

Jean-Nicolas BIRCK

jnbirck@orange.fr

Le défaut d'inclusion interne des dispositifs participatifs.

Vers l'émergence d'une nouvelle élite citoyenne ?

Notre communication se propose d'enrichir le constat du défaut d'inclusion des dispositifs participatifs par l'observation d'un second phénomène présent non plus aux portes des instances participatives, mais au sein même de ces dispositifs. Si les droits d'entrée dans la démocratie de participation sont élevés, les efforts pour y prospérer se doivent également d'être conséquents. En portant notre regard non plus seulement sur les caractéristiques sociologiques des participants mais aussi sur les conditions concrètes de déroulement des débats, nous avons pu observer la présence de relations asymétriques entre les participants à l'origine d'une distinction entre eux, voire d'une ébauche de hiérarchisation plus ou moins formalisée des citoyens. La participation se trouve en conséquence partiellement confisquée par les acteurs les mieux armés pour dominer les débats grâce à l'assimilation des codes et comportements attendus par les organisateurs mais également grâce à leur usage stratégique de certaines ressources comme le savoir d'usage. Ces « heureux élus » peuvent en conséquence réussir à se construire des « carrières citoyennes » dont les ressorts s'apparentent aux comportements déjà observés dans le cadre des études portant sur la construction des carrières militantes et de la professionnalisation du militantisme et décrivent ainsi la formation d'une nouvelle élite citoyenne.

Our paper aims to enrich the findings of the lack of inclusion of participatory devices observation by a second phenomenon present either at the doors of participatory bodies, but even within these devices. If the admission fees of participatory democracy are high, efforts to prosper will also need to be consistent. By bringing our attention not only on the sociological characteristics of the participants but also on the concrete conditions of conduct of the sessions, we observed the presence of asymmetric relations between the participants led to a distinction between them, even to a draft ranking of citizens more or less formalized. Participation is therefore partially confiscated by the actors better equipped to dominate the discussion through the assimilation of the codes and behaviors expected by the organizers but also through their strategic use of resources such as "knowledge of use". These "chosen ones" can therefore succeed in building "citizen careers" whose foundations are similar to the behavior already observed in studies of the construction of activists career and professionalization of activism and describe the formation of a new "citizen elite".

Le défaut d'inclusion interne des dispositifs participatifs. Vers l'émergence d'une nouvelle élite citoyenne ?

Par Jean-Nicolas BIRCK

La question de la capacité inclusive des dispositifs participatifs et délibératifs occupe à l'heure actuelle une place centrale au sein des réflexions académiques et institutionnelles portant sur la participation citoyenne. La force inclusive d'un dispositif se réfère en réalité à son degré de porosité vis-à-vis des classes sociales les plus défavorisées et donc à sa capacité à refléter une diversité socio-culturelle suffisamment large pour dépasser les limites classiques observées dans le cadre de la représentation politique. Si cette notion apparaît comme essentielle pour une majorité des observateurs, c'est parce qu'elle conditionne le pouvoir de la démarche participative à réaliser ses différents objectifs de renforcement du lien social, d'augmentation de la qualité de la décision publique ou bien encore de réduction de la fracture entre élus et citoyens (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005). Toutefois, force est de constater que si l'inclusion au sein des dispositifs est fortement mobilisée, c'est le plus souvent pour en souligner les insuffisances voire l'absence totale. De nombreux travaux ont ainsi démontré que la plupart des dispositifs de participation étaient marqués par un plus ou moins large défaut d'inclusion, c'est-à-dire par une incapacité structurelle à intégrer de nouvelles populations à la vie politique et particulièrement les groupes ou individus traditionnellement exclus de la démocratie électorale et de son rite majeur, le droit de suffrage (Young, 1997 ; Sanders, 1997 ; Robbe, 2006 ; Nez, 2009 ; Picqué, 2009). Les coûts d'entrée dans les arènes participatives seraient si démesurément élevés qu'ils seraient en réalité prohibitifs pour une majorité de citoyens. Autrement dit, le peuple participatif se présenterait comme une copie quasi-conforme du peuple représentatif, schématiquement représenté par les électeurs (en termes de classes d'âge, de revenus, de niveau d'études, etc). La régularité des observations sociologiques et ethnographiques de ce défaut d'inclusion est à ce point marquante qu'elle pourrait rendre *de facto* caduque la prétention des promoteurs de la participation citoyenne à procéder à une régénération de la démocratie représentative par la réintroduction de citoyens rendus passifs par les procédures délégatives classiques.

Si le défaut d'inclusion à l'entrée des dispositifs participatifs est donc aujourd'hui un phénomène largement étudié - donnant lieu par ailleurs à certaines propositions intéressantes de correctifs afin de le surmonter (Blondiaux, 2010 ; Talpin, 2011) – notre travail vise à

mettre en évidence un second phénomène d'exclusion présent non plus aux portes des instances participatives, mais au sein même de ces dispositifs. En effet, si les droits d'entrée dans la démocratie de participation apparaissent élevés, les efforts pour y prospérer se doivent également d'être conséquents. En portant notre regard non plus seulement sur les caractéristiques sociologiques des participants – qui sont nécessaires à la description de l'exclusion externe –, mais aussi sur les conditions concrètes de déroulement des débats, nous avons pu observer la présence de relations asymétriques entre les participants à l'origine d'une distinction entre eux, voire d'une ébauche de hiérarchisation des citoyens plus ou moins formalisée. Les dispositifs participatifs se révèlent alors comme de nouveaux espaces pouvant faire l'objet d'une instrumentalisation de la part de certains citoyens ou bien encore pouvant être utilisés comme des instruments au service de la construction de véritables « carrières citoyennes ».

Pour mener à bien notre démonstration, nous prendrons appui sur la structure matérielle, sur les configurations d'acteurs mais aussi sur les différentes interactions que nous avons observé au sein de plusieurs dispositifs présents dans la ville de Nancy (les conseils de quartiers, dénommés les « Ateliers de vie de quartier »), l'agglomération nancéenne (les panels citoyens nancéiens notamment) et le département de Meurthe-et-Moselle (le cas d'un jury citoyen organisé en 2006). Aussi, nos conclusions restent bien sûr fortement liées au contexte socio-politique local ainsi qu'aux spécificités propres aux dispositifs observés qui apparaissent, pour des raisons différentes comme défailtants voire archaïques. Nous verrons ainsi dans un premier temps que les dispositifs permanents fortement institutionnalisés constituent le terrain le plus favorable à l'apparition de ces comportements élitistes et de ces effets de sélection. Dans un second temps, nous insisterons sur le fait que, si certains dispositifs, respectant *a priori* des critères d'organisation plus aboutis, paraissent en mesure de contourner ces défauts, ils ne restent toutefois pas totalement imperméables au risque du défaut d'inclusion interne.

I. LES CONDITIONS INSTITUTIONNELLES PROPICES À L'ÉMERGENCE D'UNE ÉLITE CITOYENNE PARTICIPATIVE : LE CAS D'UN DISPOSITIF FORTEMENT INSTITUTIONNALISÉ (LES AVQ DE LA VILLE DE NANCY)

Le phénomène de constitution progressive d'une élite citoyenne provoqué par l'engagement dans certains dispositifs participatifs a pu être modélisé sur la base de nos recherches menées sur les AVQ de la ville de Nancy. Ces instances participatives permanentes se composent d'une minorité d'individus déjà relativement intégrés dans la sphère publique qui trouvent ici un instrument d'approfondissement de leur activisme civique. La structure interne des AVQ favorise l'apparition de postures élitistes de la part de certains citoyens. Ce contexte institutionnel permet alors à ces acteurs de se livrer parfois à de véritables stratégies de constructions de « carrières citoyennes ».

A. Des facteurs organisationnels défailants à l'origine de comportements de démarcation

Dès octobre 2001, c'est-à-dire avant même l'obligation légale de création de conseils de quartiers prévue par la loi Vaillant de 2002, la ville de Nancy s'est dotée de 12 AVQ organisés sur le modèle associatif. Il ressort des documents officiels de l'époque que l'objectif assigné aux nouveaux Ateliers de vie de quartier était de dépasser le modèle des anciennes Commissions de quartier remontant à 1977 et fonctionnant sur le modèle de commissions extra-municipales, en constituant un véritable « *espace de dialogue et de débat permettant d'enrichir les réflexions par la consultation, la concertation, par l'implication des acteurs locaux et par l'expérimentation d'une démarche de projet* »¹. Cet esprit de rupture est encore réaffirmé par le refus de faire présider les AVQ par des élus municipaux, comme la loi Vaillant le permet pourtant, au motif que cela constituerait « *une régression par rapport à l'esprit d'autonomie que nous avons toujours souhaité mettre en avant* »². La forme associative choisie pour les AVQ de la ville de Nancy permet ainsi à la municipalité de communiquer largement sur la volonté d'offrir une large autonomie à la participation

¹ GUIDAT Claudine, « Ateliers de vie de quartiers : bilans et perspectives, attribution de subventions », intervention lors de la délibération municipale du 26 novembre 2001.

² *Ibid.*

citoyenne, comme cela a pu être également observé dans d'autres communes³. Concrètement, les AVQ sont donc constitués en loi 1901, et s'organisent donc de manière hiérarchique avec bureau composé d'un président, d'un vice-Président, d'un trésorier, de secrétaires, d'un conseil d'administration de 12 membres et se réunissent à intervalles réguliers en assemblées générales au cours desquelles l'ensemble des habitants du quartier peuvent participer.

Toutefois, si la rupture avec le modèle d'une participation citoyenne contrôlée par la municipalité est bien intervenue sur le plan du cadre de fonctionnement de ces structures, elle n'a pas conduit pour autant au renouvellement de leurs membres et de la culture participative ancienne comme en témoigne le scepticisme exprimé sur ce point par plusieurs acteurs que nous avons rencontrés. Les critiques portent en réalité sur le fait que la transformation opérée en 2001 n'a pas réellement permis de rompre avec les anciennes pratiques et serait même à l'origine d'une confusion nouvelle : *« les ambiguïtés ne sont pas que le fait de Rossinot [le maire de Nancy, nda] et des élus sous sa responsabilité, elles viennent aussi des citoyens qui acceptent de jouer ce jeu-là. Dans tout jeu, il y a des intérêts en présence donc par hypothèse, chacun y trouve son compte. Et la transformation qui s'est faite en 2002 au moment des élections municipales avec la modification du nom est une transformation qui s'avère avec le recul essentiellement sémantique. Les modification de fond n'ayant pas tenu leurs promesses bien que, dans des rapports de bonne foi, il devait y en avoir »*. La critique, portée par un autre membre présentant également le profil d'un adhérent « historique » peut même parfois relever d'une forme de nostalgie par rapport à l'ancien mode d'organisation. Ce dernier nous indiquait ainsi qu'il regrettait le fonctionnement des Commissions de quartier au motif qu' *« au moins à l'époque, tout le monde avait la parole, et puis c'était clair, on savait qui avait le pouvoir. Je veux dire que maintenant, avec le bureau, sans parler du Président, on dirait que l'AVQ leur appartient. Mais bon, de toute manière, au final, ça fonctionne comme avant, c'est la mairie qui décide ! »*.

Nous avons identifié durant notre enquête plusieurs éléments démontrant la présence au sein des AVQ de certaines marques de proximité entre élus et plusieurs membres actifs de ces structures. Ces connexions s'opèrent le plus souvent entre les responsables politiques et les membres « historiques » des différents Ateliers. Ce phénomène se manifeste notamment par la grande proximité affichée entre ces individus et les élus présents lors des différentes réunions. Nous avons ainsi pu relever que cette proximité s'exprime par des gestes de familiarité comme par exemple l'usage réciproque du prénom lors des prises de parole. La

³ Voir notamment le cas des conseils de quartier de la ville d'Amiens qui ont fait l'objet d'une étude approfondie par Célia Dèbre dans le cadre de sa thèse de science politique soutenue en 2005.

mise en scène de la familiarité entre élus et citoyens n'est d'ailleurs pas exclusive aux relations entre membres historiques et élus : elle se rencontre, de manière plus générale dans le cadre des interpellations entre les présidents d'AVQ et les responsables politiques. Il est important de noter que cette familiarité des élus ne concerne que certains citoyens distingués par leur position dans l'organigramme de l'AVQ (les présidents) ou de leur qualité de « membre historique ». Étant donné que cette pratique ne s'étend pas à l'ensemble des prises de parole au sein des AVQ, elle ne peut être interprétée comme le signe d'une volonté municipale d'atténuer la frontière entre représentants et représentés. Au contraire, en réservant l'exclusivité de ces signes de valorisation à quelques membres « autorisés », elle contribue à renforcer les inégalités de position entre les différents participants. En outre, cette apparence de proximité est complétée par la multiplication de gestes de gratification. Ainsi, le statut de « *membre historique* », de « *personnalité incontournable du quartier* » voire de « *sage* » est souvent utilisé lors de l'évocation publique de ces membres (Bachir, 1999). Parfois même, ces distinctions verbales se doublent de signes de reconnaissance symbolique formels comme la remise de distinctions honorifiques par la municipalité. Citons à titre d'illustration, la remise de la médaille d'or de la Ville par André Rossinot, à un membre historique des conseils de quartier, M. Claude Henry, qui « *depuis 17 ans* » est « *membre de la commission de quartier puis de l'atelier de vie (qu'il préside aujourd'hui)* »⁴.

L'origine de cette proximité est à rechercher dans les pratiques qui se sont développées au sein des anciennes Commissions de quartier créées à Nancy dès 1977. Ces structures pionnières fonctionnaient en effet sur le modèle des commissions extra-municipales. Ces instances étaient conçues explicitement comme des satellites de la municipalité et placées sous la tutelle d'un adjoint dans le cas d'une commission thématique ou du maire lui-même.⁵ Le fonctionnement de ces structures était marqué par une faible indépendance organique vis-à-vis du pouvoir municipal ainsi que par une forte collaboration sur la plupart des dossiers, en raison de la présence constante des élus aux débats s'y déroulant. Comme nous l'indiquait un ancien membre de ces commissions, présent entre 1996 et 2001, « *le fonctionnement précédent des Commissions de quartier était marqué par un espèce de ronronnement répétitif, année après année. À cause des modes d'organisation choisis, placés sous le contrôle des grands élus* ». Or, alors même que ces commissions ont été remplacées à partir de 2001 par les AVQ constitués sur le modèle associatif, il apparaît que la « culture de participation » qui

⁴ « En bref : Beauregard-Boufflers-Buthegnémont. Médaille d'or », *Nancy Mag'*, juillet-août 2007, p.13.

⁵ Sur ce point, il est à noter que les Commissions de quartier nancéiennes se distinguaient des autres structures extra-municipales puisqu'à partir de 1983, les membres de ces commissions pouvaient élire eux-mêmes leurs présidents qui n'étaient plus nécessairement un élu municipal.

s'y était développée soit toujours très présente chez les membres « historiques ». Il ressort en effet que le fonctionnement des anciennes Commissions de quartier soit à l'origine « *d'une culture particulière de la participation, fondée sur le respect des élus et puis aussi avec un côté plus passif, où les citoyens ne proposaient pas beaucoup mais participaient plus à la réalisation de projets de quartier, comme les kermesses ou autres* ». La persistance de vieux réflexes de collaboration hérités de cette période est d'autant plus forte que les AVQ peinent à se renouveler. Nous pouvons ainsi constater qu'une grande partie des membres des actuels Ateliers, et particulièrement parmi les postes les plus élevés de l'organigramme, sont en réalité des habitants déjà engagés par le passé au sein des Commissions de quartier. En outre, la stabilité de la majorité municipale depuis 1977 favorise également le développement de tels comportements. Les conséquences de la persistance de ces pratiques sur le fonctionnement concret de ces dispositifs doit nous interroger. Plusieurs acteurs nous ont par exemple fait état des difficultés à modifier les pratiques en raison de la persistance de ces routines fortement ancrées. Claudine Guidat, la première adjointe au maire en charge de la citoyenneté et de la participation des habitants, considère ainsi que le fonctionnement des AVQ est marqué par un « *grand paradoxe* », à savoir le fait « *que les personnes qui avaient l'habitude de fonctionner dans les Commissions de quartier se sont elles-mêmes contraintes. Et ça c'est une des grandes observations, une des grandes leçons. Elles se sont elles-mêmes contraintes parce que paradoxalement on a trop ouvert, trop étendu le champ des compétences, trop modifié les modes d'organisation* ». Dès lors, la première adjointe souligne l'importance du rôle de la municipalité qui doit « *mettre en place un accompagnement qui doit permettre qu'elles osent plus de choses* », car elle concède que « *l'état d'esprit des Commissions de quartier a demeuré* ».

La présence majoritaire de membres historiques issus des anciennes Commissions de quartier, marqués par une culture de participation fondée sur la dépendance aux élus contribue donc à renforcer ces pratiques et favorise l'apparition d'une élite auto-proclamée. En effet, les habitudes de travail ainsi développées peuvent conduire certains membres à nourrir le sentiment d'être des représentants « officiels » ou en tout cas à se présenter comme des personnalités incontournables que l'on se doit de consulter avant tout projet intéressant le quartier. Ces membres historiques qui témoignent d'un engagement ancien et régulier dans ces instances, revendiquent alors parfois une position institutionnelle reconnue au sein des processus décisionnels. Ce phénomène se traduit par la multiplication de micro-légitimités individuelles fondées sur la perception d'une certaine proximité avec les hautes sphères décisionnelles. En outre, il est intéressant de constater que cette situation tend à dépasser la

seule catégorie des membres historiques pour se diffuser également parmi les « novices ». Il nous a ainsi été rapporté une illustration de cette prétention à constituer une élite incontournable lors du CA de l'AVQ « Léopold Vieille-Ville ». Un membre du CA nous indiquait que plusieurs administrateurs avaient exprimé une vive émotion suite à une absence de consultation sur un dossier et trouvaient « *scandaleux qu'on ne nous ait pas consulté, ou au moins le bureau, avant de procéder à cette autorisation de terrasse. Après, il faut pas s'étonner si les gens râlent dans le quartier!* ». La présence de ces routines de fonctionnement pose *in fine* la question du rôle de l'AVQ dans le processus décisionnel. Alors que celui-ci est présenté par les élus comme une « *instance favorisant le frottement entre municipalité et citoyens* » et comme un organe « *indépendant* » en vertu de son mode de fonctionnement associatif, les membres les plus anciens présentent une toute autre culture, héritée des modèles historiques de Commissions de quartier conçues comme des commissions extra-municipales placées sous le contrôle des élus. Si ces éléments historiques nous fournissent une première explication du phénomène de prétentions élitistes rencontrées chez certains membres des AVQ, ils ne doivent pas pour autant nous conduire à occulter la présence de nouvelles ambiguïtés engendrées par l'adoption du modèle associatif comme mode d'organisation des AVQ à partir de 2001.

La structure associative adoptée pour les AVQ implique donc la mise en place d'un organigramme hiérarchique qui introduit une distinction entre le bureau, le CA et les simples adhérents. Ce mode d'organisation entraîne dès lors, dans le cadre de son application à une instance ouverte de participation, des ambiguïtés et des confusions dans les postures de représentation et de légitimité, qui contribuent à l'émergence d'une élite citoyenne. En ce sens, il apparaît que l'application de ce modèle soit à l'origine d'effets pervers se traduisant par un fonctionnement en cercles concentriques. Plusieurs témoignages révèlent ainsi l'existence d'une fracture entre les membres actifs sur la base de l'occupation des postes les plus élevés dans l'organigramme des AVQ. Autrement dit, ce sont les membres présents au sein des bureaux et dans une moindre mesure des CA qui entretiennent les rapports les plus étroits et les plus réguliers avec les élus et qui parviennent en conséquence à entretenir une proximité à l'origine du sentiment de former une élite. Nous pouvons identifier un second cercle, déjà plus éloigné des sphères décisionnelles, constitué par les citoyens invités à participer occasionnellement « *le temps d'une idée, le temps d'un projet* ». Enfin, le troisième cercle peut se définir comme celui réunissant les non-initiés, qui se contentent d'assister aux AG et de prendre la parole, de manière irrégulière, dans le cadre des phases d'expression des doléances. L'expérience vécue par un jeune membre du CA de l'AVQ « Boudonville-

Scarpone-Libération » fournit ici une illustration de ce phénomène de fracture interne. Il nous révèle en effet ses difficultés à faire émerger des projets citoyens issus « de la base » de l'association : *« en 2002, il y avait pourtant une belle démarche qui était initiée, une démarche de projet. Et ça n'a jamais marché parce qu'il n'y a jamais de projets qui ont pu émerger pour plein de raisons [...] Et puis, il y a le CA qui ne veut pas partager le pouvoir, qui pense être le seul compétent parce qu'ils sont élus, il y a l'AG qui est sous-utilisée. On le fait une fois parce qu'on est obligé de le faire alors que ça devrait être beaucoup plus régulier et puis le Bureau qui considère que toutes ses décisions doivent être entérinées par le CA sans discussion et toute critique ou réserve est automatiquement interprétée comme une défiance donc au final, les AVQ ce sont les 24, 15 maintenant, membres du CA, bénévoles et c'est tout. Et pour finir, il y a aussi une forme d'auto-censure de la part de certains membres de l'Atelier qui veulent pas voir émerger des projets dont ils pensent qu'ils pourraient déplaire au pouvoir »*. En outre, ce phénomène semble renforcé par le sentiment nourri chez certains membres qui considèrent que les AVQ occupent le monopole de la représentation des citoyens. En effet, malgré le développement de nombreuses autres structures consultatives composées de membres de la société civile, certains citoyens continuent d'attribuer aux AVQ le rôle d'interlocuteur « labellisé citoyen » unique de la municipalité. Dès lors, le risque est qu'à leurs yeux, les ateliers se présentent comme l'interlocuteur unique de la mairie, et deviennent de fait un conseil municipal de quartier.

Par leur forte institutionnalisation, les AVQ se distinguent des autres instances de participation et confèrent à leurs membres un positionnement particulier qui leur confère le sentiment d'occuper une position statutaire fixe dans la vie de la cité. Nous sommes alors en mesure de mieux comprendre les ambiguïtés qu'entraîne l'adoption du modèle associatif comme cadre organisationnel d'un organe participatif permanent. Ce modèle comporte en effet le risque d'introduire dans ces dispositifs des conduites relevant de stratégies de luttes de pouvoir pour contrôler l'association. La persistance de pratiques éprouvées de collaboration/proximité complétée par l'introduction de luttes de pouvoir internes contribuent alors de manière décisive à la constitution d'une élite citoyenne cherchant à obtenir les bonnes grâces de l'administration municipale et à conserver une position hiérarchique élevée au sein des AVQ. Comme nous l'avons démontré, si l'élitisme citoyen peut donc trouver un premier fondement grâce à la forme défailante du dispositif, la présence d'actions stratégiques personnelles de certains membres contribuent aussi à renforcer ce phénomène de prétentions élitistes.

B. La construction de carrières citoyennes prenant appui sur les dispositifs participatifs

Le mode d'organisation adopté comme cadre de fonctionnement des AVQ semble favoriser l'apparition de comportements stratégiques de la part de certains citoyens. Ce phénomène peut conduire certains membres à adopter des comportements visant à conforter une position élevée au sein de cette interaction, voire à étendre leur sphère d'influence au-delà de la seule structure.

Nous avons pu identifier une série de postures pouvant être considérées comme une volonté d'augmenter leur crédit auprès des sphères de pouvoir municipal afin d'asseoir leur réputation et par là-même de renforcer leur statut. Ces comportements sont le plus souvent le fruit d'initiatives individuelles de la part des présidents des AVQ. Autrement dit, aucun élément ne nous permet d'établir une stratégie d'encouragement de ce type de comportements de la part de la municipalité. Cependant, même si les responsables municipaux ne semblent pas se livrer à une instrumentalisation de ces instances en favorisant des comportements disciplinés de la part des présidents, ils semblent s'en accommoder comme en témoigne leur absence de volonté à en infléchir les conduites constatées. Au contraire, la proximité avec les présidents des AVQ est entretenue par le biais de certaines rencontres mises en place spécifiquement pour eux, ce qui contribue sans nul doute à renforcer l'image d'une catégorie de membres plus intégrés aux sphères décisionnelles. Citons par exemple l'organisation de manifestations entre les présidents d'AVQ et certains élus municipaux, voire le Maire, sous forme de petits-déjeuners à la mairie. De même, la municipalité n'hésite pas à organiser des visites et des réunions de réflexion uniquement avec les présidents dans le cadre de certaines procédures de concertation. Nous pouvons ici nous référer à la visite de la « Lanterne » (dispositif d'information citoyenne mis en place par la Communauté urbaine du Grand Nancy au sujet du projet d'aménagement du quartier de la gare) par les présidents des AVQ dans le cadre du projet d'aménagement « Nancy Grand Cœur ». Cette invitation s'ajoute à la visite effectuée avec l'ensemble des membres des AVQ (quartier par quartier) et s'apparente à une sorte de reconnaissance de leur statut particulier.

Le témoignage d'un membre de l'AVQ « Saurupt-Clémenceau » renforce cette image de liens privilégiés entre municipalité et présidents des AVQ dans le cadre de cette procédure de concertation particulière : *« sur le quartier gare, j'avais appris qu'il allait y avoir une concertation lancée par Rossinot vis-à-vis des ateliers de vie de quartier. Donc moi, j'ai*

contacté mon président d'atelier en disant que ce serait pas mal qu'on y réfléchisse parce que notre quartier pouvait être concerné indirectement par le quartier gare parce que le collègue du secteur est un collègue sur ce quartier. Bref, le problème avec cette concertation, et c'est pour ça que moi je pense que c'était un simulacre de concertation, c'est que seul le Président a été invité à l'inauguration de la Lanterne et pas l'ensemble de l'AVQ, et ça, c'est qu'un exemple ». Enfin, les comportements de soumission peuvent également intervenir suite à des signes symboliques de reconnaissance de la part du maire qui prend bien soin de se référer à ces membres, lorsqu'il les évoque publiquement ou les rencontre personnellement, en tant que « Monsieur le Président ». Le témoignage d'Alan Yvon, ancien président d'un AVQ est sur ce point révélateur : « il y a un an, en décembre 2006, le 21 décembre, une invitation de Claudine Guidat, pour tous les Présidents des AVQ pour prendre un verre dans son bureau. Moi je n'y suis pas allé. J'ai toujours évité soigneusement les petits déjeuners avec le Maire, toutes ces choses là qui faisaient que finalement, on était copains-copains et qui pouvaient signifier qu'on n'allait pas les embêter. Parce que de ce point de vue là, il est très fort le Maire. Quand il veut, il est charmeur, il est affable. Quand il est venu dans mon quartier, il était comme ça quoi, il était très gentil et il plaisantait même avec mes valeurs de gauche et puis il n'oubliait pas de flatter les Présidents. Et ça marche, alors il les appelle « Monsieur le Président » »⁶.

Ce phénomène encourage également une forme d'auto-censure de la part de ces présidents qui sont alors parfois enclins à cadencasser les propositions des membres de l'Atelier qu'ils pensent contraires à la volonté municipale. Cette attitude nous a d'ailleurs été confirmée par plusieurs témoignages de membres de différents AVQ. Ainsi, un membre de l'AVQ « Saurupt-Clémenceau » nous indiquait par exemple son sentiment sur les différents blocages constatés dans le travail des membres de cet AVQ : « je pense que cela vient de l'attitude des présidents. Parce que quand tu regardes ce qu'il se passe avec les présidents des ateliers, qui sont des gens extrêmement dévoués, qui donnent de leur temps, mais ils sont assez proches voire très proches de la Mairie et dans tous les cas, il y a une forme de révérence, de respect par rapport à ce que le Maire veut, même si c'est pas explicite, même si c'est pas conscient, il y a la question : « Est-ce que ça va plaire ? ». Il y a une forme d'auto-censure comme ça, donc ils restent dans leurs vieilles habitudes qui sont les kermesses et tout ça ». Une autre manifestation de ce registre de comportements disciplinés se manifeste par la volonté de certains présidents de profiter de leur position pour se faire le relais implicite de la politique

⁶ Notes d'entretien, le 18 janvier 2008.

municipale auprès des citoyens. Les journaux édités par les différents AVQ peuvent également servir de support à cette communication implicite. Ainsi, en janvier 2007, alors que le débat autour de l'avenir du Centre de tri postal domine la scène politique nancéenne, le Président de l'AVQ « Centre Ville-Charles III » n'hésite pas à se positionner directement en faveur de l'idée défendue par le maire, dans un style qui n'aurait rien à envier aux articles d'un journal d'information municipale : *« pour notre territoire, 2007 est un millésime important, fait d'évènements majeurs comme l'arrivée du TGV, au mois de juin. La construction du bâtiment République et le réaménagement de la Place Thiers vont être le point de départ du remodelage du quartier qui s'achèvera avec la destruction de la prison et l'édification d'un nouveau palais des congrès. À propos de ce dernier sujet, objet d'un intense débat, la question du maintien de l'actuel centre de tri postal pouvait se justifier si Nancy avait voulu accueillir un espace d'art contemporain, comme le Centre Georges Pompidou. Nous pouvons aussi comprendre que la destruction de ce bâtiment industriel puisse rendre triste d'anciens salariés de La Poste. À part cela il n'y a pas beaucoup d'argument pour le conserver »*. L'éditorial du journal de l'AVQ permet alors de conforter la municipalité par la confusion pouvant résulter de l'expression d'une position individuelle, dans le cadre d'un journal édité par l'ensemble des membres de l'AVQ. Le président n'hésite d'ailleurs pas à entretenir la confusion en indiquant au début de son édito qu'il s'exprime au nom de *« tous les membres de l'Atelier de Vie de Quartier, regroupant des habitants du territoire Centre ville et Charles III »*. Dès lors, la prise de position dans le cadre du débat mentionné peut apparaître comme celle de l'ensemble de l'AVQ⁷ et ainsi constituer un argument supplémentaire de diffusion du message que veut tenter de faire passer l'institution. Au-delà d'une possible adhésion idéologique à l'action de l'équipe municipale en place, ces différentes postures adoptées par certains présidents d'AVQ partagent selon nous, le même objectif interne aux AVQ. Il s'agit pour ces membres de l'élite citoyenne de conforter leurs positions au sein même de l'association en cherchant à obtenir le soutien implicite des responsables politiques, de manière à affirmer leur autorité dans les relations de pouvoirs qui peuvent naître avec les autres membres. La proximité, réelle ou postulée, avec les sphères décisionnelles peut effectivement se révéler un instrument efficace de dissuasion à l'égard d'éventuelles prétentions concurrentes d'autres membres de l'élite.

Ces stratégies répondent également à leur volonté d'étendre leur sphère d'influence en s'adressant à un public plus large que les simples membres des AVQ afin d'asseoir leur statut

⁷ Notre enquête nous conduit pourtant à affirmer la présence d'avis contraires au sein de l'AVQ.

social et leur reconnaissance à l'échelle d'un quartier ou bien encore dans le cadre d'une ambition politique personnelle. Pour ce faire, certains présidents cherchent par exemple à mettre en scène leur proximité avec les autorités locales. Ici encore, les journaux des AVQ constituent un média intéressant en raison de leur diffusion à l'ensemble de la population du quartier. Ainsi, une rencontre autour des problèmes d'insécurité du quartier « Centre Ville-Charles III » donne l'occasion au président de l'AVQ d'afficher sa capacité à mobiliser les autorités locales au service de l'intérêt du quartier tout entier. Le journal de l'AVQ qui se fait écho de cette rencontre évoque par exemple en introduction « *une réunion qui s'est tenue à l'Hôtel de Ville* », pour bien situer la prise en compte institutionnelle de cette problématique dans ce qui est perçu comme le cœur même du pouvoir. Ensuite, il est précisé que cette rencontre s'est tenue en présence « *des responsables du cabinet du Maire, des membres des services sociaux spécialisés de la Mairie et d'un cadre supérieur de la Police Nationale au plus haut niveau du département, bien connu sur la place pour son esprit d'ouverture et son expérience du terrain* ». Les termes employés pour présenter les acteurs mobilisés pour le quartier soulignent ainsi les qualités d'expertise, d'autorité sur la question ou bien encore de proximité avec les plus hautes instances de pouvoir. Mieux, l'article cherche également à apporter la preuve de l'efficacité de cette rencontre, seule à même d'accréditer le pouvoir de mobilisation du président à l'initiative de ce sommet. En ce sens, il est indiqué par la suite que « *dans le prolongement de cette réunion, le 13 septembre une visite a eu lieu sur les sites visés, afin de procéder à un état des lieux et établir des « constats partagés », afin que soient repoussées les limites du non-droit dans ce quartier* ». Il ne s'agit alors plus tant de renforcer leur position interne que de chercher à se présenter comme un acteur décisionnel incontournable, capable de mobiliser des ressources importantes pour l'intérêt de l'ensemble de la population du quartier⁸.

Dans une perspective légèrement distincte, nous pouvons également nous référer ici à l'initiative lancée par le président de l'AVQ « Léopold-Vieille Ville ». Ce dernier affiche en effet les caractéristiques d'un membre de l'élite citoyenne présentant également une réelle proximité avec les responsables municipaux en raison de son engagement politique et

⁸ Dans un sens proche, Bruno Raoul note également qu'un journal de quartier peut user d'un style « simpliste et démagogique » pour interpeller ses lecteurs. Il précise sur ce point que « de tels appels aux lecteurs et, au-delà aux habitants du quartier sont légitimés par la posture que revendique le comité de quartier : celle d'être non seulement le porte-parole de ces derniers, mais aussi le garant de leurs intérêts ». Voir : RAOUL Bruno, « Un espace public local au miroir d'un journal de quartier », *Mots. Les langages du politique*, n°90, 2009, p. 122.

professionnel⁹. Ce président exprimait ainsi lors d'une réunion de l'AVQ sa volonté de voir modifier les modalités de répartition du budget entre les différents AVQ. Alors que la municipalité procède à une distribution égalitaire des fonds entre l'ensemble des Ateliers, le jeune président voudrait pour sa part que cette répartition intervienne suite à une négociation entre chaque président et la municipalité afin de pouvoir « *ajuster les ressources en fonction des besoins de chaque quartier* ». Si aucune suite n'a pour l'instant été donnée à cette proposition, l'on comprend bien les effets qu'une telle mesure pourrait engendrer sur le système des AVQ. Cela pourrait conduire à introduire une concurrence entre les présidents qui chercheraient alors à défendre leurs intérêts particularistes. Dans ces conditions, une telle réforme ne ferait que renforcer les comportements de soumission dans l'objectif de maintenir une enveloppe budgétaire conséquente, ce qui entraînerait alors un affaiblissement de l'indépendance des structures. Au-delà de ses conséquences potentielles, cette proposition nous intéresse particulièrement au regard des caractéristiques de son instigateur. En raison de sa forte proximité avec les sphères décisionnelles, ce projet pourrait en effet renforcer sa popularité auprès d'habitants flattés d'être représentés par un citoyen capable de mobiliser des ressources financières plus importantes que d'autres représentants pour leur quartier.

Enfin, nous avons également observé le développement de stratégies de multi-positionnements participatifs, à l'image des phénomènes déjà étudiés dans le cadre des observations au sein du monde associatif ou des mouvements sociaux. Ainsi, certains acteurs adoptent des comportements que l'on pourrait qualifier d'« activistes participatifs » et cherchent à participer à un maximum de dispositifs participatifs. Il s'agit là d'une forme de noyautage des dispositifs par certains membres « hyper-actifs » comme nous avons pu l'observer pour de nombreux citoyens présents à la fois dans un Atelier de vie de quartier mais également dans des dispositifs participatifs temporaires. Le cas le plus illustratif de ce phénomène est celui d'un membre du CA d'un AVQ, qui a réussi à participer au jury citoyen organisé par le Conseil général de « Meurthe-et-Moselle » en 2006 et qui est également présent dans le cadre des Panels citoyens nancéiens mis en place par la Communauté Urbaine du Grand Nancy.

Quoi qu'il en soit, ces différentes initiatives personnelles témoignent selon nous d'un phénomène directement lié à l'émergence progressive de cette technocratie citoyenne,

⁹ Ce président est effectivement l'ancien président de l'organisation des Jeunes UMP 54 et est également salarié de l'Aduan. Sur ce point, voir : BIRCK Jean-Nicolas, *Étude comparative du Mouvement des jeunes socialistes et des Jeunes populaires en Meurthe-et-Moselle*, Mémoire de DEA, Université Nancy II, 2005, p. 43-47.

cherchant à renforcer sa position, tant vis-à-vis des autres citoyens que des élites politico-administratives. Ces postures endossées notamment par certains présidents d'AVQ révèlent en effet une confusion naissante sur les fondements de la légitimité de ces « représentants ». Ainsi, comme nous le livrait le membre d'un AVQ, « *certain président en arrivent à confondre le titre de Président d'un Atelier de vie de quartier avec celui de Président du quartier !* ». Ce déplacement progressif des fondements de la légitimité à représenter constitue l'expression ultime de ce phénomène de constitution progressive d'une élite citoyenne. Il témoigne également d'un nouveau paradoxe introduit par l'usage actuel de la démarche participative locale, à savoir une capacité à opacifier et à brouiller un peu plus les règles du jeu démocratique et le fonctionnement des différents processus décisionnels. Toutefois, l'apparition de ces comportements, si elle intervient comme une conséquence de l'offre de participation définie par l'institution, semble en constituer un effet non-désiré. En conséquence, les responsables politiques, face à la montée d'une concurrence de légitimité de la part de cette nouvelle élite citoyenne, cherchent à réagir par l'introduction de certains correctifs.

II. L'ABSENCE D'INCLUSION, UN DÉFAUT INSURMONTABLE ? LES EFFETS

CONTRASTÉS DES TENTATIVES DE CORRECTION AU DÉFAUT D'INCLUSION INTERNE

L'émergence de ces postures élitistes apparaît comme un phénomène incontournable pour les acteurs. Il pose donc la question des réactions institutionnelles face à la montée de ces comportements. Même si la municipalité semble en partie tributaire de ce phénomène par l'instauration d'un modèle organisationnel plutôt favorable à l'apparition de tels comportements, nous pouvons nous interroger quant à leur intégration au sein de la conception de la participation défendue par les acteurs. En effet, l'apparition d'une élite citoyenne place potentiellement la municipalité en situation de concurrence avec ces nouveaux acteurs. L'évaluation de ce phénomène par les responsables municipaux a ainsi donné lieu à l'introduction de correctifs et d'ajustements au cadre participatif proposé afin de limiter l'ampleur des possibles nuisances engendrées par ces postures élitistes. La doctrine propose par ailleurs aujourd'hui une série d'aménagements possibles afin de réduire le défaut d'inclusion dans les dispositifs participatifs. La mise en avant du « savoir d'usage » est particulièrement mobilisée comme le moyen de permettre d'assurer une certaine égalité entre les participants. Même si ces éléments méthodologiques paraissent séduisants, les dispositifs

restent malgré tout susceptibles de voir apparaître des effets sélectifs et hiérarchiques entre les participants.

A. Les réactions institutionnelles aux prétentions citoyennes élitistes

La mise en sommeil des AVQ lors de l'ouverture de la campagne électorale des municipales de 2008, ainsi que la réélection de l'équipe sortante à l'issue de ce scrutin a ouvert à l'institution une fenêtre d'opportunité propice à la réalisation d'un bilan du fonctionnement de ces structures. Cette évaluation a semble t-il permis aux responsables municipaux d'effectuer une identification des dysfonctionnements apparus à l'issue de ces sept années d'exercice. La dissolution des AVQ consécutive à ces échéances électorales a également offert aux élus un contexte favorable à la préparation d'une nouvelle version des AVQ, dont « *le cadre de fonctionnement* » devait être « *amendé* » pour rendre leur « *travail encore plus efficace* ». Ainsi, le phénomène de prétentions élitistes de la part de certains membres apparaît comme un élément central dans la réflexion entamée par la municipalité. Claudine Guidat nous indiquait par exemple qu' « *il est apparu certains effets inattendus avec certains acteurs, certains présidents qui sont peut-être parfois un peu sortis de leur rôle. Et ça, ça va faire partie des correctifs qu'on a à faire au niveau des ateliers de vie. C'est revoir effectivement le rôle de chacun et peut-être aussi remettre plus de clarté sur les missions, et sur la manière de faire le lien avec le politique, avec les décideurs, ça c'est clair. Et puis, c'est aussi un processus, donc il y a forcément un travail d'accompagnement, un apprentissage réciproque qui ne s'invente pas* ». La constitution des nouveaux AVQ intervenue en octobre et novembre 2008 a été l'occasion de plusieurs aménagements. Or, il apparaît justement que l'ensemble des mesures prises à cette occasion doit être interprété comme des correctifs apportés à l'importante institutionnalisation des AVQ et aux effets pervers que cette situation a engendrés. Dès lors, nous pouvons établir une présentation de ces modifications en trois séries de mesures d'ajustement visant ce même objectif.

Tout d'abord, la municipalité entend orienter sa politique participative vers une multiplication des dispositifs ponctuels, temporaires et dédiés à une seule problématique afin de limiter les effets néfastes sur la recherche d'expertise engendrés par la forte institutionnalisation des AVQ. Ainsi, le conseil municipal du 23 juin 2008 a donné l'occasion à Claudine Guidat de fixer les grandes lignes de l'action participative municipale pour ce nouveau mandat. La première adjointe affirme à cette occasion sa volonté « *d'aller vers un assouplissement et une*

diversification des modes de participation pour aller vers les habitants ». Dans ce cadre, il sera nécessaire de « *créer et faire vivre des lieux adaptés et adaptables, que l'on pourrait réunir une à deux fois par an, sur le modèle des structures ad hoc, sur des grands projets de quartier, avec le maire, les habitants* ». Cette évolution a donné lieu à des expérimentations comme les panels citoyens nancéiens dédiés à la politique d'aménagement de la Place Thiers ou à la politique participative elle-même. La promotion de ces dispositifs *ad hoc*, régulièrement présentée dans le monde académique comme une des solutions possibles aux risques engendrés par une trop forte institutionnalisation de la participation citoyenne (Blondiaux, 2001 ; Robbe, 2006 ; Sorensen et Torfing, 2007, Jouve, 2005)¹⁰, serait porteuse de nombreuses vertus. Ces dispositifs peuvent alors être utilisés dans la perspective d'une lutte de la municipalité contre les prétentions élitistes apparues au sein des AVQ. Plusieurs éléments viennent conforter cette hypothèse. En premier lieu, l'annonce de la rénovation de la politique municipale de participation citoyenne, montre clairement que le fait « *d'assouplir et de diversifier les modes de participation* »¹¹ permettrait de réaliser une ouverture des dispositifs « *à davantage de publics, des jeunes aux personnes en difficulté sociale* »¹². Les techniques participatives *ad hoc*, comme les panels ou jurys citoyens, se présentent en effet comme des instruments favorisant un cadre d'engagement plus fluide, plus souple, moins contraignant¹³ et parfois même rémunérateur¹⁴. Dans ces conditions, les élus semblent s'accorder sur le plus grand potentiel mobilisateur de ces structures permettant de dépasser les limites de représentativité des AVQ. Le caractère temporaire de ces dispositifs constitue leur second avantage, selon les élus, par rapport aux structures permanentes. Il s'avère en effet que leur durée de vie limitée permettrait de restreindre l'émergence de ces prétentions élitistes et l'apparition d'habitants experts de la concertation. Claudine Guidat considère ainsi que « *s'enrichir de l'expertise, de l'intelligence collective, c'est quelque chose qui, pour moi,*

¹⁰ En ce sens, voir : BLONDIAUX Loïc, « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », *Mouvements*, n°18, 2001, p. 49. L'auteur avance ici que « la solution réside peut-être dans un refus d'institutionnaliser la consultation sur la longue durée, dans la mise en place de structures *ad hoc*, à l'image des jurys citoyens ou des conférences de consensus ». Pour un exemple des risques d'une trop forte institutionnalisation des dispositifs participatifs, se reporter à : JOUVE Bernard, article précité, p. 326. L'auteur considère que « l'institutionnalisation de la démocratie participative, sous couvert de renouveau du rapport à la politique et de recherche de nouvelles formes de gouvernance, conduit finalement à repositionner les élus au centre de la régulation politique et, surtout, à limiter considérablement toute remise en question de l'ordre politique local et des valeurs qui s'y rattachent ».

¹¹ Voir : « Le renouvellement de la démocratie de proximité », *Nancy Mag'*, juillet 2008, p. 8.

¹² *Ibid.*

¹³ Il est intéressant de noter ici que ces considérations rejoignent les constats établis sur l'évolution générale de l'action collective et sur les nouvelles formes de militantisme. Sur ce point, voir : ION Jacques, FRANGUIADAKIS Spyros et VIOT Pascal, *Militer aujourd'hui*, Paris, Autrement, 2005, p. 11-80.

¹⁴ Nous pensons ici au cas du jury citoyen comme celui organisé par le Conseil général, qui prévoyait une indemnité forfaitaire aux jurés.

devrait être naturel parce que cela contribue à la qualité. Et donc, pour ce faire, il faut que ce travail d'ouverture puisse se faire. Il faut réussir à travailler en lien avec toutes les associations, avec l'ensemble des acteurs sur le territoire. Et donc, à partir de là, il y a effectivement à mettre en place la bonne manière de conduire et d'ouvrir aux différents publics. Et donc, pour ouvrir à tous les acteurs, il faut multiplier les dispositifs ad hoc, selon les cas, si c'est un diagnostic, si c'est une résolution de problème, si c'est la construction d'une solution, comme par exemple on l'a fait avec le panel citoyen de la Place Thiers ». Il convient toutefois de nuancer l'apport de ces solutions dans le cadre de notre terrain d'études car la mise en œuvre de ces innovations démocratiques apparaît limitée à cette échelle. Les seules expérimentations en ce sens se sont développées dans le cadre de la politique d'aménagement du quartier gare, autour du « panel citoyen nancéien ». Les autres panels citoyens mis en place concernent précisément les AVQ eux-mêmes ou bien, dans un cadre très différent, ont été intégrées aux stratégies partisanes de l'équipe municipale sortante. Aussi, ce premier axe des ajustements apportés aux dysfonctionnements des AVQ présente pour le moment une portée assez limitée.

Ensuite, la seconde série de correctifs institutionnels correspond à une volonté récente de renforcer les dispositifs de concertation existants. L'articulation entre le développement d'innovations démocratiques et le renforcement des dispositifs déjà présents apparaît d'ailleurs clairement dans la délibération du conseil municipal du 23 juin 2008 : *« notre ambition est de dynamiser l'existant, de renforcer l'écoute et de pouvoir associer tous les habitants par des formes participatives diversifiées et innovantes (conseils de développement de la vie locale, dialogues de villes, conseils des jeunes, panels citoyens, atelier numérique...) qui seront mis en place progressivement »*¹⁵. La dynamisation de structures de participation permanentes autres que les AVQ peut également s'analyser comme l'expression de la volonté de limiter les effets engendrés par le sentiment de certains membres de constituer un pivot unique et finalement l'interlocuteur exclusif de la collectivité dans le cadre de la participation des habitants. La rénovation du Conseil de développement de la Communauté urbaine, même s'il s'agit d'une mesure de plus faible ampleur au regard de la limitation des postures élitistes apparues dans les AVQ, s'inscrit néanmoins dans cette optique. Les points déterminants de cette évolution démontrent une fois encore un lien avec les dysfonctionnements présentés précédemment des AVQ. Ici, nous pouvons résumer l'esprit de cette évolution par deux mots d'ordre : « ouverture » et « recadrage ». Ces objectifs apparaissent régulièrement dans les

¹⁵ Intervention de Claudine Guidat lors de la délibération du conseil municipal de la ville de Nancy, le 23 juin 2008.

propos de Claudine Guidat : *« nous avons dépassé le cadre fixé par la loi Vaillant en mettant en place des associations « loi de 1901 » qui ne sont pas présidées par des élus. Je pense que là, il y a une intention, mais après, on entame un processus et comme tout processus, on en fait un bilan et il y a des choses à améliorer. Il faut clarifier les rôles et les missions, clarifier la manière d'échanger avec la collectivité c'est-à-dire que la collectivité, elle doit en tirer parti et puis voir comment elle écoute, comment elle prend en compte. Aussi, je pense qu'il y a un recalage ou recadrage des missions à faire, et puis aussi un travail de maillage et d'ouverture ».*

Ainsi, ces modalités se sont vues décliner concrètement à travers quelques nouveautés dans le fonctionnement des AVQ. La volonté d'ouverture s'est concrétisée par l'introduction de nouveaux acteurs au sein des AVQ, à savoir « les référents de quartier ». Même si cette fonction n'apparaît pas dans les nouveaux statuts, les missions de ces agents sont précisées par la première adjointe : *« les référents, ce sont des personnes qui, contrairement aux administrateurs, ne gèrent pas l'atelier mais s'impliquent dans ses groupes de travail thématiques pour faire avancer un projet qui les intéresse ou sur lequel elles ont une compétence particulière [...] Cela leur permet aussi de servir de relais à l'expression des habitants puisque les groupes de travail seront amenés à entretenir des contacts réguliers avec les représentants de la Ville, de la Communauté urbaine ou de l'ADUAN, l'Agence de développement et d'urbanisme. Il s'agit donc d'une forme d'investissement souple, mais largement ouverte dans ses perspectives ».* Comme nous pouvons le constater avec cette présentation officielle, les missions de ces nouveaux acteurs, bien que relativement floues, s'inscrivent en négatif de celles des administrateurs. Il ne s'agit alors pas pour eux de gérer l'association mais d'y apporter une contribution en fonction de leurs centres d'intérêts ou de leurs compétences. Cette opposition est d'ailleurs explicitement rappelée par Claudine Guidat à l'occasion des assemblées générales constitutives des nouveaux AVQ d'octobre et novembre 2008. Ces renouvellements ont permis à l'institution de rappeler le même message, lors de toutes les réunions auxquelles nous avons assisté : *« la relance des AVQ va se faire sous le signe de l'ouverture. Á ce titre, nous avons créé une nouvelle fonction, celle de référents. C'est une mission très importante, notamment parce qu'avant, c'était les seuls membres du CA qui faisaient tout ! ».* Cette nouvelle fonction appelle cependant deux types de réflexions. En premier lieu, il est symptomatique des limites du modèle des AVQ éprouvé à Nancy, de devoir recourir à ce vocabulaire de « l'ouverture », habituellement réservé à la rhétorique électoraliste lors de la constitution d'une liste électorale ou d'un gouvernement. Nous assistons à travers ce glissement sémantique à une mutation profonde de la démarche

participative locale, engendrée par sa forte institutionnalisation. En effet, alors que la démocratie participative est présentée par les acteurs comme un outil de l'ouverture des processus décisionnels et de l'action publique locale, il serait désormais nécessaire de réaliser l'ouverture de la démocratie participative elle-même. En second lieu, nous retrouvons cette ambiguïté dans le flou qui entoure le rôle précis des référents. La présentation officielle rapportée plus haut semble en effet décrire *in fine*, le rôle des membres des AVQ n'occupant pas de fonctions d'administrateurs. Dans ces conditions, le fait d'établir un statut du membre « non-administrateur » révèle bien le malaise de ces structures participatives qui ne permettent pas la participation de l'ensemble de leurs rares adhérents. Ensuite, la volonté de « recadrage des rôles et des missions » a également été largement relayée auprès des habitants lors du renouvellement des AVQ. Claudine Guidat a ainsi présenté aux membres « *les nouvelles règles du jeu* » qu'elle a défini de la sorte : « *le rôle de l' élu, c'est de décider, mais le rôle des ateliers, c'est d'éclairer, de contribuer à l'intérêt général, à la décision* ». Comme nous pouvons le constater, le recadrage concerne tout d'abord les missions octroyées aux citoyens. Ici, la première adjointe a régulièrement insisté sur la nécessité de « *préciser les missions des AVQ autour de l'enrichissement des décisions pour le cadre de vie ainsi que le renforcement de l'animation de la vie du quartier* ». Ce recadrage consiste donc en un recentrage du rôle des AVQ autour de leurs missions traditionnelles d'animation et de préservation du cadre de vie. Cette redéfinition restrictive de leurs rôles doit s'interpréter comme un rappel à l'ordre à l'encontre des prétentions de certains citoyens cherchant à étendre le champ des compétences de ces structures. En outre, ce recadrage vise également le rôle de chaque acteur dans l'exercice décisionnel. Comme l'exprimait Claudine Guidat en rappelant aux membres des AVQ que le rôle de l' élu était de décider, l'institution a souhaité clairement redéfinir la frontière entre élus et citoyens. Si cette volonté renvoie immédiatement aux phénomènes de prétentions élitistes évoqués précédemment, il nous semble qu'il présente ici d'autres implications. En effet, un des constats réalisés par la municipalité tient à l'incompréhension de certains membres devant le refus ou la réponse favorable partielle que l'institution peut apporter à leurs requêtes ou projets. Certains citoyens présentent une tendance à croire que les décisions prises au sein des AVQ détiennent une force obligatoire et lient la municipalité. Il s'agit alors pour la mairie de rappeler le cadre de la participation envisagée dans ces structures, à savoir la mise en place d'une simple consultation visant à éclairer la décision politique, prise par les seuls élus. Il nous semble que cette question est essentielle pour bien comprendre les enjeux associés à la démocratie participative locale en ce sens que nous sommes en présence ici d'un conflit entre deux types d'objectifs. La difficulté pour les élus

réside dans l'articulation entre la réalisation de leur ligne politique et celle des projets ou propositions émanant des structures participatives qu'ils ont mises en place. La marge de manœuvre rhétorique laissée par cette confrontation est alors bien étroite : afficher de manière trop affirmée que l'action municipale est uniquement liée à l'exercice du mandat électif reviendrait à une déclaration d'impuissance et d'innocuité pour ces structures. À l'inverse, accorder une force décisionnelle aux propositions des AVQ reviendrait alors à nier l'utilité des élections. Dans ces conditions, les élus cherchent donc à ménager les deux parties et se livrent bien souvent à un périlleux exercice d'équilibriste. Toutefois, nous pouvons noter que les élus ont fait le choix d'affirmer leur ligne politique au détriment de l'autorité des AVQ. Ces éléments permettent finalement de mieux comprendre la tendance à canaliser le travail des AVQ sur des enjeux très faiblement idéologiques, ce qui permet alors d'éviter la survenance de conflits directs.

B. Le savoir d'usage : « l'arme des faibles » ?

Le développement d'une expertise citoyenne est régulièrement présenté comme un des bénéfices à mettre au crédit de la démarche participative (Blondiaux et Michel, 2007). De nombreux travaux insistent ainsi sur la capacité de cette dernière démarche à réduire la fracture, en termes de compétences et de savoirs, entre la sphère politico-administrative et la société civile. Les vertus pédagogiques prêtées aux différentes instances de participation permettraient d'estomper progressivement l'image bipolaire des rapports entre experts (élus et techniciens) et profanes (citoyens et habitants) au profit de l'avènement progressif d'une action publique collaborative dépouillée de ses caractéristiques hiérarchique et verticale (Fromentin et Wojcik, 2008). La démocratie participative octroyée par les élus étudiés, repose en effet sur la recherche de savoirs d'usage, intégrés par la suite dans le diagnostic de l'institution dans le cadre d'un retraitement analytique de la multitude des témoignages individuels exprimés au sein des AVQ. Cette offre participative conduit alors certains membres actifs à se spécialiser progressivement dans certains domaines précis de l'action publique locale (la voirie, la sécurité, les ambiances lumineuses, le fleurissement...). Mais l'expertise ne se cantonne pas à l'acquisition de compétences techniques. Les membres les plus actifs développent également un savoir social des conduites et postures à adopter dans leurs relations avec les responsables techniques et politiques. Cette idée se rapproche de la posture du « bon citoyen » dégagé par Julien Talpin à partir de son étude du fonctionnement

de plusieurs budgets participatifs (Talpin, 2010). Le bon citoyen serait celui qui maîtrise la « *grammaire publique délibérative* » (Talpin, 2006). Dans ces conditions, une intégration aboutie au sein des AVQ ne s'effectue que par le biais de l'adoption par les citoyens des comportements attendus par les élus. Or, ce calibrage des postures citoyennes à l'offre institutionnelle de participation contribue selon nous à introduire des effets discriminants entre les membres présents dans ces instances (Jouve, 2005)¹⁶. Ainsi, comme nous avons pu l'observer, les éventuelles erreurs grammaticales commises par les habitants présents lors des réunions font l'objet de disqualifications de la part des élus mais également des membres les plus intégrés. Ainsi, si les élus insistent sur la recherche d'une expertise d'usage, les témoignages des citoyens en ce sens ne sont toutefois recevables que dans la mesure de leur capacité de montée en généralité (Talpin, 2010)¹⁷. De même, si les registres de la doléance personnelle voire de l'émotion sont valorisés, leur expression ne doit pas se faire pour autant de manière trop violente ou particulariste ni ne présenter trop explicitement de dimension politique ou partisane. Ces différentes erreurs grammaticales systématiquement sanctionnées permettent alors de rapidement distinguer les citoyens « avertis », ayant acquis les codes discursifs autorisés, des profanes à l'expression plus libre et spontanée. L'observation de différentes séquences de dialogue pendant ces réunions offre l'image d'une assemblée constituée de deux entités distinctes. D'une part, les élus et les membres avertis des AVQ qui mènent les débats de manière conjointe et opèrent ensemble les rappels à l'ordre. D'autre part, la masse des simples adhérents, les non-initiés identifiables à leurs faux-pas rhétoriques. Cette fracture et la confusion qui s'en dégage est d'ailleurs renforcée par l'agencement socio-technique des lieux des réunions. En effet, l'impression de présence d'un groupe cohérent formé des membres intégrés et des responsables politico-administratifs est accentuée par leur placement aux premiers rangs des différentes salles où se tiennent les réunions. Ainsi, disposés, côte-à-côte ou de manière conjointe sur l'estrade, il est alors aisé pour le citoyen non-averti d'opérer une confusion quant au statut des différents membres de ce groupe. En outre, il apparaît que la forme associative adoptée participe encore à l'amplification de ce phénomène. En effet, l'acquisition des qualités nécessaires pour endosser la posture du « bon citoyen » est fonction du degré d'intégration des membres au sein de l'association. Autrement

¹⁶ Bernard Jouve considère ainsi que « la démocratie participative dans les métropoles permet certes à de nouvelles élites issues de la société civile de se constituer en tant que telles en leur permettant d'enclencher un processus d'apprentissage de nouveaux registres d'action. Elle est cependant très loin de permettre aux citoyens « ordinaires » de peser sur les choix collectifs ».

¹⁷ Julien Talpin identifie pour sa part deux types d'erreurs grammaticales majeures : « les discussions dans le vent » ainsi que la capacité à « adopter une posture compatible avec ce qui est collectivement défini comme « l'intérêt général ». Un bon citoyen ne peut pas ainsi exprimer de trouble personnel ».

dit, plus l'engagement au sein de l'AVQ est important (assiduité, élection au CA et/ou au bureau), plus les habitants se trouvent en capacité d'adapter leurs comportements aux attentes des responsables politiques.

Dès lors, il apparaît que le développement non-homogène de l'expertise citoyenne au sein de ces instances contribue à la formation progressive d'une fracture civique entre une élite de citoyens possédant les « bons » réflexes participatifs attendus par l'institution et la masse des habitants invités à exprimer ses doléances dans un cadre strictement défini. Cette distinction aboutit selon nous à réintroduire dans le champ participatif la fracture entre experts et profanes déjà présente dans le système représentatif et précisément dénoncée par les théories participationnistes. Il nous semble en effet que l'engagement des citoyens au sein de tels dispositifs ne conduise finalement qu'au déplacement de la ligne de séparation. Cette dernière n'intervient plus alors comme une frontière invisible entre représentants et représentés mais agit comme une séparation nette entre des « bons citoyens » experts et de simples habitants profanes. Ainsi, cette émergence progressive d'une élite citoyenne fondée sur l'acquisition d'une expertise d'usage ainsi qu'un ajustement aux comportements des représentants élus et techniciens semble à l'origine d'un phénomène de « technocratisation » citoyenne. En raison des modalités de l'offre de participation exigée par l'institution, les individus souhaitant s'investir dans ces instances se trouvent face une injonction à adopter les codes discursifs et argumentatifs des élus. En outre, cette nouvelle technocratie citoyenne cherche à affirmer la légitimité de son action dans la prétention à agir au nom de l'intérêt général. Cette perspective permet dès lors de mieux comprendre la référence constante à l'image du « bénévolat citoyen » : cette élite participative ferait acte de don, de manière totalement désintéressée, au nom de et pour le bien de la masse des habitants qui bénéficie alors des avancées permises grâce à l'engagement de quelques-uns. Cette évolution de la démarche participative nourrit alors le risque d'accentuer les fractures qu'elle entend pourtant combattre (Val, 2006)¹⁸. En effet, la confusion engendrée par l'apparition d'une élite dans la société civile proche des sphères décisionnelles vient selon nous amplifier le phénomène de relégation des autres habitants « passifs ». Ces derniers encourent le risque d'être définitivement qualifiés de « passagers clandestins » de la démocratie participative, situés en périphérie de la sphère

¹⁸ L'auteur développe ici des arguments à l'appui du caractère discriminant de la participation politique, entendue au sens large : « dans toutes les démocraties modernes, la tendance est similaire : plus on est pauvre, moins on s'exprime. Cette logique implacable ne fait qu'accentuer le sentiment d'un déficit démocratique. L'existence d'une participation discriminante semble se vérifier au niveau de la demande, donc de la participation demandée, et au niveau de l'offre, donc de la participation octroyée ».

publique et finalement totalement détachés du lien de citoyenneté (Gontcharoff, 2001)¹⁹. Nous remarquons enfin que cette nouvelle élite citoyenne se démarque des prétentions similaires connues lors de la première génération de dispositifs participatifs des années 70. Alors que la démarche de l'époque consistait à favoriser l'émergence de nouvelles catégories d'acteurs dans la sphère publique, aux profils différents de ceux des « notables » du monde politique, la nouvelle génération semble au contraire devoir entamer un processus de mise en conformité avec les acteurs politiques pour prétendre à ce statut (Paoletti, 1997)²⁰.

¹⁹ Ce phénomène de relégation est renforcé par la composition sociologiquement homogène des membres de cette élite citoyenne qui appartiennent en majorité aux classes moyennes et supérieures.

²⁰ Marion Paoletti présente ici les bases de la constitution de l'élite citoyenne à travers les dispositifs participatifs de première génération : « le discours participatif est un produit politique simplifié, dichotomique, qui autorise à opposer les grandes figures du passé et du présent, des notables en places, dans les municipalités, dans les partis, à l'intérieur de l'appareil d'État avec une nouvelle élite, jeune, diplômée, active, issue de la société civile ».

Bibliographie

- BACHIR Myriam, « La consultation publique, nouvel outil de gouvernabilité et transformations des registres et répertoires d'action politique », in FRANCOIS Bastien et NEVEU Érik (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes, PUR, 1999.
- BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves, « Introduction : La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », in BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 20-36.
- BEDU Clémence, *Quand une citadelle technique se (sou) met à l'épreuve de « l'impératif délibératif »*. Récit et analyse pragmatique d'une procédure de type « mini-public » dans le domaine de l'eau potable, thèse de sociologie, Université de Strasbourg, 2010.
- BERRY Jeffrey M., PORTNEY Kent E. et THOMSON Ken, *The Rebirth of Urban Democracy*, Washington DC, The Brookings Institution, 1993.
- BLONDIAUX Loïc, « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », *Mouvements*, n°18, 2001, p. 44-51.
- BLONDIAUX Loïc et MICHEL Laura, « L'expertise en débat : jeux d'acteurs et conflits de savoirs autour d'un débat public local dans le Lot », in CANTELLI Fabrizio, JACOB Steve, GENARD Jean-Louis et DE VISSCHER Christian (dir.), *Les constructions de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 181-185.
- BLONDIAUX Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008.
- BLONDIAUX Loïc, « Introduction générale : Le profane comme concept et comme fiction politique. Du vocabulaire des sciences sociales aux dispositifs participatifs contemporains : les avatars d'une notion », in FROMENTIN Thomas et WOJCIK Stéphanie (dir.), *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 37-51.
- DEBRE Célia, *Pour une sociologie de la démocratie locale : une notion à l'épreuve des instances de quartier amiénoises et nantaises de la génération 1990*, thèse de sociologie, Tours, Université François Rabelais, 2005.
- DRYZEK John, *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- FROMENTIN Thomas et WOJCIK Stéphanie, « Préambule : Sacré et profane, figures intangibles de la représentation politique ? », in FROMENTIN Thomas et WOJCIK Stéphanie (dir.), *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 20-35.
- GONTCHAROFF Georges, *La reprise en main de la politique par les citoyens ou la démocratie locale participative*, Paris, Adels, 2001.
- ION Jacques, FRANGUIADAKIS Spyros et VIOT Pascal, *Militer aujourd'hui*, Paris, Autrement, 2005.
- JOUBE Bernard, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *RFSP*, vol. 55, 2005.
- MONNOYER-SMITH Laurence, « La pratique délibérative comme invention du politique », *Sciences de la société*, n°69, octobre 2006.
- NEZ Héloïse, « La mobilisation des savoirs citoyens dans les dispositifs d'urbanisme participatif », communication lors des premières journées doctorales sur la participation du public et la démocratie participative, organisées par le GIS « Participation du public, décision, démocratie participative », 27-28 novembre 2009.
- PAOLETTI Marion, *La démocratie locale et le référendum*, Paris, L'Harmattan, 1997.

PICQUÉ Aurélie, « Les critères d'excellence de la concertation pour les acteurs : quelle définition de « l'inclusion » ? », communication lors des premières journées doctorales sur la participation du public et la démocratie participative, organisées par le GIS « Participation du public, décision, démocratie participative », 27-28 novembre 2009.

RANGEON François, « Les comités de quartier, instruments de démocratie locale ? », in BLONDIAUX Loïc, MARCOU Gérard et RANGEON François (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999.

RAOUL Bruno, « Un espace public local au miroir d'un journal de quartier », *Mots. Les langages du politique*, n°90, 2009.

ROBBE François, *La démocratie participative*, Paris, L'Harmattan, 2006.

SANDERS Lynn, « Against deliberation », *Political Theory*, n° 25, 1997, p. 347-376.

SORENSEN Eva et TORFING Jacob (dir.), *Theories of Democratic Network Governance*, New York, Palgrave MacMillan, 2007.

TALPIN Julien, « Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs », *Politix*, vol. 19, n° 75, 2006.

TALPIN Julien, « Ces moments qui façonnent les homes. Eléments pour une approche pragmatiste de la compétence civique », *RFSP*, n°1, vol. 60, 2010.

VAL Nicolas, *La démocratie locale et la participation associative à la politique municipale : l'exemple de la ville de Rouen*, Thèse, Université de Rouen, 2006.

YOUNG Marion Iris, « Difference as a Resource for Democratic Communication », in BOHMAN James et REGH William (dir.), *Deliberative democracy. Essays on reason and politics*, Cambridge, MIT Press, 1997, p. 383-406.

YOUNG Iris Marion, *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2002.