

**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

**L'institutionnalisation de la « participation » des citoyens et ses
effets sur le système politico-administratif municipal**

Sophie Maire

Groupe de recherche innovations et sociétés (GRIS),
Université de Rouen

mairesophie@hotmail.fr

Depuis une quinzaine d'années, nous sommes pris dans un processus d'institutionnalisation de la « participation » de la *société civile* à la gestion des affaires publiques. En effet, nous assistons à une multiplication des textes de lois et des dispositifs techniques permettant d'associer aux décisions publiques des acteurs, anciennement considérés comme faisant partie du public ciblé. Ceci ne peut être sans conséquence sur le fonctionnement des organisations publiques et il s'agit donc de comprendre le sens, les enjeux et les effets de cette institutionnalisation. Cette communication reprend les principaux résultats de notre travail de recherche effectué pour la thèse de doctorat de sociologie portant sur la transformation de la *démocratie locale* et ses effets sur le fonctionnement du *système politico-administratif municipal*. Ce travail met en évidence les axes de transformation de la *démocratie locale*, entendue comme la manière dont la démocratie est conçue et pratiquée au sein des collectivités territoriales. L'équilibre de cette *démocratie locale*, longtemps considérée comme la reproduction au niveau local des principes et des pratiques édictés à l'échelle nationale, tend à glisser autour de 4 axes : participation et représentation, politisation et administration, intérêts locaux et intérêt général, transversalité et spécialisation. Dans cette communication, nous reprendrons essentiellement les aspects traitant de l'équilibre entre représentation et « participation » dans la conception et la pratique de la *démocratie locale*. Cette recherche s'appuie sur des données issues d'une enquête portant sur la *démocratie locale* dans une Commune de plus de 100 000 habitants. Entre mai 2005 et décembre 2006, nous avons enquêté dans les services municipaux et auprès des élus du conseil municipal. Nous avons analysé des documents officiels, observé les pratiques et dispositifs de « participation » des citoyens aux actions et services publics municipaux et interrogé des élus et agents municipaux sur leur conception de la *démocratie locale* et sur le fonctionnement de l'organisation municipale. Nous expliciterons d'abord le sens de cette institutionnalisation de la « participation » ainsi que les pratiques auxquelles elle fait référence. Puis, nous en montrerons les effets et les enjeux en termes organisationnels mais surtout en ce qui concerne le jeu politique local et les relations de pouvoir.

Le processus d'institutionnalisation de la « participation » de la *société civile*

Cette formule renferme de nombreux présupposés et sous-entendus qu'il est nécessaire de mettre en lumière pour pouvoir en comprendre les enjeux et les effets. Attachons-nous donc d'abord à expliciter nos postulats et interprétations. Nous considérons la *société civile* comme l'ensemble organisé des citoyens, à partir de l'opposition établie par Antonio GRAMSCI entre organisations politiques et organisations non gouvernementales.

(GRAMSCI, 1931) De même, si nous utilisons le terme « participation » entre guillemets c'est que nous considérons l'ensemble des lois et dispositifs permettant d'associer la *société civile* à l'élaboration et à la mise en œuvre des actions et services publics. Il ne s'agit ici ni de la stricte participation électorale, ni de la *démocratie participative* au sens originel du terme, c'est-à-dire envisagée comme alternative à la *démocratie représentative*. L'idée de « participation » regroupe toutes les pratiques démocratiques n'étant ni strictement représentatives, ni véritablement participatives (BLONDIAUX, 2008). L'institutionnalisation de la « participation », considérée du point de vue de la vie politique locale, renvoie à la création et à la généralisation de procédures et de dispositifs permettant l'intégration des citoyens-habitants et des citoyens-usagers à l'élaboration et à la mise en œuvre des actions et services publics. Dans cette perspective, l'institutionnalisation correspond à la reconnaissance de la *société civile* comme acteur légitime de la gestion publique locale, tant sur le plan législatif que moral (RANGEON, 1986). L'institutionnalisation c'est donc, pour reprendre la définition de François DUBET, « *la reconnaissance légale, constitutionnelle ou réglementaire, des acteurs sociaux invités à participer à la table des négociations, des groupes et des individus entrant dans les divers dispositifs formels de constitution d'un débat public et d'une scène politique.* » (DUBET, 2002) Si nous parlons d'institutionnalisation, c'est également que nous considérons que la problématique de la « participation » existait antérieurement et que nous sommes aujourd'hui entrés dans une phase de réappropriation par les institutions, de pratiques « participatives » revendiquées par des mouvements associatifs et militants. En France, dans les années soixante, associations et élus locaux mettent en place les premiers comités de quartier, groupes d'habitants pouvant prendre part à l'élaboration des aménagements urbains. D'abord constitués en groupes contestataires des politiques municipales, sur le modèle des groupes d'action municipale, ils se sont progressivement développés comme des structures de consultation, voire de concertation entre élus, associations et habitants. Si ces dispositifs sont aujourd'hui présentés comme résultant d'une volonté politique, ils sont davantage, selon nous, l'émanation d'une revendication sociale et militante progressivement reprise par les élus.

Pourquoi cette reprise en mains ?

La question est alors de comprendre les raisons d'une telle reconnaissance du rôle de la *société civile*, du développement de la question de la « participation » dans un système où la démocratie est traditionnellement représentative. Ceci résulte, d'une part, des difficultés que rencontre la représentation et, d'autre part, de la mise en application du processus de décentralisation. En effet, la recherche d'une nouvelle « participation » autre que électorale apparaît comme une réponse institutionnelle à ce que d'aucuns appellent la « crise de la représentation », c'est-à-dire l'augmentation de l'abstention, des votes blancs et nuls et de la participation électorale intermittente du fait du déficit de *figuration sociale* des partis, de l'affaiblissement de la figure de l'homme politique considéré comme incapable d'apporter un renouvellement économique et politique (ROSANVALLON, 1998). Le développement des dispositifs de « participation » répond à la demande sociale d'information, d'échange et de prise en compte des citoyens. La construction de dispositifs de « participation » au niveau local constitue également le corollaire de la décentralisation. La décentralisation consiste non seulement en un transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales mais aussi en un partage du pouvoir politique, décisionnel entre toutes les collectivités territoriales. Les assemblées délibérantes territoriales deviennent des lieux de pouvoir et font donc l'objet de luttes et de négociations. De plus, la mise en place de nouveaux outils de contrôle et d'évaluation des politiques publiques par les citoyens eux-mêmes correspond aussi à une nécessité de pallier la disparition des mécanismes traditionnels de contrôle de l'action publique locale, notamment la suppression de la tutelle de l'État. Cependant,

l'institutionnalisation de la « participation » constitue aussi un instrument de légitimation de l'action publique et répond à une volonté institutionnelle d'organiser, de maîtriser l'expression de la défiance des citoyens et des contre-pouvoirs au cœur des anciens dispositifs « participatifs ». (DONZELOT, EPSTEIN, 2006).

La « participation » institutionnalisée en France

S'il nous semble nécessaire de revenir sur l'histoire de la « participation » et de son institutionnalisation, c'est parce que nous considérons que les formes qu'elle peut revêtir aujourd'hui dépendent de la conception que les institutions ont de la « participation » et des objectifs qui lui sont assignés. Si la notion de « participation » apparaît dès le début de la décentralisation puisque la loi du 2 mars 1982 précise que « *des lois détermineront (...) le développement de la participation des citoyens à la vie locale* », il faut attendre la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République pour comprendre en quoi consiste cette « participation » et voir énoncées les premières mesures en matière d'implication des citoyens. Le chapitre II de la loi intitulé « *de la participation des habitants à la vie locale* » consiste, pour l'essentiel, à établir des mécanismes de consultation à travers des enquêtes publiques, des référendums, des comités consultatifs ou des commissions consultatives des services publics locaux. De même, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité reprend ce principe de « participation » mais ne fait que préciser les mesures déjà existantes et rendre obligatoire, pour les villes de plus de 80 000 habitants, la création de conseils de quartier. Dans le droit français, la « participation » est essentiellement envisagée à deux niveaux : le droit à l'information et la concertation. La « participation » correspond ici essentiellement au deuxième niveau de l'échelle de Sherry ARNSTEIN, celui de la « *coopération symbolique* », (ARNSTEIN, 1969) Qu'il s'agisse des enquêtes et des débats publics, des commissions consultatives des services publics locaux ou des conseils de quartier, ces dispositifs n'ont pas véritablement pour ambition de dépasser la simple consultation pour devenir des outils de coproduction. Et bien que de nouvelles procédures aient été créées en 2003, notamment le référendum décisionnel local ou le droit de pétition, celles-ci sont rarement mises en pratique.

Qu'en est-il au niveau de la pratique locale ?

En ce qui concerne la vie politique municipale, cas que nous avons étudié plus précisément, la marque la plus emblématique de l'institutionnalisation de la « participation » de la *société civile* est sans doute l'obligation, instaurée par la loi du 27 février 2002, pour les municipalités de créer des conseils de quartier. Dans la ville que nous avons étudiée, les conseils de quartier existaient préalablement à la loi mais ils avaient un caractère expérimental et le dispositif ne bénéficiait que de faibles ressources. Depuis la loi, la municipalité a revu leur composition et leur fonctionnement et a créé un service spécifiquement dédié à l'organisation et au suivi de leurs travaux. En 2005, il y avait quatorze conseils de quartier composés d'habitants – riverains, propriétaires de biens immobiliers, travailleurs ou membres d'associations du quartier - âgés de plus de seize ans et volontaires. Le fait d'appartenir à une association locale ou d'être militant politique, mise à part la qualité d'élus locaux, n'est ni une condition ni un obstacle à l'inscription en tant que conseiller de quartier puisqu'il n'y a pas de système de collèges. En outre, chaque conseil de quartier se voit associer deux élus municipaux issus de la majorité, un adjoint et un conseiller municipal, appelés « élus référents », ainsi qu'un interlocuteur de conseils de quartier, employé municipal du service Démocratie locale. Ce service a pour mission d'organiser les réunions, de suivre les travaux des conseils de quartier et met à leur disposition une aide logistique, des formations ainsi qu'une enveloppe budgétaire de 762 euros pour financer des supports et des actions de

communication. Lors de leurs réunions, les conseillers de quartier font remonter aux interlocuteurs et aux élus référents des questions et des demandes concernant des aménagements du quartier, des problèmes qu'ils peuvent rencontrer au quotidien, qui sont ensuite transmises aux services techniques qui les traitent et adressent leurs réponses au service Démocratie locale. Outre les conseils de quartier, le service a mis en place en 2003 un Observatoire de la démocratie locale, instance regroupant des représentants des quatorze conseils de quartier, des agents du service Démocratie locale, le directeur général adjoint, des élus de la majorité et de l'opposition et des universitaires. Il constitue un outil de réflexion et d'évaluation des méthodes de concertation. Enfin, depuis 2005, le service organise chaque année une manifestation baptisée Université de la démocratie locale lors de laquelle des élus et des personnels des services municipaux d'autres villes sont invités à présenter leurs expériences et leurs réflexions en matière de *démocratie locale* aux conseillers de quartier.

Les effets organisationnels de la création des conseils de quartier

Le développement des conseils de quartier a donné lieu à la création d'un service, appelé service Démocratie locale au sein du département des personnels et services de proximité. Ce service, composé de neuf agents, est dédié aux conseils de quartier. Le fonctionnement courant des conseils de quartier nécessite l'implication de l'adjoint au maire en charge de la *démocratie locale* mais aussi de 28 élus municipaux, 14 adjoints au maire et 14 conseillers municipaux, puisque chaque conseil de quartier dispose de deux « élus référents » qui participent aux neuf réunions plénières annuelles, aident à la préparation des réunions et au suivi des demandes des conseillers de quartier auprès des services municipaux et du conseil municipal. De même, le suivi des travaux des conseils de quartier nécessite, certes, la mobilisation des agents du service Démocratie locale mais aussi celle des services techniques puisque la plupart des demandes émanant des conseils de quartier concernent les aménagements de voiries, les espaces verts, la propreté et la sécurité. Ces services se voient alors contraints de participer à des réunions et de répondre à ces demandes, mais ils doivent aussi intégrer les conseils de quartier dans leur processus traditionnel d'élaboration des projets et les inclure dans leur panel « d'organisations ressources » à consulter. Selon les agents municipaux, les conseils de quartier, loin de représenter une avancée démocratique, constituent surtout une contrainte et une charge de travail supplémentaires qui alourdissent la procédure, complexifient et retardent la prise de décision et la mise en œuvre de l'action publique, alors même que les citoyens demandent une plus grande rapidité d'exécution. Comme l'explique M. THIBAUT, de la direction des Espaces verts, « *pour nous c'est un échelon supplémentaire qui nous est imposé. C'est un échelon supplémentaire qui fait retarder les dossiers, clairement.* ». De plus, dans chaque département, des agents sont désignés comme des « relais », des interlocuteurs privilégiés du service Démocratie locale qui aident à la préparation des dossiers et au suivi des demandes et participent à des réunions d'agents « relais démocratie locale » dont le but est d'expliquer le fonctionnement des conseils de quartier et de reprendre les demandes les plus courantes. Ainsi, pour Mme AGNES, du service Démocratie locale, la réaction des agents « relais » est simple : « *Pour eux c'est une charge de travail supplémentaire : « ce n'est pas dans ma fiche de poste, je ne vais pas être payé plus.* »

Les effets de la « participation » sur le processus décisionnel

Le développement de nouveaux outils de « participation » de la *société civile* résultent d'une reconnaissance de la légitimité de nouveaux acteurs, ce qui modifie nécessairement le processus décisionnel municipal. Les services techniques ont progressivement intégré, dans le processus d'élaboration des projets, une phase de consultation, voire de concertation avec

différents acteurs de la *société civile* dont les conseils de quartier. Selon la loi, le rôle des conseils de quartier dans le processus décisionnel pourrait se limiter à celui-ci, c'est-à-dire faire remonter des besoins, interpellier les élus et les services municipaux et amender les projets. Mais, la Commune que nous avons étudiée, a décidé en 2005 de créer un dispositif innovant, appelé inter-commissions permettant aux conseils de quartier de prendre véritablement part au processus décisionnel en proposant des sujets à mettre à l'ordre du jour du conseil municipal. Les inter-commissions fonctionnent à partir de groupes de travail ayant vocation à travailler sur un thème, à analyser en profondeur la situation, à auditionner des experts en vue de faire des propositions au conseil municipal. Une fois le rapport du groupe de travail établi, une inter-commission, assemblée d'au moins un représentant par conseil de quartier, se réunit et, comme indiqué dans la charte des inter-commissions « *transmet au Maire sa synthèse, en y joignant la contribution de chacun des Conseils de quartier.* » Le maire peut, certes, refuser la soumission de ces propositions au débat du conseil municipal, mais l'instauration du dispositif constitue une modification substantielle du mode de gouvernement municipal ; les citoyens pouvant agir directement sur le conseil municipal et s'exprimer pendant la séance. La première inter-commission s'est emparée de la question des nuisances sonores, thématique centrale du plan municipal de lutte contre le bruit et du « réseau ville-santé ». Elle a rédigé un rapport, regroupant ses travaux et ses propositions, construits à partir d'auditions et de débats organisés sur cette thématique par le groupe de travail, qu'elle a ensuite présenté au bureau municipal. Puis, une intervention a été inscrite à l'ordre du jour du conseil municipal qui a retenu et validé trois des propositions émises. Ce dispositif constitue un espace public permettant aux citoyens de définir des problématiques et d'agir sur l'agenda politique. Il s'agit véritablement, selon nous, d'un espace de reformulation et de remontée des problèmes dans le système politique plus efficace que les conseils de quartier pris de manière isolée.

Les effets de la « participation » sur les relations de pouvoir

L'institutionnalisation de la « participation » procède, en grande partie, d'un jeu d'acteurs. En effet, c'est parce que les citoyens ont revendiqué une place plus grande dans la vie politique locale que les élus locaux se sont progressivement emparés de cette problématique, cherchant ainsi à satisfaire leur électorat. Mais c'est également par l'institutionnalisation des dispositifs de « participation » de la *société civile* que les élus peuvent conserver la maîtrise de la définition des règles du jeu politique local et ainsi garder un certain contrôle des forces en présence. Les règles du jeu n'étant pas prédéfinies à l'avance, c'est dans les conseils de quartier, en tant qu'organisations que les règles du jeu vont faire l'objet d'une *transaction sociale* et se définir. (BLANC, 1992) Nous considérons que chaque catégorie d'acteurs établit des stratégies visant la conservation ou le développement de son pouvoir en fonction des ressources et de la marge de liberté dont elle dispose. (CROZIER, FRIEDBERG, 1981) Ce sont ces stratégies que nous allons maintenant interpréter. Les élus municipaux jouent, d'un côté, une stratégie d'ouverture du processus décisionnel, de l'autre, ils minimisent le crédit que l'on peut apporter à ces instances et leurs possibilités d'action. Le système des inter-commissions apparaît pertinent si on le replace dans son contexte législatif et politique. Du point de vue législatif, il existe déjà des possibilités de saisine des assemblées délibérantes territoriales par les citoyens, notamment à travers le droit de pétition dans lequel un cinquième des électeurs inscrits peuvent demander l'inscription à l'ordre du jour du conseil municipal d'un débat autour d'un projet relevant de la compétence communale. Il nous semble donc que le système des inter-commissions ne fait que reprendre ce principe en y supprimant l'image négative de la pétition et, même si cette procédure est très ouverte, puisqu'elle est accessible à tous, elle nécessite un nombre moindre d'habitants qui ne sont pas nécessairement des électeurs inscrits, elle reste relativement

complexe et longue ce qui limite donc le nombre de sollicitations portées au niveau du conseil municipal. Si le conseil municipal développe une stratégie d'ouverture par rapport à la *société civile*, c'est aussi parce qu'il a besoin du soutien de celle-ci pour légitimer son statut et son action. La décentralisation et la mutualisation tendent à affaiblir la position des conseils municipaux puisque la Commune tend à perdre de ses prérogatives en matière de gestion des services publics et de politiques urbaines au profit de l'échelon intercommunal, ce qui pose de manière de plus en plus pressante la question de l'acquisition du statut de collectivité territoriale par les E. P. C. I. et, de ce fait, celle de l'élection au suffrage universel direct des conseillers intercommunaux, par ailleurs prévue dans le rapport MAUROY et réclamée par le rapport BALLADUR. L'ouverture du processus décisionnel constitue une stratégie de résistance, par l'affirmation du caractère plus démocratique des Communes, la légitimité des élus municipaux du fait du suffrage universel et les relations de « proximité » qu'ils nouent avec les citoyens. Néanmoins, les élus municipaux disposent de nombreuses ressources pour circonscrire la « participation » des citoyens puisqu'ils définissent les règles du jeu et déterminent les ressources allouées. Dans la ville que nous avons étudiée, le service Démocratie locale se charge uniquement des conseils de quartier, ce qui permet de circonscrire la « participation » mais aussi de dissocier les différents réseaux d'organisations de la *société civile*. Le service Démocratie locale n'est pas rattaché directement au cabinet du maire, comme le sont les services considérés comme stratégiques, mais au département des Personnels et Services de proximité. De plus, la moitié des agents de ce service ont un statut d'emploi-jeune, ce qui laisse penser aux élus et aux agents municipaux des autres services que celui-ci n'a pas vocation à perdurer. Ceci joue sur la légitimité du service et l'image de la problématique de la *démocratie locale*. De par cette institutionnalisation de la « participation », les élus municipaux conservent la maîtrise des règles du jeu et de l'attribution des ressources, ce qui leur permet de limiter l'action des conseils de quartier. Les élus jouent également sur la légitimité des conseillers de quartier. Ils appuient leur argumentaire autour de trois éléments : la politisation, la *représentativité* et l'intérêt général. Ils minorent le caractère ouvert des conseils de quartier mettant en avant l'instrumentalisation de ces instances par les membres de l'opposition. Ils dénoncent l'absence de *représentativité* des conseils de quartier, tant sur le plan sociodémographique, que sur le plan politique, puisqu'il s'agit de citoyens volontaires. Enfin, ils soupçonnent les demandes des conseillers de quartier d'être uniquement motivées par des intérêts particuliers.

Les conseils de quartier sont relativement mal perçus par les agents municipaux, qui souhaitent conserver le fonctionnement traditionnel du *système politico-administratif*, puisqu'ils nécessitent de fournir un travail supplémentaire et qu'ils demandent aux services de rendre des comptes sur leurs activités. Les agents municipaux pensent les conseils de quartier comme une obligation légale qui s'impose à eux et qu'ils doivent prendre en compte mais ils s'investissent peu dans le dispositif. Ils participent rarement aux réunions des conseils de quartier ou à l'Université de la démocratie locale, même quand ils sont invités. Les agents municipaux se prononcent peu sur l'intérêt des dispositifs et conservent des attitudes modérées, ils s'en tiennent à la loi. Comme les élus, les agents municipaux tels que M. THIBAUT, agent à la direction des Espaces verts, invoquent le fait que « *les conseillers de quartier ne sont pas très représentatifs de leur quartier* » pour expliquer la faible prise en compte de leurs demandes et de leurs sollicitations. Ils considèrent également que, contrairement aux fonctionnaires, ils sont souvent guidés par le syndrome N. I. M. B. Y. et par des intérêts particuliers et qu'ils ne sont pas suffisamment compétents techniquement pour pouvoir participer à l'élaboration de certains projets. S'ils ont une posture de retrait, c'est par crainte d'une modification des règles du jeu en leur défaveur. En effet, n'étant pas soumis à l'échéance électorale, ils ont une pression moindre que les élus et ne sont contraints de céder aux revendications des citoyens. Ils ont également le monopole de la connaissance technique

qui constitue une ressource stratégique importante puisqu'ils peuvent négocier directement avec les élus et influencer aisément leurs décisions. Les fonctionnaires municipaux ne souhaitent donc pas perdre leur monopole d'élaboration et de mise en œuvre des décisions ainsi que l'autonomie dont ils disposent.

Afin de tenter de maximiser leur pouvoir au sein du processus décisionnel municipal, les conseillers de quartier jouent sur l'imprécision des règles du jeu. La loi instaurant leur création reste relativement floue quant à leur rôle et leur degré de « participation » ce qui crée une zone d'incertitude, une marge de manœuvre importante que les conseils de quartier utilisent. Certains conseils de quartier utilisent au maximum les moyens matériels et financiers qui leur sont alloués tout en développant des stratégies offensives, en prenant des initiatives. Un conseil de quartier a alors interrogé les riverains sur l'aménagement d'une place et a élaboré son propre projet, ce qui a suscité la colère des agents des services techniques municipaux. En outre, les conseils de quartier nouent des relations privilégiées avec des associations, soit parce que leurs membres actifs sont les mêmes, soit parce qu'elles luttent pour défendre des intérêts communs. En établissant des liens entre elles, ces différentes organisations pèsent d'un poids plus important dans la négociation avec les élus municipaux, dans la mise en exergue de problématiques communes dont elles souhaitent que les élus s'emparent, dans leur capacité à faire pression sur le système politique pour que celles-ci soient portées à l'agenda politique. Si les bénéfices collectifs de la « participation » restent faiblement perceptibles, en revanche, les bénéfices individuels de l'instauration des conseils de quartier eux, sont bien visibles puisque certains conseillers de quartier développent des stratégies individuelles en étant membres de différentes associations. Ceci leur permet d'avoir une position plus favorable, d'accumuler une grande masse d'informations et d'être partie prenante à plusieurs niveaux de l'action publique.

Les effets pervers de l'institutionnalisation de la « participation »

A travers cette analyse du *système politico-administratif municipal* face à l'institutionnalisation de la « participation », nous avons mis en évidence la fait que, si l'objectif du développement de procédures de « participation » était de renouer le dialogue avec les citoyens « ordinaires », de restaurer la confiance et le *lien social* entre élus locaux et habitants, il a seulement permis de renforcer les relations entre les citoyens les plus actifs et les élus locaux. Progressivement, les conseillers de quartier se présentent, non plus comme des citoyens-usagers « ordinaires » présentant des compétences d'usage du fait même de leur pratique quotidienne du quartier et de la ville, mais comme des « super-citoyens », de véritables « experts » de leur quartier. Si les élus municipaux laissent les conseillers de quartier développer cette image c'est parce qu'il s'agit parfois des mêmes personnes mais également parce que les conseils de quartier se font les relais de la voix institutionnelle, des normes de bon fonctionnement de la société, ils partagent les mêmes intérêts et les mêmes valeurs. Ils exercent un contrôle social sur les autres citoyens de la ville en agissant un peu comme des « *entrepreneurs de morale* » (BECKER, 1985). Du fait de leur rôle éducatif et régulateur, les instances de « participation » telles que les conseils de quartier, restent le lieu d'expression des classes moyennes déjà impliquées dans la citoyenneté locale.

Les effets de l'institutionnalisation de la « participation » de la *société civile* sont donc relativement faibles. Sur le plan organisationnel, cela a donné lieu à la création d'une nouvelle délégation politique ainsi que d'un nouveau service destiné à organiser et à mettre en œuvre le dispositif des conseils de quartier, rendu obligatoire par loi. De même, le processus décisionnel traditionnel n'a pas fondamentalement été remis en cause par l'arrivée de cette nouvelle instance. Néanmoins, le système des inter-commissions permet aux citoyens de prendre une part active à la vie politique municipale et a engendré une renégociation des

positions des acteurs au sein du *système politico-administratif municipal*. Cette refonte des règles du jeu n'a pas pour autant bouleversé les relations de pouvoir ni permis de faire entrer les citoyens dits « ordinaires » dans l'espace public. Elle a, au contraire, renforcé la concentration du pouvoir aux mains de notables locaux creusant davantage l'écart entre les « bons citoyens » et les citoyens dits « ordinaires » (TALPIN, 2006).

Bibliographie

- ARNSTEIN Sherry. R. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the Institute of American Planners*. July 1969. Vol. 35, N°4, p. 216-224.
- BECKER Howard S. *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*. Paris : A-M. Métailié, 1985, 244 p. Traduit de l'américain par BRIAND J-P. *Studies in the sociology of deviance*. New York : Free Press, 1963.
- BERTELLI Dominique. BRATOSIN Stefan. (dir.) *Démocratie participative en Europe*. Actes du colloque. LERASS. Toulouse, novembre 2006, 395 p.
- BLANC Maurice (dir.). *Pour une sociologie de la transaction sociale*. Paris : L'Harmattan, 1992, 291 p.
- BLONDIAUX Loïc. *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. Paris : Seuil, mars 2008, 110 p. (Collection La République des Idées)
- COMITE POUR LA REFORME DES COLLECTIVITES LOCALES. « *Il est temps de décider* ». *Rapport au Président de la République*. [Document PDF]. Paris, 5 mars 2009, p. 75. Disponible sur <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>
- COMMISSION POUR L'AVENIR DE LA DECENTRALISATION. *Refonder l'action publique locale*. Introduction. [Document PDF]. Rapport remis au Premier ministre, Lionel Jospin par Pierre Mauroy, président de la commission, le 17 octobre 2000. Disponible sur <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/004001812.shtml>
- CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard. *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*. Paris : Seuil, 1981, 478 p. (Collection Points Politique ; N°248)
- DONZELOT Jacques, EPSTEIN Renaud. Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine. *Esprit. Forces et faiblesses de la participation*. 2006, N°326. p. 5-34
- DION Stéphane. *La politisation des mairies*. Paris : Economica, 1986, 217 p.
- DUBET François. *Le déclin de l'institution*. Paris : Seuil, 2002, 402 p.
- RANGEON François. Société civile : histoire d'un mot. In CHEVALLIER Jacques, DAUCHY Pierre, DECOOPMAN Nicole & Al. *La société civile*. Paris : Presses universitaires de France, 1986, 260 p.
- GRAMSCI Antonio. *Lettres de prison*. Paris : Éditions Gallimard, 1971, 622 p. [Première édition, 1931]
- GREMION Pierre. *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris : Seuil, 1976, 472 p.
- ROSANVALLON Pierre. *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*. Paris : Gallimard, 1998, 363 p. (Collection Bibliothèque des Histoires)