

**PREMIÈRES JOURNÉES DOCTORALES SUR  
LA PARTICIPATION DU PUBLIC ET LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE**  
*organisées par le GIS Participation du public, décision, démocratie participative*  
**ENS-LSH, LYON, 27-28 NOVEMBRE 2009**

**PROFESSIONNALISATION DE LA PARTICIPATION OU MISE EN  
ORDRE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ?**

**Dany LAPOSTOLLE**

Laboratoire Triangle, Université Lyon 2

[Dany.Lapostolle@u-bourgogne.fr](mailto:Dany.Lapostolle@u-bourgogne.fr)

Cette communication, tirée d'une thèse en science politique sur l'action de l'ingénierie territoriale dans les Pays Beaujolais et Roannais en Rhône-Alpes, questionne les conditions de mobilisation de la société civile dans l'institutionnalisation de l'action collective prévue par la Loi d'Orientation et de Développement Durable du Territoire<sup>1</sup> (LOADDT). Dans les politiques constitutives<sup>2</sup> ou procédurales<sup>3</sup>, la participation et la concertation sont un enjeu de

---

<sup>1</sup> L'article 25 de la LOADDT du 25 juin 1999 dispose qu'un conseil de développement « composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par les communes et leurs groupements. » (...) « Le conseil de développement s'organise librement. » (...) « Il est associé à l'élaboration de la charte de pays. », « Il peut être consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du pays. », (...) « Le conseil de développement est informé au moins une fois par an de l'avancement des actions engagées par les maîtres d'ouvrage pour la mise en œuvre du projet de développement du pays et est associé à l'évaluation de la portée de ces actions ».

L'existence et la libre organisation de cette enceinte ont été l'objet d'âpres discussions lors des débats parlementaires. Nombreux députés ont cherché soit à supprimer, soit à formaliser le fonctionnement et la composition de cette enceinte. La logique étant de la neutraliser par le contrôle des notables.

La loi « urbanisme et « habitat » de 2003, dont les amendements relatifs au Pays sont présentés par M. Patrick OLLIER, a modifié les missions du conseil de développement :

« Les EPCI à fiscalité propre ou les communes organisent librement un conseil de développement, comprenant notamment des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs du Pays ». Le conseil de développement est associé à l'élaboration de la charte de développement du pays et à son suivi ».

Les conseils de développement sont désormais organisés par les communautés de communes et la notion d'évaluation a été remplacée par le suivi. Cette évolution législative ne facilite pas leur positionnement. Si leur mission d'évaluation des actions prévues à la charte de Pays disparaît, il ne leur reste que la prospective dont l'utilité est revue à la baisse une fois le contrat signé. Ils restent une structure de concertation en quête de légitimité.

<sup>2</sup> DURAN P, THOENIG J.C., « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, vol 46, n°4 Août 1996, p 601, 602. Selon les auteurs, une politique constitutive « édicte des règles sur les règles ou des procédures organisationnelles. Elle ne dit pas quelle est la définition du problème et quelles sont les modalités de son traitement opérationnel. Elle se contente de définir des procédures qui servent de contexte d'action sans que soit présumé pour autant le degré d'accord et d'implication des acteurs retenus. Des scènes d'actions et des territoires sont créés qui offrent des positions d'échange et d'ajustement et que la puissance publique investit de valeurs, de légitimité ou de cognition. La politique constitutive délègue le traitement du contenu. Elle émet une coercition faible sur les assujettis des politiques qu'elle prétend traiter. Enfin le nombre des acteurs appelés à s'ajuster est élevé et variable, comme le sont leur représentativité et leur pertinence en tant que partenaires pour l'échange. La recherche d'interlocuteurs collectifs guide le recours par une autorité publique aux politiques constitutives ».

<sup>3</sup> LASCOURMES P. LE BOURHIS J.P. « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, 1998, n° 42, p 37-66.

définition des cadres de l'action et de gouvernance territoriale. Elles convoquent des instruments et des savoirs procéduraux dont les usages et les effets démocratiques sont controversés.

Aussi, dans les procédures territoriales étudiées, convient-il de montrer que ces modalités de mobilisation de la société civile débouchent davantage sur la création d'un système capacitaire territorial que sur la démocratisation de la gouvernance territoriale. Elles n'instituent pas un nouveau régime de citoyenneté<sup>1</sup> qui incorporerait les désaffiliés et les dominés au sein du processus de régulation politique<sup>2</sup>. Elles apportent une caution participative à la recentralisation bureaucratique de l'action publique territoriale.

## **QUI PARTICIPE, QUAND ? : MOBILISER LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LES DIFFÉRENTES PHASES DE L'ACTION PUBLIQUE.**

### **La mobilisation de la société civile dans les Conseils Locaux de Développement dépend des phases de l'action publique et des logiques de contrôle territorial.**

Les Conseils Locaux de Développement (CLD), que la Région, en parallèle à la LOADDT, institue dans les Contrats de Développement en Rhône-Alpes<sup>3</sup> (CDRA) regroupent les acteurs

---

Les deux auteurs définissent les politiques procédurales comme «*un type d'action publique qui opère par la mise en place territoriale d'instruments de connaissance, de délibération et de décision peu finalisées a priori. Cette catégorie de l'action publique doit être distinguée des actions « substantielles [...] produites par une autorité centralisée définissant d'entrée les buts poursuivis. Au contraire, les objectifs de politiques procédurales se présentent sous la forme d'énoncés très généraux dont le sens reste à produire par la délibération collective. L'essentiel de leur contenu porte sur l'organisation de dispositifs territoriaux destinés à assurer des interactions cadrées, des modes de travail en commun et la formulation d'accords collectifs »*. Elles sont justifiées par leur caractère pragmatique «*compris comme l'adaptation à des contextes spécifiques et à leur évolution temporelle »* et l'ouverture démocratique qui permet la «*confrontation des intérêts locaux, (.) l'ajustement des points de vue en présence »*, la mise en place(.) «*de structures de coopération sur la définition des enjeux locaux, les méthodes de travail et les décisions à prendre »* .

Finalement, les politiques procédurales sont une forme dérivée des politiques constitutives qui édictent des règles sur des règles.

<sup>1</sup> JOBERT B. « La régulation politique : le point de vue d'un politiste dans COMAILLE J., JOBERT B (dir) *Les métamorphoses de la régulation politique*, droit et société n° 24, 1998, p 119-144.

Régime de citoyenneté : défini par JOBERT comme un des trois pôles structurant la régulation politique aux côtés du régime de politiques publiques et la régulation de l'ordre politique. Le régime de citoyenneté est une configuration particulière des modes de légitimation qui définit un rapport d'inclusion exclusion sur la scène publique. Il définit des droits et trace les limites de l'intervention du politique dans la société. Il doit être compatibles avec les modes de gouvernance et les règles d'ordre politique.

<sup>2</sup> BALIBAR E. « Une citoyenneté européenne est elle possible ? » dans THERET B. (dir) *L'État, la finance et le Social. Souveraineté nationale et construction européenne*. La découverte Paris, 1995.

La citoyenneté comme statut et la citoyenneté productrice de statut. Chaque régime de citoyenneté peut être lu comme un ensemble hiérarchisé de statuts. Pour comprendre la hiérarchie entre statuts, il faut s'interroger sur la citoyenneté comme forme instituante, sur sa fonction tribunicienne. Alors on peut questionner sur la capacité de la participation à casser les ressorts de la domination politique en intégrant les classes dominées, ou désaffiliés au sein de la régulation politique.

<sup>3</sup> En novembre 2000 à la suite de la Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire, la Région Rhône Alpes a institué des CLD dans ses dispositifs territoriaux. *Les contrats de*

économiques, les représentants d'associations et les partenaires sociaux d'un territoire sous la surveillance du collège des élus communaux et représentants intercommunaux. Associés à l'élaboration des projets et à la définition du programme d'actions, les CLD s'apparentent à une assemblée consultative dans chaque territoire. Au début 2000, lors du travail préparatoire à la Charte de Pays et dans les premières années d'existence des Pays Beaujolais et Roannais, environ 400 réunions ont lieu, organisées dans les communes, conduites par les présidents d'Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), les présidents des CLD, les agents de développement. Mais le véritable enjeu politique, la définition du périmètre du Pays qui donne lieu à un diagnostic territorial, résulte de luttes institutionnelles et du partage du territoire entre notables. Autrement dit, le CLD est mobilisé parce que la loi l'impose. Il donne quitus aux élus et aux techniciens sur la charte de Pays et le programme d'action<sup>1</sup>.

Une fois le programme d'action défini, la gestion du contrat, ce que l'on nomme parfois la gouvernance territoriale, est d'abord l'affaire des présidents d'EPCI, qui, dans une logique consensuelle renforcée par la division verticale du travail politique entre grands élus et petits élus, assurent la répartition de l'enveloppe contractuelle pour renforcer leur ancrage local. Le contrat signé, le CLD est « placardisé ».

C'est là qu'intervient la Région Rhône Alpes en faisant de la participation une marque de différenciation politique dans le jeu institutionnel local. Poursuivant la territorialisation de ses dispositifs, en 2006, la nouvelle majorité régionale de gauche crée les conditions d'intervention des CLD dans les Contrats Territoriaux Emploi Formation (CTEF), conçus comme le volet emploi formation des Pays. Démobilisés dans les Pays, les CLD, répondent désormais à une commande politique de la Région dont la compétence d'attribution sur cette question sociale saillante est clairement identifiée par tous les acteurs locaux.

D'une participation du type « portes ouvertes », espace de débats citoyens dans les premières heures du Pays, on passe à une participation plus restrictive, du type « comité d'experts » quand il s'agit de produire des avis techniques.

---

*développement en Rhône Alpes*. P.V. de l'assemblée plénière du Conseil Régional de Rhône Alpes du Vendredi 24 novembre 2000.

En novembre 2005 elle a formalisé leurs missions. La délibération relative au soutien aux conseils locaux de développement rend compte du projet politique sous-jacent.

*Délibération n° 05.07.805 du 9 et 10 novembre 2005* sur la Politique Régionale des Contrats de Développement de Rhône- Alpes : Soutien Aux CLD.

<sup>1</sup> TAPIE-GRIME M. (dir), BLATRIX C., MOQUAY P., *Développement durable et démocratie performative. La dynamique performative locale*, PUCA, 2007, 174 p.

Notre propos rejoint cette dynamique performative locale, qui pour les auteurs correspond plus à « la mise en visibilité de la construction collective de productions essentiellement discursives, qu'à une construction véritablement collective du contenu de l'action publique locale. (...) Cette mise en visibilité contribue à construire ce qu'elle prétend simplement montrer. », p. 154.

## Rareté et sélection des participants

Les membres des collèges qui composent les deux CLD ont, pour la plupart d'entre eux, été contactés par les élus et les chargés de mission des Pays. Les associations et les institutions ayant une couverture territoriale large sont retenues et leurs responsables cooptés par les élus. Leur représentativité est d'abord territoriale avant d'être sociale. Associations de quartiers, de mal logés, couches de la population socialement défavorisées non organisées et sans représentation telles que les Rmistes, les chômeurs de longue durée, ne sont pas des catégories sociales territorialement représentatives. Par contre présidents de chambres consulaires, universitaires, associations de commerçants, chefs d'entreprises, syndicats de salariés, fonctionnaires de catégorie A ou cadres supérieurs le sont.

On constate simplement qu'en matière d'emploi formation, les désaffiliés ne participent pas aux programmes d'action publique qui leur sont destinés.

Cette logique imprécise de représentativité territoriale opère un tri des citoyens sur leurs capacités et compétences à intervenir dans cette instance. Et sur leur disponibilité car en milieu rural, les volontaires ne sont pas si nombreux. Autrement dit, plus les demandes d'avis se font précises, plus l'expertise apparaît nécessaire, plus la logique de sélection joue.

Le choix du président du CLD est révélateur de cette logique de sélection. Ce poste dans une enceinte participative à la légitimité contestée par les élus revient à une personne dont le dévouement est une caractéristique peu discutable. C'est aussi une personne qui d'une manière ou l'autre a été proche du milieu politique.

Dans le Roannais, le premier président du CLD était président de la CCI, président du premier groupe textile indépendant de France, 341ème fortune de France, ancien élu de Saint Vincent de Renins (69). Le président actuel du CLD est un commerçant en retraite, ancien conseiller municipal d'une commune rurale qui a milité nationalement dans une association d'éducation populaire.

Dans le Beaujolais, ce sont deux membres de l'association de chefs d'entreprises *Beaujolais initiatives* qui ont été désignés président du CLD. Le premier président était Pdg de la plus grande entreprises de travaux publics du Beaujolais, ce qui lui a permis de nouer des relations d'affaires avec les pouvoirs publics locaux.

Le deuxième président était cadre supérieur du groupe textile précité, il est aussi conseiller municipal. Aujourd'hui, c'est une présidente d'EPCI membre du comité de pilotage du Pays qui préside le CLD.

## **COMMENT PARTICIPER ? : POUVOIR ET SAVOIR PARTICIPER**

La question de la méthode délibérative est essentielle à l'autonomie du CLD. Pour peser dans la gouvernance territoriale, cette enceinte doit se doter de savoirs et d'instruments garants de son « éthique participative ». Autrement dit, le savoir participer garantit et légitime le pouvoir participer.

### **Les savoirs procéduraux de la participation.**

Dans le CLD du Roannais, depuis 2006, la participation peut être appréhendée comme une modalité d'approfondissement du processus de scientification de la politique<sup>1</sup>. Processus qui se caractérise d'abord par sa capacité à enrayer les mécanismes de la domination en ouvrant le jeu aux citoyens, aux usagers du territoire, au mouvement associatif, en un mot, aux dillettantes<sup>2</sup>.

Ce qui aurait pour double effet de diversifier les points de vue et de diminuer le poids relatif du collège des institutionnels et des élus au sein du CLD.

La présence de l'IUT et d'une Université de la vie associative à Roanne sont des facteurs déterminants dans cette approche de la participation. Le directeur de l'IUT et un enseignant chercheur en Économie professent dans ces institutions et sont membres du CLD.

Sans surestimer l'importance des deux universitaires parmi les 83 membres du CLD (56 membres issus de la société civile, 13 institutionnels, syndicats et consulaires et 14 élus présidents des EPCI et commune isolée qui composent le Pays Roannais), la réalité des réunions auxquelles un nombre restreint d'individus participent régulièrement, leur permet de mobiliser des ressources propres à la construction d'une méthode de délibération qui pourrait assurer l'autonomie de cette institution.

La production de savoirs académiques sur le fonctionnement des CLD est une ressource dont dispose le Maître de Conférences en Économie. Responsable pédagogique de la Licence professionnelle management des collectivités territoriales de l'IUT de Roanne, il jouit de la possibilité via les projets tuteurés d'enquêter sur le fonctionnement de tous les CLD de Rhône-Alpes, de proposer un travail de réflexion sur la démocratie participative et de mieux connaître le tissu associatif local. Face aux insuffisances de l'ingénierie territoriale, souvent désarmée dans l'organisation et la production de démocratie participative, l'IUT, une partie de ses étudiants et de ses enseignants sont plus qu'un palliatif. Ils la nourrissent par la mise en œuvre de techniques dispensées lors des enseignements universitaires, (questionnaires,

---

<sup>1</sup> HABERMAS J. « Scientification de la politique et opinion publique », *La technique et la science comme idéologie*. (68), Paris, Gallimard, 1973, p 97-132.

<sup>2</sup> Dans son acception wébérienne, c'est-à-dire le contraire des professionnels de la politique.

entretiens, mailing) qui éclairent la compréhension de cette ébauche de démocratie participative tout en informant sur les besoins de associations.

Par ailleurs l'enseignant chercheur partage son expérience académique au sein du CLD en esquissant un modèle de démocratie participative qu'il a rencontré notamment lors d'un colloque à l'École Nationale d'Administration Publique à Québec. Cette circulation d'expérience et de savoir dont le scientifique est le vecteur contribue à l'élaboration de la méthode délibérative.

Considérant que « l'expertise citoyenne », au cœur de démocratie participative, est un exercice difficile qui se construit et s'apprend, qu'elle n'est pas réservée aux seuls individus disposant d'un capital social et intellectuel, même si le CLD est composé de personnes sélectionnées pour leurs compétences dans un domaine particulier, l'universitaire transfère son savoir académique dans l'enceinte participative où il est traduit en savoir relationnel. Ce savoir d'interface est décisif dans l'action du CLD. Au départ, il s'agit d'une analyse scientifique conduite selon une méthode précise qui pourra être publiée dans une revue scientifique ou présentée dans un colloque. Mais lors de sa restitution au CLD, ce savoir académique change de forme et de nature en raison de la qualité de ses destinataires, commerçants, syndicalistes, chef d'entreprises, élus, présidents d'association, etc.. En transférant vers ses utilisateurs un mode de pensée, un type de raisonnement réflexif, ce savoir devient un des instruments nécessaires au diagnostic de l'action du CLD, qui interroge notamment sa propre capacité à délibérer par rapport à une norme ou un idéal de démocratie participative. Les utilisateurs se dotent alors d'une démarche comparative qui peut aussi être pensée comme un outil au service d'une stratégie politique. En effet, la restitution du savoir académique est un processus qui entraîne un changement dans le jeu politique. Le savoir académique malaxé devient un savoir institutionnel d'interface. Il autonomise et légitime l'institution sur sa capacité à produire des analyses mais aussi sur sa capacité à proposer des actions.

La production de savoirs d'interface à fonction régulatrice, initiée par l'universitaire est une action collective au sein de laquelle il joue en tant qu'acteur un rôle de relais entre plusieurs mondes. Chacun de ces mondes ou champs est structuré, organisé et organisateur parce qu'ouvert à un autre contexte d'action. Ce continuum est la clé du processus d'hybridation au sein du CLD. Il pétrit le savoir savant avec les savoirs et expériences professionnelles et sociales de ses membres pour le transformer en savoir à fonction régulatrice. Mais du savoir savant, le savoir à fonction régulatrice conserve la démarche réflexive.

## **Les moyens de la participation : De l'ingéniosité participative à l'ingénierie participative.**

### **Bricolage et ressources statutaires**

Dans les deux Pays étudiés, on observe que la participation est une affaire de moyens mis à disposition des membres du CLD.

Dans le Roannais, le manque de ressources humaines, techniques et financières est parfois compensé par la présence de l'IUT qui met à disposition ses moyens logistiques, pédagogiques et scientifiques pour faire vivre cette expérience participative. L'organisation commune d'un colloque sur la démocratie participative en 2007 en témoigne.

Le CLD du Beaujolais dispose d'une animation provisoire jusqu'à l'été 2006 fournie par le syndicat mixte du Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) : un ordinateur, une ligne téléphonique, une connexion Internet, une photocopieuse et quelques salles de réunions sont mis à disposition. La présence d'avril à octobre 2006, d'un étudiant stagiaire en Master 2 professionnel « Politiques et Aménagement des Collectivités Territoriales » permet de travailler sur l'hypothèse de la transformation du CLD en association de type 1901<sup>1</sup>. Ce statut aurait l'avantage de renforcer son fonctionnement et à terme de mutualiser différentes formes de financement (cotisation des membres, dotation du comité de pilotage, subvention régionale...). En effet, si les CLD prennent le statut d'association, le Conseil Régional leur alloue une subvention de fonctionnement s'échelonnant de 21.000 à 42.000 euros à condition d'assurer les moyens d'une animation pérenne, de définir clairement un mode de fonctionnement, de remplir différentes missions et de créer un plan d'actions pour l'année.

Mais les membres du comité de pilotage, y voyant une structure supplémentaire, peut être concurrente, rejettent cette option. « *Nul besoin de budget pour avoir des idées* » est l'argument avancé pour justifier le refus.

### **L'avènement d'une ingénierie de la participation**

La Région Rhône Alpes cofinance le poste d'animateur du CLD dans les CDRA. Le rôle des agents de développement, plus largement de ce qu'on appelle l'ingénierie territoriale est essentielle dans la mobilisation de la société civile. Cependant, les agents de développement toujours plus professionnalisés à la gestion de projet, mais de moins en moins aptes à la

---

<sup>1</sup> Délibération n° 05.07.805 du 9 et 10 novembre 2005 sur la Politique régionale des Contrats de Développement de Rhône- Alpes : Soutien Aux CLD

Si les CLD prennent le statut d'association, le Conseil Régional leur alloue une subvention de fonctionnement s'échelonnant de 21.000 à 42.000 euros à condition d'assurer les moyens d'une animation pérenne, de définir clairement un mode de fonctionnement, de remplir différentes missions et de créer un plan d'actions pour l'année.

lecture politique des jeux d'acteurs, faute de véritable culture politique et d'absence de formation aux méthodes délibératives, « flottent » lors des réunions et débats du CLD.

Le désarroi des agents de développement est lié à leurs logiques d'action et à deux formes concurrentes d'action publique territoriale.

La conception organique du développement territorial mobilise un large panel d'acteurs. Élus, agents de développement, experts, agents des services publics, membres de la société civile composent l'ingénierie territoriale qui crée des savoirs d'interface sur la base de la transversalité des méthodes et des contenus pour répondre aux besoins constatés sur le territoire infra régional. L'enrichissement cognitif du processus de développement et la proximité en sont les principes de légitimation. La régulation est de type pragmatique.

La conception mécaniste du développement territorial est orientée vers la gestion routinière de procédures standardisées. Le territoire infra régional se confond avec la procédure qui l'anime, l'ingénierie territoriale réduite à quelques agents de développement et chargés de mission administre le développement territorial en dehors de la société civile locale. Celle-ci mobilisée dans les enceintes participatives est emportée par la technicité et la dérive bureaucratique de l'action publique territoriale.

Pris dans ces logiques contradictoires, les agents de développement mettent en œuvre des compétences standardisées alors que le savoir d'interface de type procédural nécessite une compréhension et un savoir faire qu'ils ne maîtrisent pas dans toutes ses dimensions. Pour combler ces lacunes, la Région charge l'Association Rhône-Alpes des professionnels du Développement Économique Locale (ARADEL) et le Centre Régional de Ressources du Développement Rural (CRDR) d'organiser des séminaires de formation à destination des animateurs des CLD.

Autrement dit, la participation de la société civile face aux professionnels de la politique ne supporte pas le dilettantisme. Pour peser face aux élus dominants du territoire, aux chambres consulaires qui fournissent des services et conseils économiques aux collectivités locales et dans le cas du Beaujolais organisent sciemment le manque de moyens de ces enceintes, les « participants » doivent légitimer leurs interventions par la production de savoirs solides et utiles au développement. Ils ont intérêt à professionnaliser leurs méthodes de travail et leurs productions d'avis.



## A QUOI PARTICIPER ? : INSTITUER UN NOUVEAU RÉGIME DE CITOYENNETÉ OU ASSEOIR LA RATIONALITE NEOLIBERALE ?

Parlant sur « l'intelligence territoriale », l'État par l'institutionnalisation de l'action collective dans des politiques procédurales, confie aux « communautés locales » les moyens et la légitimité de se saisir des problèmes dont le traitement est territorialement segmenté.

Dans ce cadre d'action, la Région mobilise une ingénierie territoriale composite et encourage la participation citoyenne dans les projets territoriaux de sorte à légitimer ses dispositifs contractuels en tant que cadre méthodologique et territorial de gestion publique. Ainsi le savoir et son partage deviennent une ressource centrale dans le « *policy making* » régulateur, à partir de laquelle la Région en manque de budget peut s'imposer dans le jeu institutionnel.

Mais si l'État et la Région veulent inscrire leur action dans une régulation pragmatique, ils doivent la placer dans une éthique de la discussion dans laquelle l'universalisation des intérêts ne descend pas d'en haut mais émerge de la discussion libre et honnête entre les intérêts particuliers dans un processus de construction progressive<sup>1</sup>. Dans cette perspective, la proximité dont la territorialisation de l'action publique est une expression peut être appréhendée comme une réponse politique à la particularisation du social<sup>2</sup>. C'est aussi une construction de ponts entre champ scientifique et champ politique dans une optique de scientification et démocratisation de l'action publique.

Mais c'est aussi une façon d'asseoir la mise en concurrence des territoires, de faire la différence entre les gagnants et les perdants par l'extension de la logique d'appels à projets, de sélectionner les meilleurs sur des critères flous déterminés par le centre<sup>3</sup>, qui, à moindre coût, se détourne de son rôle de redistribution des ressources.

En d'autres termes, participation, territorialisation, proximité, production de savoirs et d'instruments procéduraux participent-ils de l'émergence d'un nouveau régime de citoyenneté, d'un processus historique qui consiste à étendre des droits à ceux qui n'en ont pas<sup>4</sup> ? Ou ne sont ils que le faux nez de la rationalité néolibérale qui valorise la concurrence au détriment de la solidarité sans changer les rapports de pouvoir ?<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> HABERMAS J. « Scientification de la politique et opinion publique », *La technique et la science comme idéologie*.(68), Paris, Gallimard 1973 p 97-132.

<sup>2</sup> LE BART C., LEFEBVRE R. LE BART C., LEFEBVRE R. (dir) « Introduction », *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques* Presses universitaire de Rennes 2005. 305 p.  
Voir aussi *Revue MOTS. Les langages du Politique*, « Proximité » n° 77, mars 2005, 170 p.

<sup>3</sup> EPSTEIN R. « Après la territorialisation : le gouvernement à distance » dans VANIER M. (dir.) *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Presse universitaire de Rennes, 2009, p 131-139.

<sup>4</sup> LACROIX J. « Une citoyenneté européenne est elle possible ? » article mis en ligne le 03-06-2009. [www.laviedesidees.fr](http://www.laviedesidees.fr). Consulté le 3 septembre 2009. 8 p.

<sup>5</sup> DARDOT P., LAVAL C. *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, La découverte, 2009, 498 p.

## Proximité et participation

Avec l'ouverture de l'action publique à de multiples acteurs, il semblerait que la légitimité politique vienne de la capacité à créer du consensus entre eux, l'efficacité devenant la valeur sociale sur laquelle tout l'édifice institutionnel devrait reposer. Il faudrait donc s'appuyer sur l'échelle territoriale et les acteurs locaux compétents pour garantir l'efficacité de l'action publique<sup>1</sup>.

D'ailleurs, la révision de la Constitution du 28 décembre 2003 et la réécriture de son titre XII érige non seulement la subsidiarité en principe constitutionnel de répartition des compétences<sup>2</sup> mais autorise exceptionnellement la hiérarchisation des collectivités, l'égalité sans tutelle restant la règle constitutionnelle<sup>3</sup>.

Autrement dit, c'est l'efficacité qui validerait ou non la qualité d'une collectivité territoriale à agir plutôt qu'une autre. Ce ne serait plus seulement la souveraineté qui est un droit à agir, sinon la rupture d'égalité entre citoyens électeurs des collectivités territoriales qu'entraîne la hiérarchie ne saurait être acceptée. Par ce glissement, on passerait du droit universel à agir à la fonction qui permet d'agir, du citoyen au gestionnaire de la vie locale<sup>4</sup>. En conséquence, une sélection des acteurs s'insinuerait sur la base d'une compétence, d'un savoir, d'une capacité intimement liée à la proximité, à la « connaissance du terrain », à la maîtrise d'instruments de développement territorial, à l'élaboration de diagnostics partagés entre de multiples acteurs appartenant à des milieux d'actions différents, à la diffusion de bonnes pratiques d'un milieu à l'autre. Ainsi proximité, territoire et savoirs d'action se recouperaient pour mieux légitimer cette nouvelle forme de domination au sein de ces groupements politiques territoriaux. Il s'agirait d'une légitimité basée sur la création d'un espace de professionnalisation des

---

<sup>1</sup> LAGROYE J. « La légitimation » dans M. GRAWITZ, J. LECA (dir) *Traité de science politique* Tome 1, PUF, 1985, p 399-400.

Jacques LAGROYE distingue consensus, légitimité et efficacité. « *Le consensus procède d'une évaluation des bénéfices et des avantages éprouvés, du profit tiré du fonctionnement régulier des institutions et des actes imputés aux dirigeants : il est le fruit de l'efficacité d'un régime. (.) L'efficacité (.) correspond à l'aptitude fonctionnelle d'un régime à appréhender et résoudre les problèmes majeurs de la société. (.)*

*La légitimité (.) implique une croyance en la valeur sociale des institutions (.)*.

*Pour écarter tout risque de confusion entre légitimité et consensus, il faut donc rappeler que la légitimité d'un régime découle de son identification à un système de normes, de son aptitude présumée à assurer le triomphe des valeurs socialement désirables. (.) En tous cas la légitimation consiste bien en la démonstration d'une aptitude à assurer le triomphe des valeurs, étant entendu qu'elle ne se réduit pas à cela »*

<sup>2</sup> Aux termes de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, l'article 72 alinéa 2 dispose : « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.»

<sup>3</sup> Article 72 alinéa 5 : « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune. »

<sup>4</sup> SCHNAPPER D. « Le local ne remplace pas la citoyenneté » dans *la France au-delà du siècle*, ouvrage collectif, éditions de l'aube, DATAR, 1994 pp 177-187.

méthodes et des métiers du politique<sup>1</sup> au premier rang desquels apparaissent les « citoyens compétents », les agents de développement, les cabinets de conseils et les universitaires qui composent la « communauté locale » capable de se saisir des problèmes territorialisés.

### **Territoire et proximité : confusion des cadres de l'analyse et des cadres de l'action**

Ce « régime capacitaire territorial » repose en partie sur une confusion subtile entre les cadres de l'analyse et les cadres de l'action. En effet, les politiques procédurales se parent d'une rhétorique participative qui appelle les citoyens-usagers, les experts à résoudre les problèmes du quotidien en les prenant à bras le corps. En mobilisant des notions comme la proximité, la territorialisation et la participation, elles pourraient être considérées comme une condition du dialogue pré-scientifique<sup>2</sup> nécessaire à la scientification du politique<sup>3</sup>. Dans cette perspective, l'enrichissement scientifique de l'action publique et de la communauté locale qui s'en trouve investie marquerait une évolution institutionnelle vers la régulation pragmatique en ce qu'elle serait une invitation à une interrogation collective où, peut être, les faits et leur définition compteraient-ils autant que les valeurs dans la prise de décision politique.

Dans cet ordre d'idée, Philippe GENESTIER, constatant la pulvérisation du social considère que la proximité en tant que cadre et focale cognitifs pourrait procéder « *d'un paradigme articulant représentations et valeurs, options épistémologiques et orientation praxéologiques* »<sup>4</sup>.

Considérer le registre de la proximité comme cadre cognitif et cadre d'action, c'est peut être se rapprocher d'une forme de référentiel<sup>5</sup> civique<sup>6</sup>. Appliquée au développement territorial, la proximité baliserait le champ de perception de la réalité pour les scientifiques, les politiques et les professionnels du développement. Elle structurerait l'action collective.

---

<sup>1</sup> IHL O., KALUSZYNSKI M., POLLET G. *Les sciences de gouvernement*, Economica, 2003, 216 p.

<sup>2</sup> Comme il est écrit dans le compte rendu de la *Matinée d'échanges du 19 juin 2003 sur les démarches participatives* document sur [www.aradel.fr](http://www.aradel.fr). Consulté le 8 janvier 2007. « *Afin d'instaurer un dialogue constructif il peut s'avérer utile de réaliser des formations afin de partager une vision commune de la problématique et un même langage. Cette médiation doit faciliter le portage politique de la participation qui seul permet de concrétiser la production collective* » p 5

<sup>3</sup> HABERMAS J. « Scientification de la politique et opinion publique » *La technique et la science comme idéologie*.(68), Paris, Gallimard 1973 p 97-132. Selon le philosophe allemand, la scientification du politique repose sur une interrelation critique entre scientifiques et politiques qui conduit non seulement à traduire le savoir scientifique en savoir pratique mais aussi à rationaliser scientifiquement la domination politique.

<sup>4</sup> GENESTIER P. « La thématique de la proximité. Composante d'une épistème, expression d'une idéologie ou bien symptôme d'une certaine vision du monde ? », dans LE BART C., LEFEBVRE R. (dir) *La proximité en politique. Usages, rhétorique, pratique*, 2005, Presse Universitaire de Rennes, p 291.

<sup>5</sup> MULLER P. « Référentiel », dans BOUSSAGUET L., KACQUOT S., RAVINET P. (dir) *Dictionnaire des politiques publiques*, 2<sup>ème</sup> édition 2006, p 372-378

<sup>6</sup> GAUDIN J.P. « Politiques publiques : dispositifs participatifs et démocratie » dans GIRAUD O., WARIN P. (dir) *Politiques publiques et démocratie*, La découverte/Pacte 2008, p.263-280.

Mais lors que la recherche action, qui contribue à la création de savoirs procéduraux où s'entremêlent démarche savante et conseil à l'action est mobilisée pour satisfaire une demande accrue de légitimation des conditions de l'action publique apparaît le risque d'une sorte de « *prophétisme fonctionnel qui rapprocherait les genre de la recherche et de l'action, tout en tenant à distance les interrogations fondamentales sur le politique* ». <sup>1</sup>

Christian LEFEBVRE et Rémy Le BART prétendent même que politiques et analystes partagent un socle idéologique commun<sup>2</sup>, au risque même de la complaisance. Pour ces deux auteurs, il existerait un rapport ambivalent entre les professionnels des sciences sociales et les professionnels de la politique fondé sur la proximité. Se rapprocher du terrain, des réseaux d'acteurs serait gage de validité scientifique chez les premiers et d'efficacité chez les seconds. Plus largement, la proximité du politique et du social bouleverse la logique de représentation politique par laquelle l'autonomie du politique et par conséquent la mise à distance de la société est la condition de l'autonomie des pratiques sociales. Or, professionnaliser les membres de la société civile à la participation au développement territorial, c'est leur apprendre à penser comme les professionnels de la politique sans disposer de leurs ressources ! Autrement dit, la proximité permet paradoxalement aux services centraux de l'État, parfois à ceux de la Région de contrecarrer le pouvoir des élus locaux tout en formatant les représentations et les instruments d'action publique auxquels les membres de la société civile apportent un supplément de légitimité participative.

### **Participation et instruments d'action publique : socialiser les instruments ou instrumentaliser la société ?**

Au final, les instruments d'action publique<sup>3</sup> et les savoir faire réunis dans la démarche de projet territorial<sup>4</sup> participent d'une technologie de gouvernement qui ne met pas fin à la rationalité bureaucratique, elle la transforme. En effet, il peut y avoir une illusion à penser que la socialisation des instruments de l'action publique, liée à son ouverture à de nombreux acteurs dans des politiques constitutives, porte en soi des vertus démocratiques. Ce type de politique n'est qu'une forme d'administration, c'est à dire une mise en ordre de la société. Or, depuis Max WEBER, on sait que toute administration suppose une forme de domination et que toute forme de domination suppose une administration. En conséquence, le présupposé

---

<sup>1</sup> GAUDIN J.P. *L'action publique. Sociologie et politique*. Presse de Science Po, 2004, p 155.

<sup>2</sup> LE BART C., LEFEBVRE R. (dir) « Introduction », *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques* Presses universitaires de Rennes, 2005, p 24.

<sup>3</sup> LASCOURMES P. Le GALES P. (dir) *Gouverner par les instruments*, Les presses de science po 2004, 369 p.

<sup>4</sup> PINSON G. « Projets de villes et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, vol 56, n°4, Août 2006, p 619-651.

« post-bureaucratique » de ce type de démarche doit être reconsidéré. Dans les politiques constitutives ou procédurales, bien que le caractère pragmatique de la régulation puisse se loger dans la construction locale des normes et des instruments d'action, les modalités concrètes de leur production, de leur diffusion et de leur standardisation ne créent pas les controverses d'ingénierie ou d'expertise versée dans le débat public. Elles montrent plutôt que les normes, les savoirs et instrument d'action publique restent sous l'influence de la technocratie centrale et de ses relais. Influence qui prend corps dans la conception réticulaire du territoire et la doctrine organiciste du développement territorial, largement diffusées par la DIACT et ses relais, prônant la prise en compte de la représentativité sociale.

Cette stratégie qui assoit lentement le contrôle normatif nourrit la « machine bureaucratique »<sup>1</sup>. Elle vise la recentralisation de la gestion publique territoriale en rendant « auditables » des pans entiers de l'action publique. Les nouvelles règles de gestion cherchent dans une relation d'agence à contrôler les décisions des élus et l'activité des agents de développement. L'incomplétude des contrats d'action publique est compensée par les agences, les appels à projets, les comités de sélections, la formation des agents de développement. On passe ainsi d'une régulation contractuelle au régime d'agence. Les services centraux jouent le rôle de principal et les élus locaux deviennent les agents de cette relation dissymétrique. Autrement dit, c'est la coopération sans hiérarchie institutionnelle au sein des politiques constitutives qui est mise en cause. Le modèle décisionniste wébérien mâtiné de références au *New public management* tient toujours bon.

## **CONCLUSION : LE SURPEUPLEMENT ET LA PROFESSIONNALISATION DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL NE GARANTISSENT PAS SA DÉMOCRATISATION**

La participation n'ouvre pas les portes de la gouvernance territoriale. L'institutionnalisation du débat pluraliste entre acteurs aux légitimités diverses ne suffit pas à les faire entrer dans une relation de pouvoir avec les élus représentants du peuple et la technocratie. Autrement dit, participer au débat n'est pas participer au pouvoir. Si un nouveau régime de citoyenneté émerge, il ne s'agit pas d'une citoyenneté entendue comme participation à l'autogouvernement collectif mais d'une citoyenneté comme extension des droits<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> MINTZBERG H. "Managing Government, Governing Management", *Harvard Business Review*, V.74, Iss.3, May/Jun 1996, pp.75-83. Dans cet article, Henry MINTZBERG démontre que le management par le contrôle normatif nourrit la bureaucratie mécaniste.

<sup>2</sup> LACROIX J. « Une citoyenneté européenne est elle possible ? », article cité p 3

En effet, la prise en compte de la représentativité sociale ne démocratise pas la gouvernance territoriale de l'action publique parce que tous les acteurs mobilisés ne sont pas égaux dans le processus qui n'engage pas une dynamique de partage du pouvoir. La participation telle qu'elle se réalise dans les projets territoriaux « *légitime la fonction des gouvernants dans la conduite des choix politiques qu'ils opèrent. Elle minimise sinon exclut, elle aussi, la négociation entre les intérêts hétérogènes à propos d'enjeux et de problèmes spécifiés* »<sup>1</sup>.

C'est la réalité du partage du pouvoir, une large représentativité sociale, qui assurent l'égalisation des positions voire des légitimités dans le cadre de procédures et instruments co-construits qui en sont les garants. Ici, le surpeuplement de l'action publique la transforme au contraire en un système capacitaire qui rappelle le « cens caché » de Daniel GAXIE<sup>2</sup>.

Ce qui est à l'œuvre dans les dispositifs territoriaux est plus proche d'une concertation élargie, « *point de passage entre la dimension autoréférentielle des acteurs et la recherche de buts communs* »<sup>3</sup>. Elle consolide l'assise organisationnelle de la démocratie représentative. Mais consulter les intéressés ne signifie pas les associer de manière égalitaire à la négociation d'où sort la décision.

Au final, l'enrôlement de la société civile dans l'action publique territoriale ne satisfait pas aux exigences de « *l'éthique de la discussion* » dans laquelle pourrait se construire l'universalisation des intérêts particuliers<sup>4</sup>. Elle correspond davantage à une forme de mobilisation au sein de laquelle chaque participant essaie de tirer avantage sans renouveler en profondeur les conditions de l'action publique. Certes, quelques membres volontaires et bénévoles du CLD croient en la valeur démocratique de la participation. Quelques élus aussi. Cette condition est nécessaire mais pour le moment, elle ne suffit pas pour qu'émerge une démocratie participative en mesure de soigner les pathologies de la démocratie représentative.

## BIBLIOGRAPHIE

BALIBAR E. « Une citoyenneté européenne est elle possible ? » dans THERET B. (dir) *L'État, la finance et le Social. Souveraineté nationale et construction européenne*. La découverte Paris, 1995.

BLONDIAUX L., SYNTOMER Y. « L'impératif délibératif », *POLITIX*, vol 15, n°57/2002, p 17-35.

---

<sup>1</sup> DURAN P, THOENIG J.C., « L'État et la gestion publique territoriale » *Revue Française de Science Politique*, vol 46, n°4 Août 1996, p 615.

<sup>2</sup> GAXIE D. *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Le Seuil, 1978, 264 p.

<sup>3</sup> THUOT J.F. *La fin de la représentation et les formes contemporaines de la démocratie*, Editions Nota bene, Montréal, p 181.

<sup>4</sup> BLONDIAUX L., SYNTOMER Y. « L'impératif délibératif », *POLITIX*, vol 15, n°57/2002, p 17-35.

- DARDOT P., LAVAL C. *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, La découverte, 2009, 498 p.
- DURAN P, THOENIG J.C. « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, vol 46, n°4 Août 1996, p 580-623.
- EPSTEIN R. « Après la territorialisation : le gouvernement à distance » dans VANIER M. (dir.) *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Presse universitaire de Rennes, 2009, p 131-139
- GAUDIN J.P. « Politiques publiques : dispositifs participatifs et démocratie » dans GIRAUD O., WARIN P. (dir) *Politiques publiques et démocratie*, La découverte/Pacte 2008, p.263-280.
- GAUDIN J.P. *L'action publique. Sociologie et politique*. Presse de Science Po, 2004, p 155.
- GAXIE D. *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Le Seuil, 1978, 264 p.
- GENESTIER P. « La thématique de la proximité. Composante d'une épistème, expression d'une idéologie ou bien symptôme d'une certaine vision du monde ? », dans LE BART C., LEFEBVRE R. (dir) *La proximité en politique. Usages, rhétorique, pratique*, 2005, Presse Universitaire de Rennes, p 287-305.
- HABERMAS J. « Scientification de la politique et opinion publique », *La technique et la science comme idéologie*. (68), Paris, Gallimard, 1973, p 97-132.
- IHL O., KALUSZYNSKI M., POLLET G. *Les sciences de gouvernement*, Economica, 2003, 216 p.
- JOBERT B. « La régulation politique : le point de vue d'un politiste dans COMAILLE J., JOBERT B (dir) *Les métamorphoses de la régulation politique*, droit et société n° 24, 1998, p 119-144.
- LACROIX J. « Une citoyenneté européenne est elle possible ? » article mis en ligne le 03-06-2009. [www.laviedesidees.fr](http://www.laviedesidees.fr). Consulté le 3 septembre 2009. 8 p.
- LAGROYE J. « La légitimation » dans M. GRAWITZ, J. LECA (dir) *Traité de science politique* Tome 1, PUF, 1985, p 395-467.
- LASCOUMES P. LE BOURHIS J.P. « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, 1998, n° 42, p 37-66.
- LASCOUMES P. Le GALES P. (dir) *Gouverner par les instruments*, Les presses de science po 2004, 369 p.
- LE BART C., LEFEBVRE R. (dir) « Introduction », *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques* Presses universitaires de Rennes 2005. 305 p.
- MINTZBERG H. "Managing Government, Governing Management", *Harvard Business Review*, V.74, Iss.3, May/Jun 1996, p75-83.
- MULLER P. « Référentiel », dans BOUSSAGUET L., KACQUOT S., RAVINET P. (dir) *Dictionnaire des politiques publiques*, 2<sup>ème</sup> édition 2006, p 372-378
- PINSON G. « Projets de villes et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, vol 56, n°4, Août 2006, p 619-651.
- SCHNAPPER D. « Le local ne remplace pas la citoyenneté » dans *la France au-delà du siècle*, ouvrage collectif, éditions de l'aube, DATAR, 1994 pp 177-187.
- TAPIE-GRIME M. (dir) , BLATRIX C., MOQUAY P., *Développement durable et démocratie performative. La dynamique performative locale*, PUCA, 2007,174 p.
- THUOT J.F. *La fin de la représentation et les formes contemporaines de la démocratie*, Editions Nota bene, Montréal, 211p.