

STRATÉGIES DE RÉSISTANCE OU DE PROMOTION DES ACTEURS DE LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE FACE AUX PROCÉDURES PARTICIPATIVES

Avant-propos : Compte tenu du caractère politiquement sensible du sujet, notamment à l'approche des municipales, et dans le souci de préserver un terrain d'enquête, la version suivante destinée à être publiée en ligne en libre accès a été non seulement anonymisée mais aussi allégée des éléments les plus sensibles.

Cette communication s'inscrit dans le cadre d'une thèse qui porte sur la transformation des pratiques et des discours sur la démocratie au sein des partis politiques. Nous nous intéressons à la tension au moins théorique entre la démocratie représentative et la démocratie participative et revenons sur les enjeux de l'irruption d'une nouvelle exigence participative et de nouveaux rapports à la citoyenneté. Cette étude nous a amenés à observer les stratégies de résistance ou de promotion mises en œuvre par les acteurs de la démocratie représentative - en premier desquels les acteurs partisans - d'outils et de procédures qui tendent à concurrencer leur mode de légitimation, de sélection des idées et de répartition du pouvoir.

Comment les élus et les partis politiques appréhendent les outils participatifs et pourquoi sont-ils amenés à les promouvoir ou à les critiquer ? Quelle réflexion portent en interne les partis politiques sur les transformations de la démocratie, des institutions et des processus de décision publique. Quels regards portent-ils sur la multiplication des instances participatives et quelles stratégies mettent-ils en œuvre pour en tirer profit ?

Notre thèse porte essentiellement sur le système partisan et institutionnel de l'agglomération lyonnaise et se concentre sur la période 2010-2013. Notre contribution s'attachera essentiellement à analyser les formes de participation institutionnalisées et d'en identifier les élus qui en sont les initiateurs, les promoteurs ou à l'inverse les opposants.

Terrain et méthode

Cette communication traitera de l'étude des discours et des pratiques partisans à l'égard de la démocratie participative par l'observation des dispositifs participatifs des villes du Grand Lyon. Nous nous sommes volontairement concentrés sur les communes supérieures à 20 000 habitants afin de pouvoir comparer des communes qui ont un seuil critique conséquent. Il nous est apparu qu'en deçà de ce seuil, l'étiquette partisane était moins significative. Le poids de l'appareil politique lui aussi semblait moins important. Ce seuil correspond en outre au seuil légal pour la création de conseils de quartiers.¹ Nous avons choisi de revenir sur l'expérience de la commune de Grigny bien qu'elle ne respecte pas le critère de taille de la population car il nous semble qu'elle représente une sorte de modèle propice à la comparaison.² Le choix de nous concentrer sur les dispositifs des villes du Grand Lyon a été motivé par des raisons fonctionnelles favorisant l'observation participante et l'immersion. L'intérêt était aussi de comprendre comment la grammaire de la

1 « Art. L. 2143-1. - Dans les communes de 80 000 habitants et plus, le conseil municipal fixe le périmètre de chacun des quartiers constituant la commune. « Chacun d'eux est doté d'un conseil de quartier dont le conseil municipal fixe la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement. [...] « Les communes dont la population est comprise entre 20 000 et 79 999 habitants peuvent appliquer les présentes dispositions. Dans ce cas, les articles L. 2122-2-1 et L. 2122-18-1 s'appliquent. »

2 Nous retenons ainsi trois communes dirigées par un maire UMP : Meyzieu, Saint-Foy-Les-Lyon, Oullins ; cinq communes dirigées par un maire socialiste : Bron, Décines, Lyon, Saint-Fons, Saint-Priest, Rillieux-La-Pape, Villeurbanne ; une commune UDI : Tassin-La-Demi-Lune et quatre communes communistes : Givors, Grigny, Vaulx-en-Velin, Venissieux

participation peut se diffuser au sein d'un système partisan et entre des acteurs politiques en réseau. De plus, le Grand Lyon fait partie de ces communautés urbaines qui se sont inscrites, nous y reviendrons, dans une démarche de participation active.

Nous utiliserons les matériaux rassemblés dans le cadre de notre thèse par une série d'entretiens semi-directifs avec des adhérents, des dirigeants de partis politiques et des élus d'une part et des citoyens engagés dans des instances participatives et des techniciens d'autre part. Nous avons aussi mené des observations des multiples instances de la région lyonnaise (conseils de quartiers, comités d'intérêts locaux, conseils de développements, forums et autres espaces de concertations et de discussion en ligne avec les élus, débats publics, conseils des aînés, conseil municipaux des jeunes, etc.)

Face à la forte réflexivité des acteurs de la participation, dont les profils ici font qu'ils sont sensibilisés aux problématiques des sciences sociales et souvent familiers avec le vocabulaire scientifique, il convient de s'assurer de ne pas s'approprier une analyse « prête à penser » que nous fournirait les enquêtés. Pour cela, le travail ethnographique des différents espaces de participation et des réunions de partis politiques est particulièrement utile pour ne pas être dépendant des entretiens avec des élus ou des techniciens. L'entretien informel aussi permet de contourner les mécanismes de censure sociale et/ou politique, et est souvent plus instructif.

En faisant un état des lieux des dispositifs, nous nous intéresserons à la place des acteurs de la démocratie représentative, individuels ou en réseau dans les expériences participatives. L'objectif n'est pas d'être exhaustif et nous éviterons de tomber dans l'inventaire des dispositifs, l'idée étant plus simplement de considérer l'offre publique d'espaces de participation administrés. Dans cette première partie nous reviendrons sur la réalité institutionnelle de la participation, c'est-à-dire l'ensemble des dispositifs effectivement mis en place par les institutions politiques.

I Un consensus participatif ?

Tour d'horizon des dispositifs de l'agglomération

Les dispositifs que nous étudions s'inscrivent dans différents échelons administratifs. Les communes que nous avons sélectionnées font partie du Grand Lyon, du département du Rhône et de la région Rhône-Alpes. Nous devons prendre en compte ces jeux d'échelles pour deux raisons : ce sont des collectivités qui ont une influence sur les politiques de participation, et leurs élus sont souvent aussi des élus locaux qui peuvent être amenés à diffuser (vers le haut ou vers le bas) des discours et des pratiques.

Comme nous l'avons dit, les dispositifs que nous étudions s'inscrivent dans la région Rhône-Alpes et sont donc influencés par la politique régionale en matière de participation. Nous ne reviendrons pourtant pas dessus sauf pour rappeler que les acteurs régionaux participent à la circulation d'un impératif participatif (Blondiaux, Sintomer 2002) et d'une vision de la participation d'autant plus qu'ils cumulent souvent avec un mandat municipal ou des responsabilités dans leur parti politique. Les élus sont les promoteurs en tant qu'institution ou en tant qu'individu de certaines initiatives tout autant que les dispositifs eux-mêmes.³ Ainsi les assises régionales de la participation en Rhône Alpes ont sans doute facilité la diffusion de la culture participative ou du moins consacré davantage encore l'impératif participatif et accéléré sa mise à l'agenda à tous les échelons politiques. A l'inverse le département du Rhône a une démarche quasi-inexistante en matière de participation.

3 Voir sur ce sujet la thèse de Guillaume Gourgues sur les outils participatifs régionaux

Les conseils de quartiers s'étendent à de plus en plus de villes et deviennent des éléments systématiques de concertation. De nombreux chercheurs se sont penchés sur les limites de ces instances et nous en retenons qu'il ne s'agit pas des outils les plus aboutis de participation. Leur multiplication démontre en tout cas qu'ils s'imposent dans les politiques publiques et constituent le degré minimum de concertation avec les citoyens là où quelques années auparavant, les réunions publiques pouvaient être le seuil le plus bas. Les trois seules communes de plus de 20 000 habitants de l'agglomération qui n'en ont pas encore mis en place sont Caluire (UMP), Meyzieu (UMP) (qui organise néanmoins des conseils de quartiers) et Saint-Genis-Laval (Modem) tandis que les communes socialistes font figure de précurseurs. Ainsi Rillieux-La-Pape (PS) crée des conseils de quartiers, dès 1995, bien avant que la loi ne les prévoit.

Nous pouvons évoquer aussi l'existence de commissions extra-municipales. Certaines, les plus fréquentes sont régulières. Par exemple, de nombreuses villes ont mis en place une commission spéciale sur les rythmes scolaires afin de se préparer à la réforme où étaient réunis les acteurs du champ de l'éducation (associations parents d'élèves, enseignants, académie, élus, etc.). D'autres sont des dispositifs thématiques permanents essentiellement consultatifs qui travaillent en continu aux côtés de la mairie. A Bron, par exemple notons trois commissions extra-municipales (éducation, urbanisme/environnement, circulation).⁴

Plusieurs communes enfin ont mis en place sur le modèle du Grand Lyon un conseil de développement. C'est le cas de Décines, Meyzieu, Vénissieux et Saint Fons. On peut évoquer le conseil citoyen de Vénissieux ou l'assemblée générale des conseils de quartiers de Vaulx-en-Velin même si les logiques ne sont pas tout à fait les mêmes.

Le conseil citoyen de Vénissieux reste présidé par le maire et on y note la présence de 6 adjoints alors que les conseils de développements sont plus autonomes. Mais alors que les conseils de développement de Meyzieu et Décines traitent respectivement d'un horizon à 2020 et 2030, le conseil citoyen de Vénissieux traite des sujets de court et moyen terme. Il semblerait qu'il faille donc choisir entre un encadrement par les élus ou se restreindre à une démarche prospective.

Retenons enfin la rédaction par certaines mairies de chartes de la participation. Il s'agit d'encadrer une politique publique globale de participation. L'existence de ces chartes est révélateur au moins d'un objectif d'affichage des municipalités sur le domaine. Elles ont souvent été faites sur le modèle de celle Grand Lyon: Rillieux, Saint Priest, Givors, Saint-Foy-Les-lyon

Tout devient participation

L'ensemble des villes par l'intermédiaire aussi bien des élus que des services ont tendance à évoquer les visites de quartiers ou encore les enquêtes publiques dans les efforts faits en matière de participation semblant ou feignant d'ignorer qu'il s'agit d'obligations légales. C'est quelque chose qu'on retrouve dans la plupart des municipalités qui manquent de dispositifs accomplis en la matière. Dans ces cas-là, il s'agit d'insister sur la relation de proximité permise par ces rencontres mais aussi, une fois encore sur ce que cela représente une possibilité de « faire remonter des informations ». Le caractère indéfini de la formule « démocratie participative » permet aux acteurs politiques de s'en réclamer et d'y associer un ensemble de dispositifs qui ne coïncident pas avec l'idéal participatif.

Dans la panoplie des élus en matière de proximité et de participation, l'apparition des chats semble s'inscrire dans cette stratégie de démontrer la possibilité offerte de prendre part au débat public. En interpellant directement le maire ou l'un de ses adjoints, les administrés ont ce sentiment de proximité et d'écoute. Plusieurs municipalités (Décines, Meyzieu, Saint-Priest pour les rendez-vous les plus réguliers) sans distinction partisane apparente mettent en œuvre des rencontres

4 Les participants sont sélectionnés parmi les représentants du monde associatif ou du secteur économique ou d'organismes publics liés à la thématique. Les adjoints participent à ces commissions.

virtuelles régulières entre les élus et les citoyens. Le modèle est toujours le même. N'importe qui peut poser une question mais celles-ci sont ensuite sélectionnées. Souvent d'ailleurs, ces rencontres sont placées sous une thématique choisie par la mairie. Nous sommes loin d'un modèle *bottom up* d'une participation active des citoyens mais plutôt dans le schéma classique de l' élu qui va à la rencontre de ses électeurs. La spécificité du Tchat est de revêtir un aspect innovant « C'est une manière d'être à la page » affirme un collaborateur d' élu.

La multiplication des réunions publiques (ou l'augmentation de leur mise en visibilité) est présentée comme une démarche participative de la commune. Il s'agit aussi de favoriser l'adhésion au projet et le doter d'une légitimité supplémentaire. Mais aussi bien les tchats que les réunions publiques, ces rencontres, réelles ou virtuelles sont des échanges réduits ; les thématiques et parfois les participants sont ciblés, et il n'y a pas de réelle influence sur le processus de décision, il s'agit de dispositifs quasi-exclusivement informatifs. Dans la même veine, nous pouvons évoquer les conseils de jeunes qui comme le remarque un élu socialiste, « ça coûte rien, ça fait plaisir. ». La plupart des villes du Grand Lyon disposent de conseils municipaux de jeunes ou enfants. Ils ont essentiellement un rôle consultatif. « C'est de l'éducation à la citoyenneté plus que de la participation. Mais en termes d'images, c'est tout bénéf » reconnaît un élu.

Finalement à l'exception de Caluire, toutes les communes semblent vouloir jouer même modérément le jeu de la participation. Il y aurait véritablement un consensus participatif. Derrière ce consensus, se cache pourtant une pluralité d'usages et de discours. Les modalités, les budgets, les fréquences, et l'implication des élus ou l'influence de ces dispositifs sur les politiques publiques est extrêmement variable.

Circulation des pratiques

Le Grand Lyon promoteur du débat public ?

Face à une politique désordonnée en matière de participation entre les différents échelons de collectivités locales, le Grand Lyon semble avoir un rôle central dans la diffusion et l'homogénéisation des pratiques des élus et des dispositifs participatifs. Nous ne pouvons pas faire l'économie d'une analyse du rôle de la communauté urbaine dans les politiques en matière de participation. La dynamique du Grand Lyon repose sur un travail de veille et sur la sollicitation régulière des élus. Concrètement, un service « prospective et dialogue public » est consacré à la question de la participation.

La démarche Millenaire 3 est à ce titre exemplaire en tant qu'elle relève d'un effort important à la fois de communication et de réflexivité. De communication, puisqu'il s'agit pour le Grand Lyon via sa Direction de la Prospective et du Dialogue Public (DPDP) de valoriser ses ambitions et ses réalisations en matière de concertation. De réflexivité, puisque la démarche M3 fait une large place aux recherches scientifiques notamment avec la revue M3 aux frontières de la revue scientifique et de la revue technique. D'ailleurs certains responsables de DPDP sont impliqués dans le GIS démocratie et participation.

La démarche Millenaire 3 est initiée par R. Barre en 1997, pour qui il s'agit de construire un projet avec les acteurs de la société civile. L'objectif est de participer à la construction de l'entité politique « agglomération ». Sous le mandat de Gérard Collomb, elle s'inscrit davantage dans une logique participative. L'ambition de constituer une véritable identité politique d'agglomération rencontre la rhétorique de la participation. Cette volonté de faire de la concertation une politique publique à part entière est symbolisée par la mise en place d'une vice-présidence à la participation et concrétisée par la mise en place d'un conseil de développement

La charte de participation du Grand Lyon définit ainsi la concertation "l'institution propose d'engager un dialogue avec la population sur un sujet afin de mieux prendre en compte les avis exprimés et de faire ainsi émerger l'intérêt général." Il s'agit ici du principe habermassien selon lequel la délibération par le jeu de la raison et de la réflexion conduit à l'expression de l'intérêt général. A travers la Direction de la prospective, la communauté urbaine irrigue les services municipaux de pratiques et de savoir-faire. Les techniciens du Grand Lyon promeuvent la participation et accompagnent les élus dans la mise en place de ces dispositifs de leur conception à leur animation. Nous ne pouvons pas sous-estimer leur place dans cette circulation de l'impératif participatif et de la culture de la participation (vocabulaire, savoir-faire, etc.)

Enjeux de concurrence et imitation

Nous avons remarqué une grande circularité des pratiques dans l'Est lyonnais. Celle-ci procède éventuellement des réseaux de maires socialistes. On peut expliquer de cette manière les ressemblances entre la gestion des conseils de quartiers de Décines et Saint-priest. Une même agence peut être amené à travailler sur les projets participatifs de plusieurs mairies. Les agences sont d'ailleurs composées d'anciens membres de partis notamment du Parti socialiste.

Mais le réseau partisan ne permet pas d'expliquer le fait qu'une ville UMP s'est directement inspirée de l'expérience d'une ville PS. L'avance prise par les villes de l'Est lyonnais en matière de participation est sans doute aussi due à des questions de proximité et de collaboration. Les initiatives et les expériences des uns devenant des modèles pour les autres qui ne peuvent se contenter « d'importer » les dispositifs. Il y a clairement eu une collaboration et des échanges entre Bron, Saint-Priest, Décines et Meyzieu. Si pour les trois premières, le lien partisan a été un facilitateur, la collaboration avec Meyzieu démontre qu'au-delà des clivages partisans, le champ politique institutionnel sait collaborer et faciliter la diffusion de savoir-faire.

L'appartenance à une même circonscription concourt à cette circularité. Cette réalité administrative et politique concourt à l'irruption d'enjeux politiques transversaux qui mettent en concurrence les communes et surtout leurs personnels politiques. Elle provoque donc des jeux de distinction et d'imitation. « C'est sûr qu'on regarde ce qui se fait chez le voisin. On doit s'inspirer des bonnes expériences et puis il ne faut pas être en retard » témoigne un élu de Saint-Priest. Dans le cadre de l'élection législative, les candidats de chaque partie font effectivement état des mandats des mairies de leur couleur politique dans la circonscription. L'expérience locale est un argument de campagne pour d'autres échéances. Cela conduit à des phénomènes d'imitation.

II Les partis face aux dispositifs participatifs

La sociologie de la participation a tenté aussi de mettre en oeuvre une classification permettant une meilleure observation et des comparaisons plus fines des dispositifs (Fourniau Simard 2007) De nombreux travaux ont ainsi tenté d'évaluer le caractère démocratique et le degré participatif des dispositifs. (Fung 2004, Rowe Frewer 2000 et 2005, Stewart 1999,) ou encore dressé une typologie des justifications et des objectifs de ces outils (Carrel 2013) Mais peu se sont intéressés aux motifs idéologiques, culturels ou stratégiques qui poussaient les acteurs de la démocratie représentative à porter tels ou tels justification, modalités ou objectifs de la participation.

Tout d'abord, il convient de s'interroger sur l'intérêt que portent les partis politiques sur la question de la participation. Nous pouvons voir alors leur organigramme et leurs programmes de formations et prendre acte déjà de sérieuses nuances dans l'implication des partis dans la promotion

et la diffusion en interne du domaine de la participation. Des écologistes qui consacrent de nombreuses réunions de travail sur les voies de politisation, et du front de gauche qui organise des ateliers citoyens « modèles de méthode de gouvernement local tel que nous le souhaiterions » à l'UMP qui assume « Personne dans la fédération ne travaille sur cette question. », les partis politiques ne consacrent pas les mêmes efforts à la réflexion sur la participation. Pourtant, la multiplication des formations⁵ aux élus traitant de la participation et de la concertation démontre – il faut nuancer en étant lucides sur les logiques internes aux partis de ses formations - que les partis se saisissent de ces questions et qu'il y a une demande de la part des élus.

Quelles sont les attitudes que peuvent adopter les partis à l'égard de la participation ?

- Refus / rejet .
- Démarche complémentaire, optimisation de la décision publique
- Modèle vers l'autogestion
- Outil de (re)légitimation des élus, de la décision publique et plus globalement de la démocratie représentative.
- Outil de communication /d'approbation.

Les freins à la participation, des élus qui refusent d'aller « au front » participatif

Le coût, les délais, les risques politiques, l'absence de maîtrise, et enfin, un attachement à la question de la représentation. Tels sont les principaux freins que nous vous proposons d'illustrer brièvement.

« Il est pas question de prendre de prestataire si c'est pour prendre un micro et faire la danseuse pendant la réunion car claquer 50 000euros pour ça je pense qu'on est en capacité de le faire en interne par contre accompagner les membres qui siègent pour orienter leur projets , transformer un projet un peu idéologique en un projet réalisable, là ça peut valoir la peine. »⁶ Dans cet extrait d'entretien, nous pouvons mettre en évidence deux aspects. Premièrement on remarque la valorisation de l'aspect « désidéologisant » d'une telle instance et on marque la nécessité de ne pas rester dans l'idéologique. Deuxièmement, il y a une défiance à l'égard de l'impératif participatif et des professionnels de la concertation. C'est un aspect que l'on retrouve beaucoup avec les élus UMP. Cela fait écho à certaines réflexions du type « C'est la mode ça passera, nous on essaie pas d'être à la mode », « La démocratie participative c'est un jeu de marionnettes »

« Si il y a un budget, c'est pas pour payer un prestataire extérieur pour faire une étude sur quelque chose d'infaisable. Parce que le prestataire, même s'il sait dès le début que c'est infaisable il prendra le chèque. »⁷ De nombreux entretiens avec des élus ou des collaborateurs d'élus de droite nous ont amené à parler budget. Sans surestimer son caractère univoque on peut à gros trait définir la vision de la participation par les élus UMP : la possibilité offerte d'avoir dès l'expertise des citoyens mesurée à l'aune du coût que cela représente. En somme le dispositif participatif est jugé en fonction de sa rentabilité dans l'optimisation de la politique publique.

Les élus UMP ont tendance à considérer la culture de la participation comme assez lointaine de la leur. Ils expliquent qu'ils la « découvrent », et « sont en période d'apprentissage » à l'instar du discours que l'on a pu entendre récemment au sujet de la démocratie interne à l'UMP. « Démocratie participative c'est la culture PS, j'ai envie de dire c'est un produit PS même. Pas forcément un mauvais d'ailleurs »⁸

5 Aujourd'hui 73 organismes agréés pour la formation des élus proposent des formations sur la vie démocratique. (sur 202)

6 Entretien avec G, directeur de cabinet, mairie UMP, le 28 juin 2013

7 Entretien avec C., élue UMP

8 Entretien avec G, directeur de cabinet, mairie UMP, le 28 juin 2013

Une technicienne de la direction de la prospective résume « Les craintes sont toujours les mêmes : renchérissement du budget, rallongement du délai. Et ensuite ceux qui sont dans le rejet fondamental. » En fait, il arrive qu'une autre crainte apparaisse. C'est celle d'être dépossédée d'un dossier. En effet, les élus attachent une grande importance, par conviction ou par souci de visibilité, au contrôle des dossiers dont ils ont la charge. Ils craignent qu'un espace participatif ne vienne les concurrencer, mais aussi, et c'est souvent sous-estimé, que la délégation participation ne vienne prendre le pas sur leur délégation. En effet, les prérogatives des délégués, adjoints et conseillers à la participation sont extrêmement larges et dépendent de ce qu'ils en font. Ils peuvent s'impliquer dans tous les dossiers. La place qu'un élu peut avoir dans l'élaboration des dispositifs et des logiques de concertation peut rapidement faire de lui un élément pivot. C'est d'ailleurs ce qui peut nous faire anticiper un intérêt grandissant pour les missions de participation de la part des impétrants politiques.

Par rapport au risque de contestation ou au risque d'instrumentalisation politique, on insiste sur la dimension consultative des outils. Par exemple dans les conseils de développement de Meyzieu et Décines, l'agence en charge de l'élaboration du dispositif a mis en avant une réflexion prospective. L'évitement du politique est un phénomène déjà observé dans les instances participatives (Carrel, Talpin 2012). La dimension prospective des délibérations citoyennes permet de contourner l'angoisse principale des élus qui est de voir ces dispositifs devenir des espaces critiques, des lieux de contestation de leur politique. Celle-ci peut effectivement survenir soit par utilisation stratégique par les adversaires politiques qui détournent le dispositif soit par une opposition spontanée.

Démocratie représentative ou participative, querelles de légitimité.

Au-delà du consensus participatif apparent, les élus restent attachés à leur légitimité en tant que représentants. « Les participants doivent tout de même comprendre que c'est l'élu qui tranche à la fin, sinon on sert à rien » note une responsable de section socialiste et adjointe au maire. « Je suis assez légitimiste. Une équipe a été élue démocratiquement en se basant sur un projet. On est d'accord on n'est pas d'accord peu importe, on peut pas ouvrir en permanence la négociation avec l'extérieur. Si vous voulez que votre programme soit appliqué vous ne pouvez pas vous ouvrir à des gens qui étaient contre dès le départ. Il y a un conseil municipal qui est là pour ça, pour débattre. »⁹ « Pour le débat, il y a le conseil municipal. [...] on débat les choses sont dites, il y a un problème on le règle. Mais on va pas l'ouvrir à la population. C'est comme si en conseil municipal on donnait la parole aux gens qui sont sur les chaises dans le public. Imaginez le bordel.(sic) »¹⁰

Nous pouvons aussi rapporter cette anecdote de terrain où un maire UMP en réunion de travail sur les rythmes scolaires lance « On n'est pas en démocratie participative, on est en démocratie représentative, donc de toute façon on décidera à la fin. ». C'est pourquoi, selon les élus il est important de « poser la règle du jeu dès le départ » et d'expliquer « Vous travaillez beaucoup pour rien. »¹¹

Mais il arrive à l'inverse que la participation soit au service de la représentation. Les espaces de concertation peuvent être appréhendés par les élus comme des outils de relégitimation. « Ça nous donne une légitimité, c'est un vrai outil pour l'élu. Ça permet de dire quand il va voir les partenaires, les promoteurs, ou bien quand il doit répondre aux adversaires, mais attendez, c'est pas moi qui le dit, c'est le codev, vous allez pas aller contre ce que dit le conseil de développement c'est les habitants »¹²

9 Entretien avec G., directeur de cabinet, mairie UMP, le 28 juin 2013

10 Entretien avec R., responsable fédération UMP, 11 août 2013

11 Entretien avec G., directeur de cabinet, mairie UMP, le 28 juin 2013

12 Entretien avec D., maire (PS), le 3 juin 2013

Les élus perçoivent clairement les enjeux de la participation. Cela peut leur permettre aussi de peser davantage face à des partenaires privés (promoteurs) ou d'anticiper sur les argumentaires de l'opposition ou encore d'améliorer l'image d'un projet et susciter un soutien populaire. Cela peut aussi être l'occasion pour l'élu de se défaire d'une image partisane, voire de contourner les injonctions de son parti sur un sujet donné en invoquant la position de ses concitoyens. L'élu peut aussi jouer des oppositions entre les experts et les citoyens, ces experts du quotidien. C, adjoint à la participation à Givors affirme « l'implication commune de tous les Givordins constitue une force en termes de motivation et d'argumentation auprès de l'ensemble de nos partenaires et autres collectivités territoriales. »

Les registres partisans de justification.

Quelles normes de participation ? Des justifications diverses

Le contact des élus avec les praticiens de la participation et les chercheurs, qui sont d'ailleurs souvent les mêmes transforme leur regard. Il est tout à fait saisissant de remarquer à quel point les élus adoptent une terminologie propre au discours sociologique et s'approprient les analyses et les critiques des chercheurs. C'est d'ailleurs une véritable difficulté pour l'enquêteur qui doit faire face à un acteur qui tend à lui proposer sa propre analyse des phénomènes étudiés. La représentation des élus est ainsi travaillée ce qui a un effet direct sur les modalités des dispositifs sélectionnés.

Les militants, les associations, les professionnels, les chercheurs et les techniciens sont des relais actifs pour porter la culture de la participation auprès des élus. Ceux-ci sont alors plus ou moins sensibles à la démocratie participative, à certaines justifications. En s'intéressant à la diffusion d'une culture de la participation au sein du champ partisan et à l'adresse des acteurs de la démocratie représentative, nous observons comment ceux-ci s'approprient la grammaire spécifique de la participation.

Il ne s'agit pas seulement d'une division binaire entre ceux qui seraient favorables et promoteurs de la démocratie participative et ceux qui la rejetteraient. Les élus s'approprient des normes des pratiques et du vocabulaire et proposent leur propre grammaire de la participation.

Le vocabulaire de la participation

Au Grand Lyon on préfère parler de participation citoyenne plutôt que de démocratie participative - Les techniciens surtout insistent beaucoup là dessus – ce qui compte tenu de la réflexivité des acteurs en la matière n'est pas anodin. Le vocabulaire des acteurs est révélateur de ce qu'ils désirent mettre en avant. Au PS ainsi, on parle couramment de « gagner ou perdre une concertation ». Sans doute cela est-il en partie lié au fait que le Parti socialiste est le groupe majoritaire et qu'il assume en quelque sorte les politiques conduites par le grand Lyon mais cela reflète assez bien la conception de la concertation non pas comme un temps d'échange, d'écoute et éventuellement de correction des politiques publiques mais bien une bataille, où il faut convaincre et faire accepter la décision des élus

Dans les mairies socialistes, on a tendance à privilégier le discours sur la démocratie locale dans les interventions publiques aussi bien que dans les entretiens et dans les titres officiels (adjoint à la démocratie locale, charte de la démocratie locale.) A Saint-Priest, ce qui est mis en avant c'est la proximité et l'association du citoyen à décision publique. Le vocabulaire de la proximité est souvent employé comme si l'objectif essentiel était de rapprocher le citoyen d'un centre politique jugé trop lointain. Notons que être proche, ce n'est pas forcément prendre part. Il s'agit juste de rétablir un lien, de rendre l'élu accessible. Saint-Fons (PS) fait figure d'exception en parlant clairement de participation et de démocratie participative (un magazine virtuel s'intitule d'ailleurs démocratie participative)

A Vaulx-en-velin (PC), la communication en faveur des instances participatives met en avant « l'expertise du quotidien »¹³. La justification repose sur l'apport des habitants dans l'optimisation du processus des décisions publiques. Là où Venissieux(PC) affiche pour objectif, celui de « construire une co-responsabilité avec l'ensemble des partenaires »¹⁴. Les élus de droite insistent sur le fait de « s'investir » pour sa ville. A Caluire, la seule rubrique sur la concertation s'intitule « S'investir ». A Sainte-Foy, on propose au citoyen d'être « acteur de sa ville ».

Au-delà de ces divergences sémantiques – loin d'être anodines selon nous et qui mériteraient une analyse plus poussée - et des différences pratiques dans la mise en place des dispositifs, il est extrêmement délicat de faire une typologie qui ne soit pas caricaturale des différents registres partisans dans leur rapport à la participation. Ainsi est-il nécessaire dans notre travail de thèse de réfléchir à l'influence des acteurs individuels et au poids de leurs initiatives face aux acteurs collectifs.

Contrôler, investir et recruter : Stratégies partisans

Les élus et les dirigeants politiques ne font pas que concevoir et mettre en place les dispositifs participatifs. Ils participent à la participation. Nous allons revenir ici sur les stratégies partisans mises en place à l'égard de la participation et du débat public afin de mettre en évidence comment les partis investissent, contrôlent et parfois recrutent dans ces instances.

Nous observons tout d'abord une grande complicité entre les instances participatives et les partis proches du pouvoir municipal. Dans une commune socialiste, il est saisissant de voir la proximité qu'entretiennent les président des conseils de quartiers issus du collège des habitants avec le Parti socialiste et les élus. Dans une autre commune socialiste, malgré la règle du tirage au sort pour la sélection des membres du conseil de développement, comment ne pas s'étonner en effet que le président du conseil de développement parmi les citoyens ne soit autre qu'un proche du maire? Mais cette connivence n'est pas l'apanage du PS. Les discussions informelles avec les membres du conseil de développement nous ont permis de mettre à jour le fait que certains membres ont été directement sollicités et que d'autres ont été sélectionnés en fonction de leur proximité avec le pouvoir municipal (UMP). Cela permet de répondre à un besoin de contrôle du dispositif de la part des élus. Même l'élection du président d'un conseil de jeune, dont la portée politique semble superficielle, a été arrangée par l' élu qui en avait la charge.

Revenons sur les raisons qui poussent les élus à faire participer, en tant qu'ils mettent en œuvre la politique d'un parti politique, et aussi les raisons qui poussent les partis à investir leurs membres dans les outils participatifs. Constatons qu'en procédant ainsi ils dévoient consciemment les outils participatifs qu'ils ont contribué à créer. Si les membres des partis qui s'investissent dans ces dispositifs le font de leur propre chef, leur sélection dans le dispositif est souvent lié à leur appartenance à un parti. Cela rassure les acteurs. Un maire concède en entretien à propos de la sélection des membres du conseil de développement : « Tant qu'à avoir des personnes qui vont discuter des projets de la mairie, je préfère que ce soit des gens qui pensent comme moi ou disons au moins qui ont les mêmes valeurs c'est sûr. »¹⁵ A l'inverse, les groupes d'opposition peuvent avoir intérêt à investir ces espaces pour donner de la résonance à leurs critiques : « Faudrait qu'on fasse en sorte d'être présent au conseil de développement » alerte un secrétaire de section du PS. Ou encore, lors d'une réunion de parti, un responsable d'opposition revient sur l'intervention d'un habitant lors d'un conseil de quartier « Il avait l'air remonté, faut le rencontrer »

¹³ Eléments de communication à Vaulx-en-Velin notamment sur le site internet et sur plaquette municipale

¹⁴ Site de la ville de Venissieux <http://www.ville-venissieux.fr/Developpement-humain-durable/Conseil-citoyen/Presentation>

¹⁵ Entretien avec D, maire UMP, septembre 2013

Rares sont les enquêtés affirmant qu'il existe des consignes aux militants pour participer à des instances participatives. Au mieux, il s'agirait de suggestions individuelles : « Il n'y a pas d'incitations à participer aux conseils de quartiers mais quand quelqu'un vient nous voir, on lui dit, si tu veux être élu, vas y.. Notamment pour les jeunes, ça permet d'être au courant des débats dans une ville ou un quartier. »¹⁶ Pourtant nos observations montrent d'une part que des militants s'investissent dans ces instances et d'autre part qu'il existe une réelle connivence entre les élus et certains participants dont quelques-uns ont des postes stratégiques. Ces deux phénomènes s'expliquent par un troisième qui est la propension des partis et des élus à s'intéresser et à courtiser les membres des instances participatives. Les partis voient dans ces dispositifs des viviers de candidats potentiels notamment pour les listes des municipales souvent compliquées à achever. « C'est sûr que quand quelqu'un s'est impliqué dans la vie de sa cité, c'est bon signe et ça nous intéresse »¹⁷ « c'est une bonne première expérience » « ça nous permet de voir qu'il a fait ses preuves ».

Ce qu'il est important de noter c'est la proximité entre le système partisan et les participants du conseil de quartier. Leur engagement dans le conseil de quartier est systématiquement l'objet d'un repérage par les responsables de partis politiques soucieux de surveiller le « tissu social actif », c'est-à-dire l'ensemble des habitants qui s'engagent dans la vie de la cité. Plus peut-être que dans le monde associatif, les membres des dispositifs participatifs sont considérés comme des impétrants de la démocratie représentative. Du côté du Parti socialiste, on ne cache pas qu'il y a « un travail de veille sur les personnalités qui ressortent dans les conseils de quartiers ». La propension croissante à faire appel à des personnalités dites « de la société civile » favorise l'émergence de ces profils. Mais il arrive aussi que des adhérents de partis politiques s'investissent afin d'augmenter leur chance d'être sur une liste. Un arrondissement de Lyon est assez typique de cette dynamique : sur l'arrondissement Croix Rousse, 5 élus sur 14 étaient membres du conseil de quartier dont quatre étaient et sont toujours membres d'un parti politique (PS ou EELV).

Du côté d'EELV, on affirme qu'il n'y a pas de « stratégie autour des conseils de quartiers ». Néanmoins, un élu reconnaît que quand un militant veut s'engager on « l'encourage à s'inscrire dans les conseils de quartiers, c'est là qu'il pourra se faire connaître et savoir quels sont les débats du moment »¹⁸. Sur le fait que des membres voient ça comme une manière de se faire élire, les partis considèrent que « ce n'est pas grave, c'est politique, c'est normal c'est un marche pied pour les ambitieux, tremplin pour élection car c'est un engagement »¹⁹ il faut connaître le quartier et travailler pour son amélioration.

La démarche personnelle de participation aux conseils de quartiers résulte d'une logique de pénétration du champ politique traditionnel. Il y a aussi des logiques collectives d'investissement des espaces de concertation. Nous avons ainsi observé des consignes de participation. En étant inscrit à un certain nombre de mailing list de différents partis, nous avons pu observer des consignes de participation : Les enquêtes publiques autant que les sondages en ligne sont ainsi largement « occupés » par des partis politiques qui incitent leurs adhérents à aller voter « aussi souvent que possible » pour « peser dans le débat politique ». Les partis déploient leurs troupes dans les réunions publiques. Certains l'assument ouvertement mais la plupart des élus et dirigeants de partis préfère rester discret sur ce sujet. Ils sont conscients que cela procède d'un détournement de l'esprit des dispositifs.

¹⁶ Entretien avec L, (élu EELV) le 11 mars 2013

¹⁷ Entretien avec E, salarié de la fédération du Rhône PS

¹⁸ Entretien avec L. (élu EELV) le 11 mars 2013

¹⁹ Entretien avec Y..., responsable fédération UMP

Conclusion

Cette étude nous a permis de revenir sur l'offre institutionnelle de participation dans le Grand Lyon. L'analyse des initiatives *top down* en la matière nous permet de comprendre le rôle des acteurs de la démocratie représentative dans la transformation de celle-ci et l'irruption de nouveaux rapports avec les citoyens. Derrière le consensus participatif qui semble se dégager au sein du champ politique, apparaissent des approches diverses, des modalités variées voire des justifications contradictoires de la participation. Des résistances à l'impératif participatif restent plus ou moins prégnantes. Nous ne pouvons affirmer l'existence d'un réel clivage sur la question de la participation. Tout au plus, les différentes cultures politiques sous-tendent différentes conceptions de la participation ce qui mériterait une étude plus approfondie afin de comprendre les poids de l'idéologie et des cultures partisanes. Il semble néanmoins que l'initiative individuelle et l'existence de réseaux soient les moteurs principaux de la promotion et de la diffusion des discours et des pratiques participatives.

Parallèlement à une transformation de l'identité militante et du délitement du lien d'adhésion, les partis politiques comptent sur les procédures participatives pour trouver de nouveaux soutiens ou de nouveaux relais. Pour les militants d'ailleurs, ces espaces représentent des opportunités d'engagements alternatifs qui permettent une distanciation avec la sphère partisane sans se couper du champ politique. Ils peuvent être aussi un espace où les partis repèrent et recrutent leurs militants. Au-delà de la rencontre entre l' élu et le citoyen, les instances participatives se retrouvent à la frontière entre les partis politiques et la société.

Il faut déconstruire les arguments en faveur ou contre ces dispositifs pour mettre en évidence les conceptions de la démocratie et de la citoyenneté qui sous-tendent le rapport des élus et des partis politiques à ces procédures. Après tout, ce sont bien les élus qui sont à l'initiative de ces instances. La science politique a sans doute à analyser les tensions sous-jacentes entre la vision des dispositifs conçus par les élus et l'appropriation qui en est faite par les citoyens. En effet, les instances participatives participent d'une redéfinition du risque associé à l'expression publique citoyenne et à la réévaluation des interactions avec le pouvoir.

- Rowe G, Frewer L, Winter , « Public participation methods : A framework for evaluation. » *Science, Technology and Human Values*, Vol. 25 No. 1, 2000, pp. 3-29
- Bacqué M-H, Sintomer Y (dir.), La démocratie participative inachevée, *Genèses*, adaptations et diffusions, Yves Michel, Gap, 2010
- Blondiaux L et Sintomer Y, « L'impératif délibératif », dans *Politix*, vol.15, n°57, 2002
- Fung 2004 *Empowered participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton, Princeton University Press
- Gourgues Guillaume, Thèse pour l'obtention du Doctorat en Science politique. Le consensus participatif: les politiques de la démocratie dans quatre régions française, IEP Grenoble, 2010
- Stewart K, *Assessing the democratic effectiveness of local governance*, 1999
- Mazeaud A., « L'instrumentation participative de l'action publique : logiques et effets. Une approche comparée des dispositifs participatifs conduits par la région Poitou-Charentes », *Participations*, 2012/1 (N° 2) 192 pages, Page 53-77
- Talpin J. et Nez H., *Généalogies de la démocratie participative en banlieue rouge : un renouvellement du communisme municipal en trompe-l'œil ?* Page 97-115, *Genèses*, 2010/2 (n° 79) 176 pages,
- Talpin J et Carrel M., « Cachez ce politique que je ne saurais voir !. Ethnographie des conseils de quartier roubaisiens », *Participations* 2012/3 (N° 4), pp 179-206