. p. 325-326

234 Yes In My BackYard, Oui Dans Mon Jardin.

Bibliographie

Ouvrages imprimés

- ◆ M. Paoletti, *Décentraliser d'accord, démocratiser d'abord. Le gouvernement local en question. La Découverte*, Paris, 2007
- ◆ S. Rui, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*. Armand Colin, Paris, 2004.
- ◆ C. Le Bart et R. Lefebvre (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, et pratiques*, Presse Universitaire de Renne, 2005.
- ◆ L. Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. Seuil, Paris, 2008.
- ◆ P. Muller, *Les politiques publiques*, PUF, 2006.
- ◆ P. Lascoumes et P. Le Galès, (dir.) *Gouverner par les instruments*, Presse de Science Po, 2004.
- ◆ M-H. Bacqué, H. Rey, et Y. Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La Découverte, Paris, 2005.
- ◆ Y. Sintomer, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort, et démocratie participative*. La découverte, Paris, 2007.
- ◆ M. Callon, P. Lascoumes, Y. Barthes. *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*. Seuil, 2001.
- ◆ L. Blondiaux et L. Michel, *La mise en débat des dispositifs d'expertise, dans Le débat public, un risque démocratique? L'exemple d'une mobilisation autour d'une ligne à très haute tension*, D. Boy et M. Brugidou (dir.), Lavoisier, 2009.
- ◆ H. Jacot, A. Fouquet (dir.), *Le citoyen, l'élu, l'expert. Pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques*. L'Harmattan, Paris, 2007.
- ◆ P. Breton, *L'incompétence démocratique, La crise de la parole aux sources du malaise (dans la) politique*. La Découverte, 2006
- ◆ L. Blondiaux, « La démocratie participative de quartier », *CRPAS/CURAPP, La démocratie locale. Représentation, participation, et espace public.*, PUF, 1999
- ◆ J-P Gaudin, *Gouverner par contrat*, Presse Science Po, 1999.
- ◆ P. Lascoume, *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, La Découverte, 1994.

Articles de revues et périodiques

- ◆ C. Blatrix, « L'enquête publique, victime du débat public? » *Pouvoirs locaux*, n°62, septembre 2004, pp 85-93.
- ◆ Rémi Lefebvre, « Rhétorique de la proximité et « crise de la représentation », *Cahiers Lillois*

d'économie et de sociologie, l'Harmattan, Paris, février 2001p. 111-132

- ◆ D. Gaxie, « Les enjeux citoyens de la professionnalisation politique », *Mouvement*, n°18, 200, p 21-27
- ◆ P. Duran, J-C. Thoenig, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, vol 46, n°4, 1996, p 580-623
- ◆ P. Lascoumes, « Rendre gouvernable, de la traduction au transcodage, L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », *CURAPP*, La gouvernabilité, Paris, PUF, 1996. p.325-338
- ◆ C. Cohen, « Enquête sur les professionnels du développement local en capacité d'animer et de promouvoir la participation des habitants et la démocratie locale », dans *Quand la démocratie locale se professionnalise*, Profession Banlieue, Actes de la rencontre organisée le 23 octobre 2003. p. 98-148
- ◆ M. Nonjon, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, n°70, 2005, p 89 à 112
- ◆ M. Nonjon, « Les « professionnels de la participation » de la participation à l'épreuve du territoire », *Quand la démocratie locale se professionnalise*, ibid. p 148-162
- ◆ Article collectif, « La participation, entre choix et enjeux de société », *Territoires*, 1999.
- ◆ A. Othelet, « Qui sont les agents de développement local? », *Territoires*, novembre 2008, p. 40-41.

Annexes

1. Liste des entretiens

◆ La Roche-sur-Yon :

- 11/02/2010 : Alain Klepper, correspondant de quartier, mairie annexe de Bourg-sous-la-Roche, durée : 1 heure.
- 04/03/2010 : Yannick Henry, adjoint à la démocratie locale, à la vie associative et des quartiers, hôtel de ville, durée : 50 minutes.
- 04/03/2010 : Nicolas Pichon, correspondant de quartier, mairie annexe de Saint-André d'Ornay, durée : 1h15.
- 04/03/2010 : Hugues Mallard, directeur général adjoint du service lien social et citoyenneté, hôtel de ville, 1h30.

◆ Mulhouse :

- 24/02/2010 : Lara Million, adjointe à la démocratie locale, hôtel de ville, durée : 50 minutes
- 24/02/2010 : Moran Mangeney, conseiller de quartier Centre, café, durée : 1 heure.
- 24/02/2010 : Christine Edel, directrice adjointe du service Action Territoriale, service Action Territoriale, durée : 1h40.
- 17/04/2010 : Régis Kraemer, chargé de mission territorial, café, durée : 1h30.

◆ Rennes :

- 16/02/2010 : François André, adjoint aux finances, élu de quartier Nord Ouest, hôtel de ville, durée : 1h15.
- 24/03/2010 : Fanny Webre, chargée de mission politique de la ville, direction de quartier Nord Ouest, durée : 1h20.
- 01/04/2010 : Jean-Charles Auffret, directeur de quartier, direction de quartier Nord Ouest, durée : 1h10.
- 08/04/2010 : Jean-Luc Masson, responsable de la mission politique de la ville à Rennes Métropole, Rennes Métropole, durée : 1h20.

◆ Strasbourg :

- 23/02/2010 : Cécile Caffier, chef de projet atelier de projet et atelier urbain, Centre administratif de la Communauté urbaine de Strasbourg, durée : 1h20.
- 26/02/2010 : Gilles Huguet, conseiller de quartier Neudorf Musau Port-du-Rhin, vice-président de l'Association des Résidents et des Amis de Neudorf, local de l'ARAN, durée : 45 minutes.

- 27/02/2010 : Nicolas Camous, directeur d'une agence de conseil, café, durée : 1h15.
- 14/04/2010 : Lucie Godayer, chef de projet conseils de quartier, Centre administratif de la Communauté Urbaine de Strasbourg, durée : 1h25
- 15/04/2010 : Robert Hermann, 1er adjoint au maire en charge de la démocratie locale, et Isabelle Frimat, collaboratrice de cabinet, Centre administratif de la Communauté Urbaine de Strasbourg, durée : 1h10.
- 17/04/2010 : Philippe Julie, directeur du département management d'une agence de conseil, par téléphone, durée : 1h15.

2. Tableaux

Tableau annexe n°1 : Proposition d'une typologie des agents de développement

	Interaction sociales primaires	Interactions sociales secondaires		
Types d'agents de développement	Atypique	Engagé	Conformiste	Technocrate
Caractéristiques	<ul style="list-style-type: none"> - Domaines de formation divers non directement liés au développement locale (technique, agriculture, animation) - Dépasse parfois les règles administratives - Défense identitaire du territoire 	<ul style="list-style-type: none"> - Défend de façon militante, voire identitaire, à la fois le métier le champ du développement local - Donne un contenu à la démocratie participatives - Peut être influencé par un élu charismatique 	<ul style="list-style-type: none"> - S'inscrit dans un registre administratif - Cherche à s'inscrire dans une carrière en passant un concours (même si celui-ci ne correspond pas aux missions ou au niveau de qualification détenu) 	<ul style="list-style-type: none"> - Utilise une rhétorique professionnelle pointue - Se situe plutôt dans un travail bureaucratique, sans réelle confrontation au terrain
Dominantes d'intervention	Projet sous l'angle du ressenti	Projet sous l'angle de l'association du plus grand nombre	Projet sous l'angle technique ou administratif	Projet sous l'angle de l'écrit
Compétences premières	Savoir-être : relationnel	Savoir-être : relationnel	Savoir-faire : rédactionnel	Savoir-faire : rédactionnel
Reconnaissance	Cherche la reconnaissance dans le métier	Cherche la reconnaissance d'un métier à part entière	Cherche la reconnaissance par le statut	Cherche la reconnaissance par l'efficacité

Sources : A. Othelet, « Qui sont les agents de développement local? », *Territoires*, novembre 2008, p. 40-41.

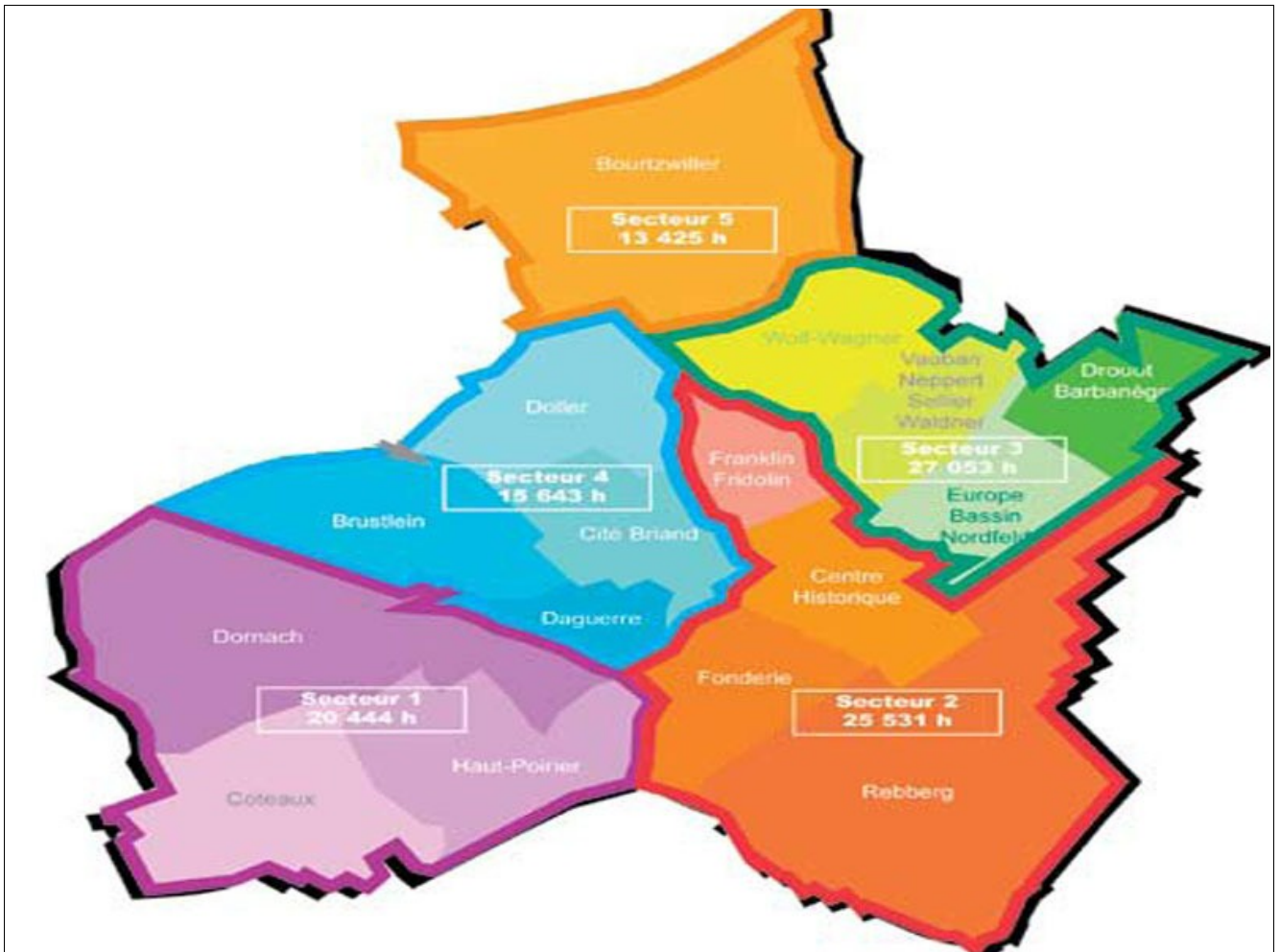
Tableau annexe n°2 : Cinq modèles participatifs

	Managérial	Modernisation Participative	Démocratie de proximité	Empowerment	Démocratie participative
Objectifs de la démarche participative	<ul style="list-style-type: none"> - Appel au partenariat privé, intégration du savoir d'usage, les clients des services pris en considération. - Créer du lien ou du capital social pour préserver la paix sociale. - Pas d'objectif redistributif. - Faible politisation des enjeux, affaiblissement du pouvoir politique. 	<ul style="list-style-type: none"> - Modernisation administrative impliquant des consommateurs des services publics, intégration du savoir d'usage. - Créer du lien social pour préserver la paix sociale. - Pas d'objectif redistributif. - Une dynamique dépolitisée, relève de la policy plus que de la politics. 	<ul style="list-style-type: none"> - Privilégier la gestion de proximité et l'adaptation aux services publics, intégration du savoir d'usage. - Une « solidarité » sans but redistributif. - Politisation rhétorique, rapprochement élus/citoyens, complément de proximité à la démocratie représentative. 	<ul style="list-style-type: none"> - Délégation de services auprès des ONG ou des groupes communautaires, partenariat privé valorisé, intégration du savoir d'usage, contre-expertise. - Empowerment des groupes populaires et des minorités/ - Des effets redistributif à la marge. - Politisation très inégale, enjeux politiques indirectes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Participation active des citoyens à la gestion, intégration du savoir d'usage, contrôle de la machine administrative par les citoyens actifs. - Inverser les priorités sociales, redistribuer les ressources. - Forte politisation, transformer le système politique et partager le pouvoir.
Contexte socio-politique	<ul style="list-style-type: none"> - Retrait au faiblesse de la puissance publique. prédominance du marché. - Dynamique top-down, mouvements sociaux faibles ou investissant peu les démarches participatives. 	<ul style="list-style-type: none"> - Repositionnement de la puissance publique, un soutien renégocié aux services publics. - Dynamique top-down, mouvements sociaux faibles ou investissant peu les démarches participatives. 	<ul style="list-style-type: none"> - Repositionnement de la puissance publique par la proximité. - Dynamique top-down, mouvements sociaux faibles ou investissant peu les démarches participatives. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dissociation structures participative/État et politique institutionnelle - Dynamique bottom up, mouvement social très actif 	<ul style="list-style-type: none"> - Recomposition de la puissance publique par l'appel au tiers secteur et la démocratisation. - Articule dynamique top down et bottom up, mouvement social fort et investi dans la démarche.
Forme procédurale	<ul style="list-style-type: none"> - Capacité décisionnelle. - La participation ne modifie guère des processus de décision souvent opaques, qualité délibérative possible. - Pousse au compromis. - Les règles décidées par en haut, faible autonomie procédurale de la société civile. 	<ul style="list-style-type: none"> -Rôle essentiellement consultatif. - Règles claires portent sur la transparence du fonctionnement administratif. - Peu de place au conflit. - Les règles décidées par en haut, faible autonomie procédurale de la société civile. 	<ul style="list-style-type: none"> - Rôle essentiellement consultatif. - Règles peu claires (en particulier dans la synthèse des débats) - Peu de place au conflit. - Les règles décidées par en haut, faible autonomie procédurale de la société civile. 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacité décisionnelle, mais à côté du pouvoir politique. - Qualité procédurale très inégale selon les contextes. -Pousse au consensus communautaire. - Règles décidées par la base, forte autonomie procédurale de la société civile. 	<ul style="list-style-type: none"> Capacité décisionnelle, codécision avec le gouvernement local. - Recherche de dispositifs clairs, qualité délibérative. -Entre conflit et discussions collective de l'intérêt général. -Règles codécidées par le gouvernement local et la base, forte autonomie procédurale de la société civile.
Un quatrième pouvoir?	Quatrième pouvoir réduit au marchandage.	Quatrième pouvoir inexistant.	Quatrième pouvoir inexistant ou enfermé dans la proximité.	Quatrième pouvoir au niveau microlocal.	Un quatrième pouvoir à différentes échelles.

Sources : M-H. Bacqué, H. Rey, et Y. Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La Découverte, Paris, 2005. p. 298-299

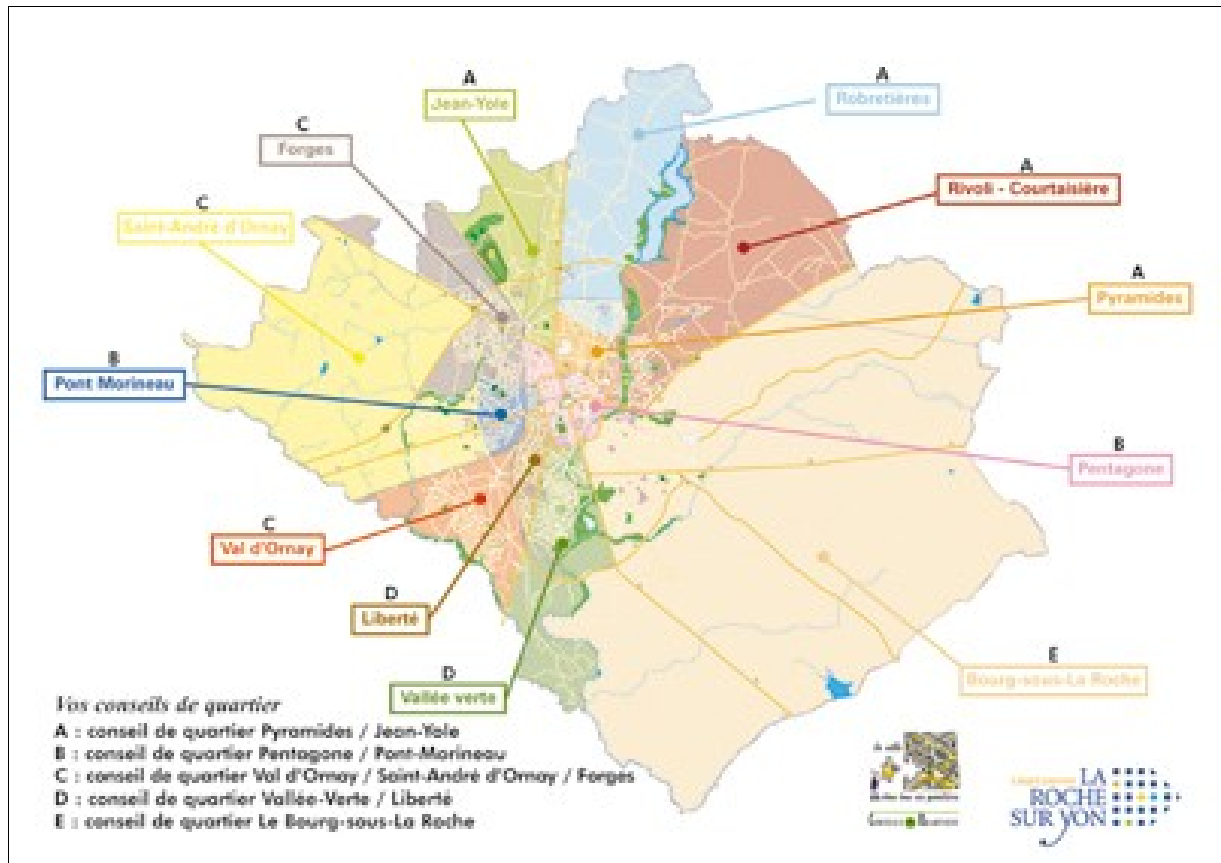
3. Cartographie

Carte n°1 : Ville de Mulhouse, carte des secteurs, et des territoires des conseils de quartier



Source : <http://www.mulhouse.fr/fr/secteurs-et-conseils-de-quartier/>

Carte n°2 : Ville de La Roche-sur-Yon, secteurs des conseils de quartier, et territoires des enveloppes de quartier



Source : http://www.ville-larochesuryon.fr/rsy_themerubrique.php3?id_rubrique=57

4. Textes normatifs

Texte n°1 : LOI no 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (articles 1 à 4)

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté, Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

TITRE Ier
DE LA DEMOCRATIE DE PROXIMITE
Chapitre Ier
Participation des habitants à la vie locale

Article 1er

I. - 1. Le chapitre II du titre IV du livre Ier de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales est intitulé : « Consultation des électeurs sur les affaires communales ».
2. Le chapitre III du même titre est intitulé : « Participation des habitants à la vie locale ».
3. Les articles L. 2143-1 et L. 2143-3 du même code deviennent respectivement les articles L. 2144-1 et L. 2144-3. Ils constituent le chapitre IV du même titre, intitulé : « Services de proximité ».

II. - L'article L. 2143-1 du même code est ainsi rétabli :

« Art. L. 2143-1. - Dans les communes de 80 000 habitants et plus, le conseil municipal fixe le périmètre de chacun des quartiers constituant la commune. « Chacun d'eux 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 oeuvre 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. »

« Les communes dont la population est comprise entre 20 000 et 79 999 habitants peuvent appliquer les présentes dispositions. Dans ce cas, les articles L. 2122-2-1 et L. 2122-18-1 s'appliquent. »

Article 2

Le deuxième alinéa de [l'article L. 2143-2](#) du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« Sur proposition du maire, il en fixe la composition pour une durée qui ne peut excéder celle du mandat municipal en cours. »

Article 3

I. - Après [l'article L. 2122-2](#) du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2122-2-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 2122-2-1. - Dans les communes de 80 000 habitants et plus, la limite fixée à l'article L. 2122-2 peut donner lieu à dépassement en vue de la création de postes d'adjoints chargés principalement d'un ou plusieurs quartiers, sans toutefois que le nombre de ceux-ci puisse excéder 10 % de l'effectif légal du conseil municipal. »

II. - Après l'article L. 2122-18 du même code, il est inséré un article L. 2122-18-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 2122-18-1. - L'adjoint chargé de quartier connaît de toute question intéressant à titre principal le ou les quartiers dont il a la charge. Il veille à l'information des habitants et favorise leur participation à la vie du quartier. »

Article 4

Après [l'article L. 2144-1](#) du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2144-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 2144-2. - Dans les communes de 100 000 habitants et plus, sont créées dans les quartiers des annexes de la mairie qui peuvent être communes à plusieurs quartiers. Dans ces annexes, des services municipaux de proximité sont mis à la disposition des habitants. Les dispositions de l'article L. 2144-1 sont applicables à ces annexes. »

Source : <http://droit.org/jo/20020228/INTX0100065L.html>

Texte n°2 : Règlements des conseils de quartier, Ville de Mulhouse

MAIRIE DE MULHOUSE
3^{ème} Direction
Action Territoriale
CONSEILS DE QUARTIER

REGLEMENT

1. Le Conseil de Quartier est composé :

- des habitants qui ont manifesté le désir de participer à une réflexion commune sur les divers aspects de la vie collective
- des habitants membres d'associations implantées sur le quartier et participant à son animation (associations d'habitants, de locataires, centre social...)
- des professionnels exerçant sur le territoire du Conseil de Quartier (salariés des associations ou institutions, commerçants, etc.)

Chaque Conseil de Quartier établit, suivant ses réalités, le nombre et la représentation de chacune des trois composantes ci-dessus, en recherchant un équilibre entre elles, sachant que cinquante membres constituent une limite à ne pas dépasser pour assurer un fonctionnement satisfaisant du Conseil. Des groupes de travail thématiques peuvent être constitués au sein du Conseil pour favoriser les réflexions, en particulier lorsque la taille du quartier et la richesse de la vie associative conduisent à aller au-delà de la limite des 50 membres visés cidessus. Les institutions publiques, parapubliques, d'intérêt général peuvent participer, à leur demande ou à la demande du Conseil de Quartier, aux travaux de celui-ci. En particulier, des animateurs du Contrat Local de Sécurité pourront être conviés aux réunions. Le Conseil Municipal des Enfants, le Conseil des Anciens et le Conseil des Jeunes peuvent déléguer chacun un représentant au Conseil de Quartier. Les médiateurs volontaires et un représentant de la Police Nationale sont systématiquement invités aux réunions du Conseil. Conformément à la loi du 13 février 2002, la liste des membres du Conseil de Quartier est arrêtée par le Conseil Municipal sur proposition du Maire pour une durée de trois ans renouvelable. La liste et les coordonnées postales des membres de son Conseil sont diffusées à chaque Conseiller. Des adhésions peuvent être prononcées en cours de période sur proposition du Président.

2. Le Conseil de Quartier est présidé par l'élu en charge du quartier, désigné par le Maire. Il peut être assisté exceptionnellement par un autre élu désigné par le Maire et bénéficie de l'appui d'un chargé de mission territoriale missionné par le Directeur Général des Services. D'autres élus municipaux peuvent ponctuellement participer aux réunions du CQ dans le cadre de leur délégation, en fonction de l'ordre du jour.

3. Il est constitué dans chaque Conseil un bureau composé du Président, d'un Vice-Président, d'un secrétaire et d'un secrétaire adjoint, ces trois derniers étant désignés parmi les conseillers. Le Vice-Président assure un relais des conseillers auprès du Président et anime le cas échéant certains points spécifiques de l'ordre du jour. Il peut également se voir confier une mission particulière par le Président.

4. Le Conseil de Quartier se réunit dans un local dans le quartier ou, à défaut, dans une salle en Mairie, au minimum quatre fois par an.

5. Les Conseillers s'engagent à assister à chaque séance du Conseil. Après trois absences consécutives non excusées, il pourra être procédé, sur proposition du Conseil de quartier, à la radiation du Conseiller concerné.

6. Le Conseil est convoqué par son Président au moins 15 jours avant la date prévue pour la réunion. L'ordre du jour est joint à la convocation ainsi que le procès-verbal de la séance précédente.

7. L'ordre du jour est arrêté par le Président en lien avec le bureau, à partir des propositions retenues à la précédente séance du Conseil. Il comporte systématiquement :

- L'approbation du précédent compte-rendu
- Un point sur l'avancée des dossiers.

8. Le procès-verbal est rédigé par le secrétaire, assisté du secrétaire-adjoint. Il est signé par le Président de séance et

transmis aux membres du Conseil.

9. Le secrétariat des Conseils de Quartier est assuré par le service chargé de l'Action Territoriale qui assure l'expédition des invitations et des procès-verbaux.

10. Le Directeur Général des Services, assisté par les chargés de mission territoriale qu'il aura désignés à cet effet, est responsable du suivi administratif des affaires évoquées. Il veillera notamment à ce que les conseillers puissent disposer à chaque réunion d'une synthèse motivée des affaires en cours, rejetées ou en suspens ainsi que leur état d'avancement.

11. Chaque Conseil de Quartier essayera de tenir au moins une fois par an une séance ouverte aux habitants du quartier pour faire connaître le Conseil, donner les avancées des différents travaux et informer sur les projets du quartier.

12. Les comptes-rendus des Conseils de Quartier sont consultables par toute personne qui en fait la demande. Une place sera en outre réservée dans le Journal Municipal et sur le site Internet de la Ville pour une information sur la vie des quartiers. D'autres formules permettant une information plus ciblée sur chaque quartier seront également proposées (ex. diffusion d'un bilan annuel par quartier).

13. Le Conseil propose chaque année les opérations d'investissement qu'il souhaite voir réalisées dans l'enveloppe attribuée aux Conseils de Quartier. Elles font l'objet d'un chiffrage par les services municipaux. Une réunion des Présidents des Conseils de Quartier permet de définir les priorités et de réaliser les arbitrages à l'intérieur de l'enveloppe, en particulier pour les projets dont les coûts sont supérieurs à 7 500 €. Les projets dont les montants dépassent la capacité de financement de cette enveloppe peuvent être proposés au budget général de la commune. L'ensemble des propositions et actions des Conseils de Quartier fait l'objet d'un rapport annuel au Conseil Municipal.

14. Pour mener des actions d'animation du quartier, le Conseil dispose d'une somme affectée à la réalisation, chaque année, d'une fête de quartier. Il peut également émarger au Fonds d'Aide à l'Initiative des Habitants, alimenté par la Ville, en partenariat avec la CAF du Haut-Rhin et l'Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des Chances (ACSÉ), pour des projets ponctuels. Il a également la possibilité de faire appel à des aides extérieures.

15. Tout conseiller recevra un livret d'accueil précisant ce qu'est un Conseil de Quartier, le rôle d'un Conseiller, la liste des membres de son Conseil ainsi que le règlement intérieur qu'il s'engagera à respecter après signature.

16. Afin de favoriser le travail transversal, il est créé un Groupe de Liaison permanent entre les Conseils de Quartier appelé Forum. Chaque Conseil désigne deux de ses membres pour le représenter dans le Forum et assurer le relais entre les deux instances. Chaque délégué est élu pour la même durée que les Conseillers (3 ans renouvelable).

Le Forum se réunit au moins une fois par an pour faire le point sur les activités des Conseillers et, le cas échéant, proposer des modifications dans le fonctionnement des Conseils.

Source : <http://www.mulhouse.fr/fr/secteurs-et-conseils-de-quartier/>

Texte 3 : Charte des conseils de quartier de La Roche-sur-Yon, principes fondateurs :

Préambule :

La politique de la Ville repose sur la mise en œuvre d'un projet global qui recherche le maintien de la cohésion sociale, le développement des relations et des échanges entre les populations, la lutte contre l'exclusion et les inégalités sociales et culturelles, l'apprentissage de la citoyenneté et l'implication des habitants dans le développement durable de la cité.

Depuis 1977, la Ville de La Roche-sur-Yon a développé une importante politique de concertation avec la population au travers de différentes instances que sont le Conseil Municipal des Jeunes (1990), le Conseil

des Sages (1990), la Commission Consultative des services publics locaux (1996), le Conseil Economique, social et culturel (1999) dont toutes ne relèvent pas essentiellement de la loi.

Renforcer la citoyenneté et la démocratie locale commande d'imaginer en permanence de nouveaux modes et de nouvelles formes d'administration de la Ville.

Les Conseils de quartiers se constituent sur ce nouvel espace d'information, d'expression, de propositions et de réflexion en proposant la parole à ceux qui ne la prennent pas habituellement.

Cinq réunions publiques, du 29 mai au 10 juin 2002, auxquelles l'ensemble des habitants ont été conviés ont permis de débattre sur la mise en place de ces structures participatives de proximité.

Article 1 : dénomination et périmètres géographiques.

A La Roche-sur-Yon sont créés 5 Conseils de quartiers dont les périmètres sont identifiés conformément au plan annexé (l'espace rural a été intégré dans le prolongement de chacun d'eux).

Ces Conseils de quartiers sont dénommés comme suit :

- Conseil de Quartier du Centre Ville / Pont Morineau
- Conseil de Quartier de la Vallée Verte / Liberté
- Conseil de Quartier de Saint André d'Ornay / Val d'Ornay et Forges
- Conseil de Quartier des Pyramides / Jean Yole
- Conseil de Quartier du Bourg sous La Roche

Article 2 : rôle et fonction.

Les Conseils de quartiers sont investis des fonctions suivantes :

- information mutuelle entre le Conseil de quartier et le Conseil Municipal,
- consultation sur les projets concernant le quartier ou ayant une incidence sur son devenir,
- propositions sur les questions et dossiers concernant le quartier, sur sa propre initiative ou à la demande de la municipalité,
- délibération sur les programmes d'investissements et sur les projets incluant la participation des habitants,
- réflexion partagée sur la problématique du développement durable de la Ville et de son environnement.

Les Conseils de quartiers participent à la construction de la décision. A cet effet leurs avis, suggestions et propositions pourront être examinés par les commissions municipales compétentes et présentés pour délibération au Conseil Municipal.

Article 3 : composition.

- ♦ Dans le souci d'une plus grande souplesse et d'une ouverture au plus grand nombre, la participation à chaque Conseil de quartier est ouverte aux personnes âgées d'au moins 16 ans résidant sur le quartier ou contribuables à La Roche-sur-Yon.

La composition du Conseil devra s'efforcer de respecter un équilibre entre les différentes composantes des acteurs du quartier : habitants, responsables associatifs, acteurs socio-économiques...

Pour la représentation des habitants, leur participation pourra évoluer vers une représentativité plus

marquée par sites ou secteurs géographiques (rues, immeubles...).

- ♦ Les Conseils de quartiers sont donc, dans un premier temps, constitués autour des candidatures exprimées lors des premières assemblées de quartiers.

Leur fonctionnement pourra nécessiter la constitution d'un noyau dur (groupe de personnes ou équipe d'animation) sur des bases de volontariat et de responsabilité pour assurer le suivi de ses travaux et faciliter l'expression et la prise de parole.

Leur structuration définitive découlera des participations enregistrées et des pratiques établies sur les premiers mois d'activité.

Un règlement intérieur viendra préciser les cadres et niveaux de responsabilités nécessaires à l'animation et à la vie statutaire des Conseils de quartiers (présidence, gouvernance collégiale, animation, secrétariat...).

- ♦ Les élus du Conseil Municipal “ délégués de quartier ” sont référents avec voix consultative du Conseil de quartier du secteur correspondant à leur délégation.
Plusieurs élus délégués pourront donc suivre le fonctionnement d'un même Conseil de quartier.

Article 4 : modalités de fonctionnement.

- ♦ Les Conseils de quartiers se réunissent au moins 4 fois dans l'année à leur initiative ou à la demande de la Ville et chaque fois qu'un sujet ou projet le nécessite.

- ♦ Les enveloppes de quartier ainsi que la gestion administrative du Fonds de participation des habitants (leur suivi comptable demeure de la responsabilité des maisons de quartier) sont intégrées dans le cadre du fonctionnement des conseils de quartiers.

L'enveloppe de l'espace rural sera redistribuée sur les Conseils de quartiers concernés.

- ♦ Le Conseil de quartier peut décider de la constitution de commissions ou de groupes de travail ouverts à tous les habitants pour l'examen et l'analyse de tout sujet qui lui semble important.

Dans le même ordre d'idée, il pourra faire appel à des personnes extérieures en “ qualité d'expert ” pour enrichir le débat et la réflexion, et faciliter ainsi la prise de décision.

- ♦ Les dates et ordres du jour des réunions du Conseil de quartier ou des commissions de travail devront faire l'objet d'une communication la plus large possible auprès des habitants du quartier.

Lors de ses différentes séances, l'expression est libre et la parole partagée entre tous ses membres. Chaque réunion fera précisément l'objet d'un compte rendu ou relevé de décisions dont les modalités de diffusion doivent figurer dans le règlement intérieur.

- ♦ Les Maisons de quartier, ou Mairies annexes lorsque les locaux le permettent, sont les lieux réservés à la tenue des séances du Conseil de quartier hormis pour celles du Conseil de quartier du Centre Ville / Pont Morineau qui se dérouleront à l'Hôtel de Ville.

- ♦ Les Mairies annexes et l'Hôtel de Ville sont les lieux d'identification des services et les lieux de résidence permanente des Conseils de quartiers auxquels ils sont rattachés.

- ♦ Les réunions du Conseil de quartier sont publiques.

- ♦ Les Conseils de quartiers disposeront de moyens financiers (budget logistique) pour leur fonctionnement administratif (papier, enveloppes, affranchissement, communication...) qui sera soumis chaque année au vote du Conseil Municipal dans le cadre de la préparation de chaque budget primitif.

- ♦ Des correspondants municipaux seront affectés auprès des Conseils de quartiers. Ils assureront le lien et l'interface entre les Conseils de quartiers, les différents services municipaux et la municipalité,

notamment en ce qui concerne l'organisation logistique.

Article 5 : création - dissolution.

- ♦ Ces 5 Conseils de quartiers ont pour cadre de référence commun :
 - le code général des collectivités territoriales, en particulier les articles L 2143 - 1 et L 2143 - 2
 - la présente charte des Conseils de quartiers au regard de la délibération du Conseil Municipal du 26 juin 2002.

- ♦ La reconnaissance de chaque Conseil de quartier sera officialisée par délibération du Conseil Municipal, au regard du respect de la charte.

En cas de manquement grave ou détournements volontaires des principes fondateurs de la présente charte, le Conseil Municipal pourra dissoudre le(s) Conseil(s) de quartier(s) concerné(s).

Le Maire
Jacques AUXIETTE

Source : http://www.larochesuryon.fr/article.php3?id_article=10

Texte n°4 : Charte de fonctionnement des conseils de quartier, Strasbourg.

Annexée à la délibération du 22 septembre 2008

Préambule

Les nouveaux conseils de quartier, et plus largement l'ensemble du dispositif de démocratie locale, répondent à l'exigence des citoyens d'une nouvelle organisation démocratique privilégiant la transparence, le partage de l'information, la prise en compte de leur avis. Les citoyens demandent à être écoutés, consultés, en dehors des périodes électorales et revendiquent une place accrue dans le processus de décision politique. Principal engagement du maire et de son équipe, les nouveaux conseils de quartier assurent une place prééminente aux habitants. Ils ont été élaborés pour être des lieux de reconnaissance de l'expertise d'usage des citoyens qui ne disposent pas habituellement d'espaces d'expression organisés. Cette expertise est ainsi légitimée, aux côtés des représentants des associations et acteurs socioprofessionnels, pour enrichir l'accompagnement des techniciens et les décisions des élus. Ces derniers (élus d'opposition et de la majorité) n'ont d'ailleurs pas vocation à être présents dans les conseils de quartier, le débat entre élus étant par nature dévolu au conseil municipal. Dans le même esprit d'écoute et de transparence, les conseils de quartier sont animés par un animateur professionnel externe et neutre afin de garantir des échanges centrés sur les compétences d'usage des citoyens. Cette démarche est délimitée par la distinction claire entre l'exercice du pouvoir consultatif exercée par les conseils de quartier et d'autres instances consultatives, et le pouvoir de décision de l'exécutif municipal. Les conseils de quartier visent à favoriser le débat démocratique par l'expression d'avis sur les projets instruits par la collectivité et à nourrir le plus en amont possible les décisions; publiques. Pour rester fidèle à l'esprit de la loi de 2002 favorisant l'émergence d'un véritable pouvoir consultatif, la collectivité a entamé cette démarche expérimentale nourrie par une consultation large menée au sein de ses services, avec les associations et auprès d'autres grandes villes. La Ville entend, non seulement répondre aux exigences de la loi, mais se positionner dans la recherche continue de lieux de dialogue, de reconnaissance mutuelle des compétences de chacun. Les conseils de quartier participent ainsi à une nouvelle gouvernance des projets impliquant une évolution des pratiques et des postures de chaque acteur. Définis comme un élément pivot d'information, de consultation et de concertation au sein des quartiers, ils ne sont pas la seule expression de la participation des habitants. Leur action est complémentaire et coordonnée avec l'ensemble du dispositif de démocratie locale, processus multiforme composé d'autres instances consultatives (conseil consultatif des résidents étrangers, conseil des jeunes, conseils d'animation et de prévention,

ateliers urbains, réseaux seniors), et des différents outils réglementaires de concertation. Les futurs conseils de quartier seront portés par la capacité de tous, habitants, forces vives économiques et sociales, élus, techniciens, à apprendre ensemble et par la volonté d'inscrire le dispositif dans une démarche d'amélioration continue.

1. Périmètre et composition des conseils de quartier

a. Le périmètre des conseils

Dix conseils de quartier sont créés dont le périmètre d'action correspond aux 10 cantons de Strasbourg à l'exception du canton 8 (Neudorf) qui est étendu aux secteurs Schluthfeld et Musau-Port du Rhin relevant respectivement des cantons 7 (Meinau) et 10 (Neuhof).

b. Les trois collèges et leur composition

Les conseils de quartier sont composés de trois collèges : le collège des habitants, le collège des associations et le collège des acteurs socioprofessionnels. Afin de placer les habitants au coeur du dispositif de concertation, le collège des habitants doit toujours être le plus important en nombre.

▪ Collège des habitants

Le collège des habitants est le plus important, il représente les 2/3 des membres du conseil de quartier. Le nombre de membres de ce collège est proportionnel au nombre d'habitants du canton ; la représentation est fixée à 1 conseiller pour 1000 habitants. La moitié des membres proviennent d'un tirage au sort effectué à partir du fichier de la taxe d'habitation (ou à défaut d'accord de la CNIL à partir de la liste électorale), et l'autre moitié résultant d'un tirage au sort à partir d'une liste de volontaires. Les parlementaires et les élus locaux ne peuvent pas être membres d'un conseil de quartier, pas plus que les directeurs et chefs de service de la Collectivité.

▪ Collège des associations

Le collège des associations est composé d'un conseiller pour 4000 habitants. Il comporte un représentant par association. La moitié des membres est désignée d'office car représentant les associations les plus actives sur le quartier et de fait indispensables, l'autre moitié résultant d'un tirage au sort parmi les associations volontaires.

▪ Collège des acteurs socioprofessionnels

Le collège des acteurs socioprofessionnels est composé d'un conseiller pour 4000 habitants. Il comporte un représentant par structure socioprofessionnelle. Les représentants seront tirés au sort sur la base de leur candidature. En cas de démission d'un conseiller de quartier, il sera fait appel à l'habitant, au représentant associatif ou à l'acteur socioprofessionnel qui figurera dans l'ordre sur la liste complémentaire constituée au moment du tirage au sort. Le conseil de quartier se dote d'un Bureau élu par ses membres et représentant les trois collèges de manière proportionnelle.

2. Rôle et compétences des conseils de quartier

Les conseils de quartier sont des instances de débat et d'enrichissement de l'action publique locale. Ils émettent des avis à portée purement consultative sur les projets faisant l'objet d'une délibération, avis qui seront transmis au Maire et présentés en conseil municipal ou bien transmis au Président de la CUS lorsque ce sont des projets de compétence communautaire. Ils formalisent des propositions, lors des concertations, qu'ils transmettent à la Ville. Le conseil de quartier est le lieu d'expression de l'expertise d'usage de tous les habitants ; cependant il doit veiller dans ses avis et propositions à faire primer l'intérêt général sur les intérêts particuliers.

a. La nature des projets soumis aux conseils de quartier

Le conseil de quartier se prononce sur les projets qui impactent la vie du quartier tels que les projets d'aménagements et d'équipements et les projets d'amélioration de la qualité de vie des habitants, y compris les projets de compétence communautaire. Le conseil de quartier n'est pas consulté sur la définition des politiques générales relevant du conseil municipal et du conseil de communauté, sur l'attribution des subventions, sur l'entretien courant et les affaires urgentes ayant des conséquences en matière de sécurité, pas plus que sur les délibérations liées à la passation des marchés publics et les actes de gestion de la Collectivité. Les projets dont le périmètre d'intervention dépasse le périmètre des conseils de quartier ont vocation à être traités dans le cadre d'ateliers urbains dans lesquels les conseils de quartier seront représentés.

b. La concertation

Le conseil de quartier est associé aux concertations relatives aux projets impactant le quartier. Ces concertations interviennent au moment de la définition des besoins et se poursuivent tout au long de l'élaboration du projet.

c. Les avis consultatifs en conseil municipal

Le conseil de quartier produit un avis consultatif sur tous les projets qui impactent la vie du quartier et qui feront à terme l'objet d'une délibération. Cet avis est annexé à la délibération et présenté en conseil municipal. L'avis du conseil de quartier fait apparaître les points forts, les points faibles, les objections et les propositions d'amélioration éventuelles. Il est adressé à la Ville dans les 15 jours qui suivent la séance au cours de laquelle il aura été élaboré. Les avis et propositions du conseil de quartier sont consultatifs. En dernier lieu, c'est le conseil municipal qui adopte ou pas les projets. En ce qui concerne les projets de compétence communautaire, l'avis du conseil de quartier est transmis pour information au président de la Communauté urbaine.

d. Les propositions

Pour les autres projets ne faisant pas l'objet d'une délibération, le conseil de quartier peut formuler des propositions visant à l'amélioration du cadre de vie et de l'environnement du quartier qu'il transmet au Maire, par le biais de l'adjoint de quartier et de la direction de proximité.

e. Relations avec les autres instances de participation

Le conseil de quartier veille à travailler en partenariat avec les autres instances de participation des habitants telles que le conseil des jeunes, le conseil consultatif des résidents étrangers, les réseaux seniors, les ateliers urbains, les conseils d'animation et prévention, si les thèmes abordés le nécessitent.

3. Fonctionnement des conseils de quartier**a. Ordre du jour et organisation interne du conseil de quartier**

Lors de la première réunion du conseil de quartier, celui-ci élit en son sein un Bureau qui aura pour mission de fixer l'ordre du jour des réunions et de faire le lien avec la Ville (adjoint de quartier et direction de proximité). Les conseils de quartier se réunissent une fois par mois, selon un ordre du jour élaboré par le Bureau, sur proposition de l'adjoint de quartier et de la direction de proximité. Un calendrier des réunions du conseil de quartier est à élaborer par le Bureau lors de sa première réunion et à transmettre à la Ville. Chaque membre dispose d'une voix et ne peut pas être représenté. A défaut de consensus, les décisions sont prises par vote à la majorité des membres présents. Le conseil de quartier pourra s'il le souhaite mettre en place des commissions thématiques et/ou territoriales. Ces commissions permettent d'accueillir toute personne ou association souhaitant s'associer aux travaux.

- Le Bureau

Il est composé en nombre impair de 7 à 11 membres représentant les trois collèges de manière proportionnelle. Le Bureau assure le suivi et l'organisation du fonctionnement des conseils de quartier. Il arrête l'ordre du jour du conseil de quartier et le transmet à la direction de proximité. Il rédige l'avis pris par le conseil de quartier et le transmet au Maire. A défaut de consensus, la majorité des membres du Bureau demande à ce que l'on procède à un vote.

- Le porte-parole

Le Bureau désignera en son sein un porte-parole du conseil de quartier parmi le collège des habitants.

- Le rôle de l'adjoint de quartier

Il communique avec le Bureau du conseil de quartier pour lui soumettre des propositions d'ordre du jour. Il est rapporteur devant le conseil de quartier des projets impactant le quartier qui doivent se traduire par une délibération du conseil municipal ou du conseil de communauté. L'adjoint de quartier n'est pas membre du conseil de quartier.

- Le rôle de l'administration

Les services de la Ville de Strasbourg, et en premier lieu les directions de proximité, accompagnent le conseil de quartier dans ses missions (proposition de projets à mettre à l'ordre du jour, information sur les projets...).

- Réunion publique du conseil

Afin de présenter l'avancement de ses travaux, le conseil de quartier se réunit en réunion publique, ouverte à tous les habitants du quartier, au moins une fois par an.

b. Modalités de saisine**Saisine par la Ville**

Pour les projets impactant le quartier faisant l'objet d'une délibération, le conseil de quartier est saisi par la Ville, par l'intermédiaire de l'adjoint de quartier.

Autosaisine

Pour les autres projets qui impactent la vie du quartier mais qui ne font pas l'objet d'une délibération, le conseil de quartier peut s'autosaisir, afin de formuler des propositions dans le cadre de ses missions.

c. Auditions

Afin de s'informer sur les projets, le conseil de quartier peut demander l'audition d'experts, d'élus, d'agents de la collectivité.

d. Animation des réunions du conseil de quartier

Les débats des réunions du conseil de quartier sont animés par un animateur professionnel, neutre et externe à la collectivité. Un prestataire externe sera mandaté par la Ville, qui mettra à disposition une liste d'animateurs et de rédacteurs. L'animateur peut assister le Bureau du conseil de quartier pour la formalisation de l'ordre du jour et pour la rédaction des avis.

4. Moyens logistiques et financiers mis à disposition

Chaque conseil de quartier dispose d'un local fixe comprenant un matériel de projection et de sonorisation. Le Bureau aura aussi à sa disposition une pièce comportant du matériel informatique et de téléphonie fixe. Chaque conseil de quartier dispose d'un budget de fonctionnement, qui sera géré par la Ville. Il comprend les frais d'animation des débats du conseil de quartier, les fournitures, les frais de téléphonie, de courrier, les déplacements et invitations d'experts dans le cadre de la concertation sur les projets, l'organisation de rencontres conviviales....

5. Durée

Les conseils de quartier sont mis en place pour une durée expérimentale de 2 ans.

6. Bilan – évaluation

Chaque conseil de quartier adressera à la Ville un bilan d'activité annuel, avant le 31 janvier de chaque année. Une fois par an, la Ville organisera une réunion de l'ensemble des Bureaux des conseils de quartier. Une évaluation du dispositif mis en place sera réalisée par la Ville afin d'ajuster le fonctionnement des conseils de quartier le cas échéant.

7. Modalités de révision de la charte de fonctionnement

La présente charte est signée par l'ensemble des conseillers de quartier. Elle peut être modifiée par décision du conseil municipal, en concertation avec les conseils de quartier.

Source : http://www.vousaussi.org/upload/fichiers_fichier_46.pdf

5. Table des matières

Table des matières

Table des illustrations.....	5
Liste des sigles et abréviations.....	6
Introduction.....	7
I. Les professionnels de la participation au cœur de la territorialisation des politiques municipales : des positions et des rôles contrastés selon les configurations de démocratie locale.....	23
A. La place des professionnels de la participation dans la démocratie locale : des positions à géométrie variable dans les instances participatives.....	23
1. La présidence des conseils de quartier, une décision politique qui détermine fortement l'architecture des relations entre les acteurs.....	23
<i>a. La mise en place initiale du dispositif.....</i>	<i>24</i>
<i>b. Le cas général : le binôme élu/agent.....</i>	<i>25</i>
<i>c. Les cas particuliers : une complexification du jeu d'acteur.....</i>	<i>28</i>
2. La territorialisation de l'administration municipale, socle de la démocratie locale.....	31
<i>a. Des structures légères maillant le territoire.....</i>	<i>31</i>
<i>b. Des coordinations intermédiaires</i>	<i>33</i>
B. Déterminer la nature et le degré de la participation, les professionnels de la participation entre volonté politique et contraintes techniques	35
1. L'accompagnement du processus de participation par la maîtrise du territoire.....	35
<i>a. Refléter la société civile d'un territoire.....</i>	<i>36</i>
<i>b. Le pilotage des commissions et la coordination de l'activité de différentes instances de la participation.....</i>	<i>39</i>
2. Les professionnels de la participation au cœur du rapport entre les instances participatives et le conseil municipal	41
<i>a. Le choix des sujets à soumettre à la concertation.....</i>	<i>41</i>
<i>b. Des modalités de participation adaptées aux thèmes abordés.....</i>	<i>43</i>
II. L'émergence d'une ingénierie de la participation, un savoir-faire spécifique technicisant le rapport au politique dans les instances de démocratie locale.....	49
A. L'évaluation et l'ajustement des instances de démocratie locale aux enjeux et aux objectifs de la participation.....	49
1. L'évaluation des conseils de quartier par les conseillers de quartier.....	49

<i>a. Les remises à plat au moment du changement d'équipe municipale.....</i>	<i>50</i>
<i>b. Les évaluations en cours de route.....</i>	<i>52</i>
2. Réduire les « barrières à l'entrée » de la participation.....	54
<i>a. Une communication multiforme.....</i>	<i>55</i>
<i>b. L'accessibilité et l'attractivité des instances participatives.....</i>	<i>57</i>
B. La boîte à outils du dialogue public, une ressource précieuse dans l'animation des instances de démocratie locale.....	59
1. Le travail de modération et de gestion des conflits.....	60
<i>a. Clarifier et restituer l'activité des instances participatives.....</i>	<i>60</i>
<i>b. Le débat contradictoire, entre consensus et dissensus.....</i>	<i>62</i>
2. Permettre le changement d'échelle : effets d'apprentissage et expérimentation de nouveaux outils.....	65
<i>a. Favoriser un processus d'incorporation des règles du débat.....</i>	<i>66</i>
<i>b. L'expérimentation de techniques originales de participation.....</i>	<i>68</i>
III. Une professionnalisation différenciée dans un cadre commun : des réseaux d'acteurs interstitiels agissant autour d'un référentiel participatif aux déclinaisons multiples.....	73
A. Des savoir-faire d'origine diverse pour des réseaux d'acteurs inégalement intégrés : une profession en cours de structuration.....	73
1. La reconversion des connaissances acquises dans des domaines connexes à la participation.....	73
<i>a. Les trajectoires classiques : action sociale et politique de la ville</i>	<i>73</i>
<i>b. Les autres trajectoires : l'hybridation des sources d'expertise.....</i>	<i>76</i>
2. Une régulation pluraliste autour de réseaux d'échanges d'expériences et de ressources méthodologiques	78
<i>a. Les réseaux d'acteurs publics : des agents territoriaux faiblement inter-reliés.....</i>	<i>78</i>
<i>b. Les réseaux d'acteurs privés, périphériques mais influents.....</i>	<i>80</i>
B. La construction d'un référentiel commun au sein de différentes configurations de démocratie locale : des instrumentations multiples.....	82
1. Des acteurs interstitiels de l'action publique : une expertise transversale et paradoxale.....	82
<i>a. Les « voltigeurs » de l'action publique.....</i>	<i>82</i>
<i>b. Les injonctions contradictoires de la participation.....</i>	<i>84</i>
2. Une transformation de la gouvernance territoriale par l'instrumentation de la participation	87
<i>a. Le renforcement des directions chargées de prendre en charge la participation.....</i>	<i>87</i>
<i>b. Différentes conceptions de la démocratie locale portées par un référentiel commun : une instrumentation différenciée.....</i>	<i>90</i>
Conclusion.....	95
Bibliographie.....	99
Annexes.....	101
1. Liste des entretiens.....	101
2. Tableaux.....	102
3. Cartographie.....	104
4. Textes normatifs.....	105
5. Table des matières.....	114