



Métropoles

19 | 2016
Varia

La « parole des habitants » sous contrôle ? Compétition politique et participation citoyenne à Besançon et à Strasbourg

*'Citizen participation' under control ? Political competition and participatory
policies in Besançon and Strasbourg*

Virginie Anquetin et Cécile Cuny



Éditeur

ENTPE - École Nationale des Travaux
Publics de l'État

Édition électronique

URL : <http://metropoles.revues.org/5358>

ISSN : 1957-7788

Référence électronique

Virginie Anquetin et Cécile Cuny, « La « parole des habitants » sous contrôle ? Compétition politique et participation citoyenne à Besançon et à Strasbourg », *Métropoles* [En ligne], 19 | 2016, mis en ligne le 01 décembre 2016, consulté le 24 décembre 2016. URL : <http://metropoles.revues.org/5358>

Ce document a été généré automatiquement le 24 décembre 2016.



Métropoles est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

La « parole des habitants » sous contrôle ? Compétition politique et participation citoyenne à Besançon et à Strasbourg

'Citizen participation' under control ? Political competition and participatory policies in Besançon and Strasbourg

Virginie Anquetin et Cécile Cuny

- 1 Les travaux qui analysent depuis une vingtaine d'années le développement de la « démocratie participative » en France soulignent de façon unanime les limites que les institutions publiques posent à la participation effective des citoyens aux prises de décision. La participation institutionnalisée a par exemple été analysée comme une ressource politique aux mains des élus pour mettre en scène leur proximité avec le terrain et leur capacité à répondre aux demandes des citoyens (Le Bart, Lefebvre, 2005 ; Anquetin, Freyermuth, 2008). Quelles que soient les innovations sociales et procédurales mises en œuvre (Nez, 2010 ; Faure, Teillet, 2011) ou l'éventuelle politisation des enjeux qui en émerge, un constat désabusé caractérise l'ensemble de la littérature consacrée aux effets de la participation sur les politiques publiques (Mazeaud, Sa Vilas Boas, Berthomé, 2012) : « l'offre de participation n'entraîne pas le chaos ; elle ne renverse pas les pouvoirs établis ; elle n'empêche pas – ou très rarement – les projets de passer » (Rui, 2009 : 77). Partant de ce diagnostic, nous souhaitons examiner dans quelle mesure la compétition électorale, qui contraint en permanence l'activité des élus et de leurs auxiliaires (Lagroye, 1994), conditionne aussi la manière dont la participation est promue et mise en œuvre par les institutions publiques. La généralisation de formes multiples de dispositifs participatifs dans des collectivités de toutes tailles et orientations partisanes en France invite en effet à s'interroger sur la façon dont les politiques de participation des habitants sont configurées par les rapports de force partisans (Freyermuth, 2013) à l'échelle locale. Dans quelle mesure la compétition politique exerce-t-elle des contraintes sur les

modalités d'expression des citoyens dans des arènes participatives ? À travers quels mécanismes ces contraintes s'exercent-elles ? Dans quelle mesure ces mécanismes varient-ils d'une configuration sociopolitique à l'autre ?

- 2 Pour répondre à ces questions, notre démonstration s'appuie sur une comparaison entre les politiques de « démocratie participative » menées à Strasbourg et Besançon pendant la mandature 2008-2014¹. Ces deux villes, dirigées par un maire PS à la tête d'une alliance entre listes socialiste et écologiste, sont caractérisées par des configurations politiques opposées : la première est compétitive tandis que la deuxième est tendanciellement stable. Après une présentation de nos deux terrains, nous montrerons qu'à Strasbourg les gages affichés par la municipalité pour marquer son volontarisme en matière de « démocratie locale » concourent à faire émerger une « parole habitante » soumise aux impératifs de production du crédit politique du maire. À l'inverse, à Besançon, la participation est appropriée de manière plus critique par les citoyens, sans pour autant avoir davantage d'impact sur la gestion politique locale. Ces différences éclairent la façon dont les anticipations électorales des élus municipaux, et les configurations de rapports de force dans lesquelles ils sont enserrés, contribuent à structurer leur investissement des dispositifs de participation, au-delà des affichages politiques auxquels ils donnent lieu.

Deux cas emblématiques de « démocratie de proximité » dans des configurations sociopolitiques opposées

- 3 Durant les années 1990 les recherches françaises sur la participation ont multiplié les monographies portant sur des expériences menées dans une diversité de champs d'action et étudiées à partir d'un éventail tout aussi diversifié d'approches disciplinaires et conceptuelles (Blondiaux, Fourniau, 2011). Dans les années 2000, les premières recherches comparatives menées à l'échelle européenne ont permis d'esquisser différents modèles de participation (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005 ; Sintomer, Herzberg, Röcke, 2008 ; Talpin, 2007) qui, tout en conservant une dimension normative, ne se contentent plus de mesurer différents « degrés » de participation (Arnstein, 1965) mais rendent compte de la diversité des contextes sociopolitiques, des procédures et des cadres normatifs qui sous-tendent les expériences participatives contemporaines. Partant de ces résultats, nous considérons que les deux dispositifs étudiés à Strasbourg et à Besançon constituent deux cas emblématiques du modèle de la « démocratie de proximité » qui influence un grand nombre d'expériences participatives dans les villes françaises mais aussi dans quelques villes européennes comme Berlin (Cuny, Herzberg, 2008). Comme l'indiquent Yves Sintomer, Carsten Herzberg et Anja Röcke, « le principal trait [de ce modèle] est de valoriser une proximité à la fois géographique et d'écoute entre citoyens d'un côté, administration et autorité locale de l'autre, tout en laissant exclusivement le pouvoir de décision dans les mains des seconds » (2008, p. 227). Ces deux cas nous permettent enfin d'interroger l'influence de la compétition électorale en France sur les modalités de mise en œuvre de la « démocratie de proximité ».
- 4 À Strasbourg, la préoccupation pour la « démocratie participative » de l'équipe municipale issue de l'alliance électorale entre les listes du Parti socialiste et d'Europe Écologie – Les Verts est matérialisée par l'organisation d'une grande direction « de la

démocratie locale et de la proximité » : l'étendue de ses interventions paraît garantir la généralisation de relations régulières entre habitants et représentants municipaux au sujet des projets d'urbanisme. Cette direction agrège des dispositifs hérités des municipalités antérieures, des services issus d'obligations légales et de nouvelles formules de rencontre entre habitants et représentants de la municipalité, présentées comme favorisant une pratique du pouvoir local « démocratique », « ouverte » et « innovante ». L'enquête porte plus spécifiquement sur deux dispositifs exemplaires des efforts institutionnels de la mairie pour mettre en scène son ambition en matière de « démocratie locale ».

- 5 Organisé de 2009 à 2013, l'Atelier urbain est réputé permettre l'organisation de discussions publiques largement ouvertes aux habitants au sujet de la future extension de la ville de Strasbourg et de son développement au-delà des projets d'équipement localisés. Ce label d'« Atelier urbain », sélectionné pour son attractivité présumée vis-à-vis des résidents et des journalistes, permet de mettre en cohérence, sous une étiquette prospective, des formats variés de manifestations auxquelles prennent part un nombre variable d'« habitants » sous l'égide d'« experts » ou de « facilitateurs » (expositions, animations en bibliothèque ou dans les espaces publics, projections cinématographiques, conférences-débats, manifestations associatives montrant le produit d'échanges avec des « habitants » à propos de leur quartier, groupe de travail mensuel d'environ 80 personnes sur la « silhouette urbaine » pour « rêver la ville », roulotte itinérante d'information, « balades urbaines » suivies de discussions dans un café).
- 6 Les Ateliers de projet sont présentés par la mairie comme portant sur des questions plus circonscrites, mais aussi plus concrètes pour « associer les habitants » aux projets municipaux. Quatre projets situés sur l'axe d'urbanisation des rives du Rhin² sont initialement retenus pour être présentés aux habitants et le cas échéant négociés avec eux. Quatre ateliers supplémentaires sont ouverts, à la suite de mobilisations associatives publiques, sur d'autres dossiers municipaux relatifs à des quartiers existants ou à des projets en suspens. La remise en cause « participative » des projets municipaux est toutefois limitée : l'édification contestée d'un quartier d'affaires, dossier plus épineux pour la municipalité parce qu'il n'est pas soutenu par les écologistes de la majorité, ne donne lieu qu'à des réunions publiques spécifiques, dirigées par deux élus fiables pour le maire Roland Ries : son bras droit, l'adjoint aux Finances Alain Fontanel, et Catherine Trautmann, ancien maire et ancien ministre, alors vice-présidente de la CUS déléguée au développement économique.
- 7 À Besançon, où la « démocratie locale » se limite pour l'essentiel aux obligations réglementaires, nous avons étudié le Conseil de Développement Participatif (CDP) mis en place en 2002 pour valider le projet de territoire de la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon (CAGB) créée en 2001. Les Conseils de développement sont rendus obligatoires par la loi Voynet du 25 juin 1999, mais leurs compétences, leur mode de composition et d'organisation sont laissés à la discrétion des élus. Le Conseil de Développement Participatif de Besançon réunit, au moment de sa création en 2002, des représentants de la société civile qui ont participé à l'élaboration du projet de territoire de l'agglomération. Il compte au moment de l'enquête une soixantaine de membres actifs (pour 150 sièges disponibles), issus pour deux tiers de la ville de Besançon et pour un tiers des communes de sa périphérie. Le profil sociodémographique des membres est conforme à la plupart des instances de « démocratie locale » qui recrutent leurs participants sur la base du volontariat, c'est-à-dire qu'elle se caractérise par une surreprésentation des

hommes de plus de 50 ans issus des catégories sociales supérieures (un tiers de femmes, deux tiers d'hommes ; 67 % de membres âgés de plus de 50 ans ; 37 % de membres issus de professions et catégories socioprofessionnelles intellectuelles et supérieures, 44 % issus des professions intermédiaires³). Les participants se répartissent en deux collèges : le collège « société civile » regroupe des citoyens qui siègent en leur nom propre ; le collège « organisations » comporte des représentants d'associations, d'institutions et de syndicats. Le premier collège est cependant le plus actif. Les travaux sont assurés au sein d'ateliers d'une durée d'un an environ sur des thématiques « commandées » par la communauté d'agglomération (saisines) ou proposées par les membres en assemblée plénière (autosaisines). La coordination entre les différents ateliers est assurée par un bureau composé de 15 membres élus en assemblée plénière à chaque renouvellement de l'instance, c'est-à-dire tous les 3 ans⁴.

- 8 Du point de vue des procédures mises en place et des objectifs affichés, nos deux cas relèvent ainsi d'un modèle participatif commun. Ils s'inscrivent cependant dans des configurations politiques opposées. À Strasbourg, une équipe socialiste a conquis la mairie en 1989 mais l'a perdue entre 2001 et 2008. Mais surtout, les dirigeants socialistes municipaux perçoivent la mobilisation électorale d'un nombre suffisant de votants comme un travail complexe au résultat incertain. De ce fait, ils recherchent l'évitement des polémiques et privilégient l'affichage d'une offre politique « apaisante » et non clivante afin de minimiser les risques de déstabilisation du maire par les compétiteurs adverses ou par les journalistes locaux (Anquetin, 2011). Cette perception provoque, lors de la campagne de 2008 et tout au long du mandat, une forte sensibilité de l'équipe de Roland Ries aux discours critiques émis par l'opposition ou publiés par les journalistes, et un effort constant pour leur trouver des parades.
- 9 À l'inverse, la ville de Besançon témoigne d'une importante stabilité politique depuis 1953, date à laquelle le socialiste Jean Minjot s'installe à la mairie pour quatre mandats. Deux autres maires socialistes lui ont succédé depuis : Robert Schwint, de 1977 à 2001, et Jean-Louis Fousseret, depuis 2001. Cette stabilité politique repose moins sur l'ancrage local du parti socialiste que sur la capacité des maires à nouer des alliances avec différents secteurs de la ville (Borraz, 1998). Les élections de 2008 sont marquées par une reconfiguration des alliances politiques du maire, qui intègre les Verts et des élus centristes sur une liste renouvelée de moitié par rapport à la mandature précédente.
- 10 Partant de ces deux situations contrastées, notre analyse rend compte des modalités différenciées selon lesquelles les interactions multiples, concordantes ou conflictuelles, entre « habitants » et représentants de la municipalité, sont converties en une « parole citoyenne » encadrée par l'institution municipale dans les deux expériences étudiées. Nous montrerons qu'à Strasbourg la « démocratie locale » donne lieu à un affichage municipal fort à travers des dispositifs nombreux et variés. Toutefois, la production de la « parole citoyenne », les conditions de sa publicisation auprès des journalistes et la faible autonomie du personnel chargé de la « participation » manifestent un contrôle étroit des équipes du maire sur cette dernière afin de prévenir l'émergence d'éventuelles controverses. À Besançon, nous avons affaire à un dispositif faiblement investi par les élus et largement déconnecté des circuits de prise de décision de l'institution intercommunale. Si l'on y observe une série d'innovations, qui ne sont pas sans effets sur les postures citoyennes, elles restent sans danger pour les élus et n'ont aucun effet sur les politiques locales.

Strasbourg : produire une « parole habitante » ajustée aux contraintes de production du crédit politique du maire

- 11 La « démocratie locale » est érigée en priorité de l'action publique municipale en 2008 sous l'effet d'une conjoncture électorale qui va amener le maire à multiplier les dispositifs de « participation ». Le caractère propice à la production de controverses publiques de ces espaces conduit l'équipe mayorale à en confier la gestion à un personnel sûr. Son travail consiste à mettre en œuvre un ensemble d'actions et de stratégies pour faire exister publiquement l'ouverture des projets municipaux à la discussion des habitants, tout en s'efforçant d'éviter l'émergence de polémiques dont la reprise par les journalistes pourrait engendrer une dégradation du crédit politique du maire. Le travail politique de ces auxiliaires mayoraux parvient ainsi à orienter le ton et le nombre des articles publiés sur ces dispositifs par le principal quotidien local⁵, de sorte que les éventuelles controverses soient neutralisées et que le traitement de la municipalité ne soit pas défavorable.
- 12 La prééminence du thème de la « démocratie locale » à Strasbourg doit s'interpréter à l'aune des contraintes conjoncturelles de positionnement des compétiteurs. En 2008, Roland Ries est porteur d'une identité « gestionnaire », issue des contraintes de positionnement des socialistes à Strasbourg et de sa rivalité antérieure avec Catherine Trautmann (Freyermuth, 2011), qu'il va être amené à réinvestir sur un nouveau mode, celui de la « démocratie locale ». En effet, ce thème constitue l'une des principales controverses ayant émergé pendant la campagne municipale. Le maire sortant élu en 2001, Fabienne Keller (UMP, ex-UDF), et son premier adjoint Robert Grossmann (UMP, ex-RPR) également président de la communauté urbaine, sont alors mis en cause non seulement par l'opposition, mais aussi par une fraction de leur propre camp qui dénonce leur attitude réputée « autoritaire » vis-à-vis de leur majorité, et leur « irrespect »⁶ de « la démocratie locale ». Le thème du respect de la « démocratie locale » constitue une ressource politique revalorisée par cette conjoncture compétitive, et ce d'autant plus qu'il constitue en outre un thème commun aux socialistes et écologistes facilitant la fusion des deux listes entre les deux tours. Cette conjoncture électorale fait donc émerger l'affichage de la « démocratie locale » comme priorité de ces *challengers*.
- 13 Une fois élu à la tête d'une coalition PS-EELV – dans laquelle les socialistes sont toutefois largement dominants –, Roland Ries, qui a fait campagne sur sa capacité à « revitaliser la démocratie locale », est contraint de montrer son ouverture à la « discussion » des projets municipaux, de sorte que ce positionnement demeure crédible et n'autorise pas l'ouverture d'un angle critique fort contre la municipalité. Dans une configuration électorale toujours perçue par l'équipe du maire comme difficile, la mise en scène de cette « ouverture » va ainsi requérir simultanément la présentation aux journalistes et aux électeurs de l'« expression des habitants » – donc la mise en scène de la discutabilité (Barthes, 2002) des projets municipaux – et une gestion de cette « expression » de sorte qu'elle ne contribue pas à dégrader le crédit politique du maire. En effet, dans le jeu politique local, toute controverse publiée dans le quotidien régional équivaut à une prise de position négative sur l'action du maire (Gaxie, Lehingue, 1984). L'action municipale présentée dans ces dispositifs « participatifs » est ainsi soumise à un régime de discussion publique et l'expression des critiques, susceptibles dans ce cadre d'être reprises par

l'opposition et les journalistes, fait l'objet d'une attention et d'une gestion particulières. D'un côté, la municipalité a besoin de faire en sorte que des « habitants » puissent ouvertement « s'exprimer » sur certains projets, mais de l'autre, leurs interventions ne doivent pas entraîner une dégradation du crédit mayoral. La conception des dispositifs de « démocratie locale » est donc enserrée dans cette double contrainte relative à la constitution du crédit politique de l'équipe en place. L'enquête a fait ainsi ressortir quatre types de critiques que le personnel municipal travaille à éliminer systématiquement. Afin que les interactions qui ont lieu dans ces dispositifs puissent être perçues par les journalistes et les électeurs comme d'« authentiques » moments de participation des habitants, les animateurs des dispositifs s'efforcent de faire produire aux « habitants lambda »⁷ des « recommandations ». Ou encore, pour que les dispositifs de « démocratie locale » ne puissent ni être dénoncés comme de simples actions de communication municipale⁸ ou de participation en trompe-l'œil, ni être commentés par les journalistes comme permettant à la mairie de concéder des faveurs à des « intérêts particuliers » ou à une clientèle politique, les animateurs travaillent à mettre en scène la capacité de la municipalité à trouver des compromis entre intérêts contradictoires et à satisfaire sans discrimination les « demandes » du plus grand nombre. Enfin, pour que n'émergent pas des critiques selon lesquelles la municipalité céderait facilement à la pression des résidents parce qu'elle n'aurait en réalité pas de réel projet, il importe que certains projets municipaux, sans être entièrement remis en cause, puissent être amendés par les dispositifs de « démocratie locale ».

- 14 Le personnel municipal chargé de la « démocratie locale » effectue un travail politique spécifique consistant à trouver le moyen de calibrer une « parole habitante » qui réponde à ces critères, et à s'assurer de sa reprise par les journalistes locaux. Le respect de ces critères n'est pas énoncé dans un cahier des charges explicite que les organisateurs et animateurs des dispositifs s'efforceraient de remplir, mais il borne leur perception de l'adéquation ou de l'inutilité, de la réussite ou de l'échec de ce qu'ils organisent.
- 15 L'organisation administrative de la politique municipale de « participation des habitants » révèle ainsi que loin d'être investie de façon autonome par des professionnels de la question, elle constitue la réponse dans l'urgence à un problème politique du maire et à ce titre, elle est stratégiquement encadrée par ses auxiliaires personnels. Bien que la « démocratie locale » soit présentée comme l'objet de l'activité d'une direction spécifique de l'administration municipale, la mise en œuvre des dispositifs municipaux de « consultation » ou de « participation » n'y est pas coordonnée de façon centralisée, elle est au contraire partagée en particulier avec les services de l'urbanisme – ce qui entraîne des tensions entre les agents administratifs de ces deux services. L'exposition journalistique des activités de cette direction explique également les propriétés professionnelles du responsable du « pôle Culture, territoires et démocratie locale » sous l'égide duquel elle est placée : polytechnicien, ayant rang de directeur général adjoint, ce proche du maire a déjà organisé un dispositif de consultation pour la rénovation d'un quartier populaire de Strasbourg lorsque Roland Ries occupait le fauteuil mayoral entre 1997 et 2000, mais son parcours et son expérience exclusivement municipaux l'éloignent du pôle « militant » des professionnels de la participation (Nonjon, 2012). Pour mettre en place l'Atelier urbain, qui doit montrer que le maire favorise la discussion « prospective » des dossiers municipaux par les habitants, et pour organiser les activités des Ateliers de projet, ce responsable recrute deux personnes dont les caractéristiques convergentes constituent des indices des propriétés recherchées pour ces fonctions. Celles-ci ne sont en

effet pas confiées à des professionnels de la « participation », mais à deux chargées de mission contractuelles, âgées d'environ 30 ans, préalablement employées par la Ville de Strasbourg, l'une à un poste d'assistante en matière de conseil en organisation, l'autre en tant qu'animatrice dans le cadre de manifestations associatives estivales à destination des jeunes. Diplômées en communication et marketing⁹, elles ont également une bonne connaissance des espaces académiques et associatifs strasbourgeois dans le domaine de l'urbanisme, des arts et du social. Faiblement légitimes parmi les architectes municipaux et sans expérience du monde des professionnels de la participation, les animatrices de l'Atelier urbain ne sont pas en mesure d'imposer une pratique de la « participation des habitants » qui échappe au travail politique requis par les contraintes électorales du maire.

- 16 Ce travail politique consiste d'abord en une socialisation des « participants » aux contraintes du consensus politico-administratif et en un cadrage étroit des réunions publiques (Futrell, 2002) qui décourage les prises de position hostiles à la municipalité.
- 17 Le dispositif « participatif » des Ateliers de projet illustre ce travail politique. Il tend à instaurer une discipline ou une mise en forme prescrite dans l'adresse à la municipalité, selon laquelle tous les points de vue doivent être entendus et ont droit d'expression, dès lors qu'ils ne sont pas « polémiques » – « polémiquer », c'est chercher à mettre la municipalité en difficulté ou dénier publiquement ses efforts en matière de « concertation ». Pour abaisser les risques de « polémique » au cours des réunions publiques et techniciser leur contenu, un travail préalable entre services municipaux et cabinet du maire est réalisé pour délimiter à l'avance l'ensemble des questionnements autorisés sur le « projet » débattu – y compris des visions antagonistes et donc potentiellement conflictuelles – en établissant une stratégie d'exposition de sa genèse et des solutions « techniques » aux différents « problèmes ». Lorsque les animatrices des Ateliers de projet, les techniciens municipaux ou les collaborateurs de cabinet du maire anticipent que la discussion publique sera conflictuelle – ce qui entraînerait une couverture journalistique négative de l'action municipale –, le dispositif est renforcé en amenant les élus municipaux à y contribuer en contrôlant également leur langage et leurs attitudes.

« Sur des dossiers chauds, on fait en sorte que les élus aient les éléments en amont, qu'ils puissent y réagir, on les rassure aussi. On leur montre ce qui va être présenté quelques jours avant la réunion, pas le jour même (...). C'est pour préparer avec eux les réponses à des questions qui pourraient les mettre mal à l'aise qu'on les voit plus tôt, et on leur donne des éléments de langage pour répondre. On fait en sorte de ne pas mettre ni les services en porte-à-faux, ni les élus. On fait un bloc solidaire, quand on va en réunion publique (...). Par exemple, sur les Ateliers de projet à la Robertsau, où c'était très compliqué, on a eu trois heures de réunion préparatoire avec les services en amont, et quasiment une heure de validation politique, pour deux petites heures de réunion sur place (...). Pour chaque atelier de projet, je monte une équipe projet, composée du ou des chefs de projet, du chargé de mission proximité, des représentants des prestataires (...). Et il y a toujours quelqu'un du cabinet du maire qui est associé (...). On fait les déroulés, on se dit ce qu'on va faire, on revoit les « PowerPoint » au mot près, il y a une première réunion, (...) je mets par écrit le déroulé, je renvoie, on redébat, on alimente s'il faut alimenter (...). Par contre, pour l'atelier de projet des Halles [où il n'y avait pas de tension], on a seulement validé entre services et on a fait remonter le déroulé aux élus pour information. » (Responsable atelier urbain, entretien, 20 février 2012)

- 18 Cette discipline d'expression est en outre diffusée par l'intermédiaire de participants déjà « formés » : les conseillers de quartier sortants, déjà socialisés aux contraintes de

production de l'action municipale, constituent un public disponible pour intervenir comme « participants compétents » parmi ceux des « habitants », représentants associatifs ou riverains, qui seraient plus enclins à adopter un ton ostensiblement critique. Leur inclusion dans les dispositifs participatifs tend à canaliser les investissements publics autrement potentiellement polémiques. L'organisation de dispositifs « prospectifs » permet d'enrôler ces « participants » dans l'animation de la « démocratie locale ».

- 19 Ce travail politique de production d'une « parole habitante » ajustée aux contraintes de production du crédit politique du maire prend aussi la forme d'un enrôlement des « participants » par la convivialité, qu'organise l'Atelier urbain.
- 20 Ce label désigne des manifestations variées dont le faible coût d'entrée « participatif » favorise l'attraction d'un nombre supérieur de « participants », toujours difficiles à mobiliser dans les dispositifs municipaux, et leur transfert d'un dispositif à l'autre (Gourgues, 2012).
- 21 En effet, les organisatrices de l'Atelier urbain sont, par leur insertion dans les espaces académiques et associatifs locaux, en mesure de mobiliser d'autres professionnels auxquels elles délèguent en partie l'animation du dispositif : enseignants et étudiants de l'école supérieure des arts décoratifs (organisation d'une semaine de la démocratie locale ou de visites sur site), anciens étudiants de l'école nationale supérieure d'architecture (création d'un « atlas des formes urbaines »), groupes de musiciens locaux (animation des soirées de la semaine de restitution de l'atelier urbain), animateurs de radio étudiante (interviews et reportages), association militante dans un quartier populaire (organisation de projections de documentaires suivies de réunions publiques avec des cadres ou des élus municipaux), etc. Parce que ces manifestations ne donnent pas lieu à une action municipale immédiate en direction des « habitants » concernés, l'implication de partenaires associatifs mobilisant leurs publics préconstitués, loin d'être dénoncée comme relevant d'intérêts particuliers, tend à produire un crédit d'authenticité de la « parole habitante ». La jeunesse des animatrices, leur recours à des partenaires apparemment éloignés du service de la municipalité (tels que les étudiants ou les musiciens locaux) et leur enthousiasme dans la mise en œuvre d'actions de « participation » ont pour effet convergent que les publics de l'Atelier urbain ne perçoivent globalement pas ce dispositif comme le produit de préoccupations de communication de la municipalité.
- 22 Les diverses modalités d'animation de l'Atelier urbain semblent ainsi sélectionner une population socialement homogène, plus jeune, plus féminine (même si les femmes ne sont pas majoritaires), à plus fort capital culturel et plus active¹⁰ que celle des conseils de quartier. La diversification relative du public de l'Atelier urbain n'est pas incompatible avec la production d'une « parole habitante » présentable aux journalistes. En effet, son public est souvent employé par ou prestataire de service pour les collectivités locales ou leurs satellites, ou susceptible de le devenir (étudiants en architecture, urbanisme ou éco-conseil, constructeurs locaux de mobilier urbain, responsables d'associations culturelles, employés du conseil général, etc.), ce qui incline les participants à une bonne volonté participative.

Notes de terrain : « Les promenades urbaines suivies d'une réunion dans un café, dont le format peu intimidant est susceptible de faciliter la prise de parole, n'attirent au final qu'un très faible nombre de participants, quand elles ne doivent pas être annulées. L'une d'entre elles, organisée dans un quartier bourgeois du

centre-ville, rassemble les 2 animatrices de l'Atelier urbain, 2 architectes enseignants prestataires de service pour l'Atelier urbain, et 5 autres personnes dont 2 étudiantes en architecture, présentes à la demande de leurs enseignants, 2 étudiantes en reconversion à l'Institut privé Éco-conseil qui espèrent voir de la « participation » en pratique, domaine qui fait partie de leur cursus, et 1 Strasbourgeois d'environ 50 ans qui se déplace en fauteuil roulant électrique. Ou encore, les réunions à la mairie sur le thème de la « silhouette urbaine » rassemblent davantage de participants (jusqu'à environ 80), mais les plus réguliers sont des prestataires de la mairie : « La dernière fois à l'atelier urbain Silhouette urbaine, on a fait atelier colle-ciseaux-découpage. On devait proposer une représentation sur le thème de la Ville audacieuse... Quand ils ont vu ça, ceux des architectes présents qui se prennent un peu au sérieux se sont levés et sont partis. Certains en disant : « il faudrait cesser de rêver la ville parce qu'on voit ce que ça a donné dans les années 30 et 50 ! » Ou encore : « c'est bien de rêver la ville, mais si on pouvait avoir un document projeté sur les projets en cours sur le territoire urbain de la ville, ça nous permettrait d'avoir du concret ». Le responsable de l'atelier était très emmerdé. » (Responsable d'une association subventionnée par la mairie, participante à l'Atelier urbain, notes de discussion téléphonique, 18 avril 2012). »

- 23 En public, les participants expriment souvent spontanément le souhait de « faire des remarques constructives », les attitudes agressives ou polémiques et l'expression des contrariétés personnelles de quelques-uns étant désapprouvées à haute voix par les autres. En outre, le format convivial des réunions encourage des postures de « bons citoyens » (Talpin, 2006). On peut faire l'hypothèse que l'homogénéité sociale de ces groupes souvent restreints favorise un entre-soi où sont exprimées les opinions publiquement dicibles propres à ces catégories moyennes diplômées, dont la stabilité salariale est variable. La synthèse finale de l'atelier urbain met d'ailleurs en avant quatre thèmes consensuels pour ces groupes : la nature et l'eau en ville ; les espaces publics et espaces à partager ; l'équilibre entre identité, diversité et mixité ; le patrimoine de demain. Ces publics tendent ainsi à prendre part aux dispositifs sans en perturber le fonctionnement, et leur « expression » ne semble pas résulter d'un simple sondage d'opinion.
- 24 Le dernier volet de ce travail politique consiste dans un effort pour que les activités de l'Atelier urbain engendrent une couverture journalistique plutôt abondante¹¹ et favorable de l'action de la municipalité, en particulier dans le quotidien régional et dans la presse spécialisée¹². Les activités publiques organisées par la Direction de la démocratie locale sont en effet présentées aux journalistes non seulement à travers des conférences de presse régulières, mais aussi grâce aux événements « participatifs » ou aux inaugurations d'espaces ou d'équipements publics dont la rénovation a donné lieu à « concertation ». Mais plus encore, les désaccords sur les projets sont partiellement soustraits à un traitement journalistique dans la mesure où les groupes mobilisés ont moins facilement l'initiative de leurs déclarations, la tenue des « débats » reposant sur leur organisation par la municipalité.
- 25 Ainsi, face à des oppositions exacerbées dont l'union pourrait entraîner une mise en cause forte de l'équipe municipale, celle-ci peut se retrancher derrière une position d'arbitre des dissensions. Vis-à-vis de ses alliés dans la majorité ou de ses adjoints réclamant des investissements plus « militants », le maire peut enfin faire disparaître ses positions gestionnaires derrière l'argument démocratique de la « consultation des habitants ».
- 26 À Besançon, au contraire, nous allons voir que la participation ne constitue pas un enjeu politique important pour la communauté d'agglomération. La tension compétitive entre

les différentes forces politiques en présence paraît d'autant moins importante que le PS est en place depuis plusieurs décennies et que le pilotage de l'agglomération repose sur une adhésion consensuelle des élus de la périphérie aux projets du maire de la ville-centre qui préside la communauté d'agglomération. Or, dans ce contexte, bien que la parole citoyenne paraisse plus autonome et critique que dans le cas strasbourgeois, elle se déploie dans un espace peu articulé aux institutions locales, ce qui en limite de fait les effets, tant sur les politiques publiques que sur les décisions politiques.

Besançon : une appropriation citoyenne sans effet sur la gestion locale

- 27 À l'origine, c'est-à-dire à partir de 2002, les participants du Conseil de Développement Participatif (CDP) de l'agglomération du Grand Besançon sont essentiellement issus du monde associatif. Ce mode de recrutement évolue à partir de 2009, en relation avec une vision plus gestionnaire de la participation chez certains élus et avec le sens que prend dans ce cadre l'usage du tirage au sort. Si cette évolution transforme la vie interne de l'instance, en amenant un profil de participants davantage susceptible d'investir le dispositif de façon critique, nous montrerons qu'elle a un impact très limité sur la gestion locale, dans la mesure où le CDP reste déconnecté des circuits traditionnels de décision.
- 28 Comme c'est le cas des conseils de développement lillois et nantais étudiés par Rémi Lefebvre et Martine Revel, le Conseil de Développement Participatif (CDP) bisontin s'appuie sur deux ressources pour justifier sa raison d'être vis-à-vis des élus communautaires, des autres instances participatives de la ville-centre ou des populations locales : la représentativité et l'expertise (Lefebvre, Revel, 2012, p. 193). Lorsque nous commençons notre enquête en 2010, soit quelques mois après le renouvellement des membres du CDP, ces deux ressources sont en tension.
- 29 Depuis 2002, le CDP regroupe des représentants associatifs, sociaux et économiques cooptés par les élus communautaires. L'entretien qui suit, mené avec une femme qui a participé à la création de l'instance, indique que sa légitimité repose alors essentiellement sur l'expertise professionnelle ou associative de ses membres :

« Eh bien... je pense que si je suis là, c'est parce que j'ai toujours été très engagée dans la vie collective, par le biais d'associations, de groupes divers et variés, des groupes d'animation locale quand j'étais très jeune dans la militance chrétienne où je me suis formée. Et puis après, bon les parents d'élèves, au niveau professionnel aussi dans une association de salariés, au niveau syndical, et au niveau local, j'y suis venue par le fait de notre venue dans un territoire relativement nouveau pour nous, on savait qu'on allait y faire un bout de chemin, on avait des enfants, voilà. Donc moi je me suis beaucoup investie dans plusieurs associations locales, notamment dans (...) une association pour la musique, l'information, la culture, l'animation sportive et l'environnement, qui est devenue une très grosse association avec le temps (...). J'y suis d'abord rentrée comme administrateur simple au bureau, et puis voilà, j'ai pris la présidence pendant cinq ans. Quand j'étais à ce niveau de responsabilités, c'est vrai que j'ai essayé de travailler en intercommunalité. On avait déjà des projets qui concernaient la musique sur l'agglomération, on voyait que ce type de collectivité allait prendre de plus en plus de place et de poids dans nos vies, et je me disais que c'était peut-être un bon échelon d'investissement collectif. Il se trouve que, bon, je suis un petit peu l'actualité, j'ai vu des séances, des débats auxquels était invité l'ensemble de la population, et comme je suis un peu curieuse je me suis dit que j'allais aller voir, c'est vrai qu'on a

eu une série de trois conférences qui ont constitué les premiers temps de l'entrée dans l'agglo, uniquement pour voir des gens intéressés, à la suite de quoi on a été cooptés en fait¹³. »

- 30 À partir de 2008, le CDP est confronté à une injonction à la « représentativité » émanant des élus communautaires. Cette injonction va de pair avec une conception gestionnaire de la participation que l'on rencontre chez de nombreux élus français, et de manière encore plus forte en Allemagne et dans les pays nordiques où la participation est un axe de modernisation des services publics : cette conception fixe pour objectif à la participation d'améliorer la prise de décision en impliquant les usagers dans l'évaluation de l'action publique (Sintomer, Herzberg, Röcke, 2008 ; Warin, 1997). Comme l'expriment très bien les trois élus auditionnés en 2009 dans le cadre de l'auto-évaluation menée par le CDP, ce dernier est en effet considéré comme une « force de contact » avec la population, permettant de « mesurer l'écart » entre ses besoins et les politiques publiques (CDP, 2009, p. 9-10). Or un tel objectif suppose des instances-relais de la population qu'elles soient représentatives, au sens statistique du terme, de cette dernière. Cette démarche fournit un point d'appui pour redéfinir les anciens conseils de quartiers ainsi que le CDP. Après le renouvellement de l'équipe municipale de Besançon, les anciens conseils de quartiers sont par exemple rebaptisés « conseils consultatifs d'habitants » et, comme leur nouveau nom l'indique, ils conservent un rôle consultatif, mais comprennent désormais un tiers de citoyens tirés au sort. De la même façon, lorsque le bureau du CDP constate, dans le cadre de son auto-évaluation de 2009, que les femmes, les jeunes et les communes périurbaines sont sous-représentés parmi les membres qui le composent, le président de l'agglomération lui suggère d'avoir recours au tirage au sort pour diversifier son recrutement¹⁴. Le bureau, principalement composé d'anciens membres attachés à la légitimité associative fondatrice de l'instance, rejette cette solution, au motif qu'elle affaiblirait la capacité d'expertise du CDP avec l'entrée de citoyens « profanes ». Il introduit toutefois dans le règlement l'obligation de procéder, tous les trois ans, au renouvellement du tiers des membres tandis que les élus communautaires limitent la participation des membres du CDP aux activités de ce dernier à trois mandats consécutifs.
- 31 Bien que le CDP compte, encore en 2012, 11 % de membres qui y sont impliqués depuis ses origines, le renouvellement de 2010 a amené 73 % de nouveaux membres¹⁵ porteurs d'une vision plus délibérative de l'instance :

« - Alors, le bureau, c'est une espèce de truc, quand on n'y est pas, on a l'impression que c'est une chambre, je ne sais pas ce qui s'y passe, c'est comme la chambre des parents (rires). Je ne sais pas ce qu'ils y font, mais bon. Alors en plus, récemment, on apprend que les co-présidents ont démissionné, pourquoi, on ne sait pas, on nous dit rien, il n'y a pas d'infos, quand on est en plénière, tout ça, c'est d'une lourdeur, il ne risque pas de s'échanger des choses importantes. Alors là, bon, voilà. Ce que j'ai dit aussi dans ce que j'ai écrit, c'est que moi je suis arrivée avec ma bonne volonté, mais aucune expérience de... de ce type de choses, et que j'ai mis du temps parce qu'on ne nous a rien expliqué au départ. Par exemple, j'ai mis une bonne année avant de comprendre qu'il y avait des gens au CDP qui étaient là à titre personnel, ce qui était mon cas, qu'il y avait des gens qui représentaient une personne morale, soit une association, ou un...

- Un syndicat...

- Voilà, ou un conseiller économique et social, j'ai mis un temps avant de piger ça. J'ai vu aussi qu'il y avait des gens qu'on voyait partout, j'ai dit « mais, c'est quoi ça, comment ils font, comment ils font pour être disponibles, pour avoir un petit peu de compétence pour tant de sujets », alors je les appelle les pros du CDP, c'est les

pros du CDP, on a l'impression qu'ils sont incontournables, que si on a envie, si on veut faire passer une idée ou je ne sais pas quoi, on a intérêt à passer par eux parce qu'ils sont partout, ça, ça m'a un peu énervée aussi¹⁶. »

- 32 Comme l'illustre cet extrait d'entretien effectué avec une femme arrivée en 2010 au CDP, les nouveaux membres critiquent le fonctionnement de l'instance, qu'ils accusent de « singer » les institutions intercommunales, et dénoncent les stratégies de multipositionnalité de certains membres ou la recherche du consensus dans les débats. Ces membres évaluent aussi le CDP à l'aune d'une représentation de la « démocratie participative » qui en fait un espace critique permettant une appropriation collective de sujets techniques et la formation d'une opinion publique informée et éclairée sur un objet déterminé. Autrement dit, ils le considèrent comme un lieu de politisation au sens large : il amènerait les participants à dépasser leurs intérêts privés pour considérer le bien public. Enfin, ces membres valorisent des formes plus descriptives de représentation et considèrent le manque de représentativité sociale du CDP comme l'une des raisons du déficit démocratique de son fonctionnement. Ce point de vue s'explique par le profil sociodémographique des membres issus du renouvellement : dans la mesure où ils ont contribué à améliorer la représentativité des communes périphériques, des femmes et des jeunes au sein de l'instance, ils appartiennent plus souvent à ces catégories que les anciens membres. Surtout, il s'agit davantage de « simples citoyens » qui, même s'ils ont une expérience d'engagement associatif antérieur, sont dénués d'attaches organisationnelles au moment où ils postulent au CDP et estiment donc ne représenter qu'eux-mêmes.
- 33 Ce dernier type de représentations se rencontre également dans le discours des élus des communes périurbaines, dont certains ont été auditionnés dans le cadre de l'auto-évaluation du CDP de 2009. Ils valorisent par exemple la « diversité de point de vue », le « regard décalé » sur les problèmes offert par les travaux du CDP, ainsi que son « indépendance » et le fait que ses avis soient rendus « sans contrainte ni technique, ni de budget » (CPD, 2009, p. 11, 26, 32). Pour autant, dans le discours de ces élus, ces représentations plus « délibératives » de la participation, dans la mesure où le CDP y apparaît comme un lieu d'exploration des possibles, n'entrent pas en contradiction avec les représentations plus fonctionnelles présentées plus haut. Le partage entre citoyens et élus, qui fonde le modèle participatif de la « démocratie de proximité », n'est en effet jamais remis en cause : le CDP a vocation à être consulté, tandis que la décision reste une prérogative des élus de la communauté d'agglomération. Autrement dit, si les instances participatives ont vocation à revivifier les relations entre les citoyens et les élus, et à améliorer l'action publique, il ne s'agit pas pour autant de transformer les rapports de pouvoir qui structurent cette action.
- 34 Ainsi, nous interprétons les tensions entre représentativité et expertise observées pendant l'enquête auprès des membres du CDP bisontin comme le signe d'une appropriation citoyenne sous contrainte. Cette contrainte s'illustre moins par l'investissement politique de l'instance et un contrôle effectif des élus, comme c'était le cas à Strasbourg, que par la nécessité de maintenir l'institution dans le temps alors même que son fonctionnement s'avère déconnecté de celui des institutions locales (en particulier de l'institution intercommunale). Comme l'a déjà montré Guillaume Gourgues pour le cas des institutions régionales, ce type de contrainte passe par l'activité des agents territoriaux chargés de la « démocratie participative » (Gourgues, 2012). Nous

examinerons ainsi l'action de l'animatrice du CDP à la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon.

- 35 Après une formation universitaire en sciences politiques et en sociolinguistique, l'animatrice du CDP bisontin a suivi un DESS de relations européennes avant d'assurer pendant 12 ans à l'Université de Franche-Comté la conduite de projets culturels. Parallèlement, elle a participé à la mise en activité des premiers conseils de quartier de la ville de Besançon dans le cadre d'une association de quartier qu'elle a créée et présidée pendant plusieurs années. Ainsi, elle associe des connaissances techniques dans les domaines de la gestion de projets à un ancrage dans les réseaux associatifs bisontins. Elle combine donc les propriétés des deux profils de professionnels de la participation mis en évidence par Magali Nonjon : le premier regroupe essentiellement des militants ancrés localement tandis que le second, qui émerge avec l'institutionnalisation de ce secteur de politiques publiques à l'échelle locale, se compose de profils dotés de savoirs plus formalisés et décontextualisés, que ce soit en matière d'organisation du débat public (sciences politiques, marketing,...) ou de connaissances plus techniques (architecture, urbanisme...) (Nonjon, 2005). Par rapport au cas strasbourgeois, nous avons donc affaire à une instance appropriée par des franges plus larges de la société locale et à une animatrice à même de mettre ses compétences et son militantisme au service de l'appropriation citoyenne du dispositif. Or, loin de modifier les équilibres politiques locaux et intercommunaux, cet activisme institutionnel entretient plutôt le mirage d'un « dispositif qui fonctionne » alors même qu'il est délaissé par les élus et occupe une position marginale au sein de l'institution intercommunale.
- 36 À l'origine, dix-sept élus de la communauté d'agglomération siègent au CDP. L'instance est également présidée jusqu'en 2009 par le maire de Besançon qui assure la présidence de la communauté d'agglomération. Ces modalités d'implication des élus ont été supprimées à la demande du bureau du CDP en novembre 2009 en raison d'une série de dysfonctionnements attribués à l'absentéisme des élus. En 2008, le CDP avait par exemple imaginé un dispositif d'accueil des cadres arrivant dans l'agglomération. Cette proposition a révélé la faible articulation de l'instance avec les circuits politiques de prise de décision : bien que les services techniques de l'agglomération aient été associés à la réflexion et aient participé à quelques réunions du CDP, ils n'ont pas intégré le dispositif à leur programme d'action, dans la mesure où celui-ci n'avait pas été validé par leurs élus référents, qui ignoraient tout de l'initiative du CDP. Parallèlement, le dispositif a cependant été validé par le président de la communauté d'agglomération, dont la décision n'a pas été relayée auprès des directeurs généraux des services compétents¹⁷. L'objectif de la suppression du collège des élus et de l'instauration d'une présidence distincte de celle de la communauté d'agglomération était ainsi de clarifier et de formaliser les relations entre le CDP et la communauté d'agglomération. Ces dernières passent désormais par l'intermédiaire de l'un des vice-présidents de la CAGB, qui la représente systématiquement lors des séances plénières du CDP et présente les travaux de ce dernier lors des réunions de la Commission « prospective » du conseil communautaire. Toutefois, assez symptomatiquement, ces modifications, soumises au conseil communautaire le 19 novembre 2009, ont été validées sans aucun débat par les élus¹⁸. Depuis 2009 et jusqu'à une période très récente, le CDP reste ainsi faiblement mobilisé par les élus communautaires, qui, hormis l'élu référent, n'assistent à aucune séance plénière et y font rarement allusion dans les délibérations du conseil communautaire, si ce n'est pour traiter des sujets circonscrits à l'échelle de proximité¹⁹.

Seule l'opposition le mentionne de manière sélective et stratégique pour appuyer certains de ses arguments : l'ancien candidat UMP à la mairie de Besançon aux élections municipales de 2008 participe ainsi régulièrement aux séances plénières du CDP et mentionne parfois les travaux de ce dernier dans ses interventions au conseil communautaire²⁰. Le faible portage politique de l'instance se manifeste, enfin, par un budget stagnant entre 2002 et 2009 (50 000 euros par an environ dédiés à son animation) et en constante diminution depuis (38 000 euros pour l'exercice 2012). Les dépenses de personnel sont restées stables sur l'ensemble de la période (équivalent à 1,2 temps plein) mais sont, en 2012, en-deçà de la charge de travail effective, en particulier depuis le dernier renouvellement du CDP en 2009, qui a conduit à démultiplier le nombre d'ateliers (de 3 ateliers en parallèle environ avant le renouvellement de 2010, on passe à 6 en 2011).

- 37 Cette faible appropriation politique conduit l'animatrice du CDP à adopter en interne, c'est-à-dire vis-à-vis des élus et des autres services techniques de l'agglomération, une posture militante en faveur de la participation, qui témoigne *a contrario* de la prise en compte très limitée de l'instance au sein de l'institution intercommunale. La diversification socioprofessionnelle des membres apparaît donc comme un affichage procédural qui ne semble avoir d'autre fonction que celle de remplir des critères de « bonne participation ».
- 38 Le militantisme de l'animatrice se manifeste d'abord par les démarches qu'elle effectue afin d'améliorer les conditions de consultation du CDP sur des sujets jugés sensibles par les élus et les services techniques. Le tramway fait par exemple partie des grands projets portés par le président de l'agglomération à partir de 2008. Très controversé au sein du conseil municipal de la ville-centre, dans la mesure où ce projet ne recueille pas le soutien de la majorité du maire (élus écologistes et communistes), il fait cependant consensus parmi les maires des communes périphériques (majoritaires au sein du conseil communautaire), qui en espèrent des retombées économiques, démographiques et fiscales pour leurs communes et l'ont adopté avec une confortable majorité en juin 2010. Dans le cadre de la concertation réglementaire sur ce projet, les services techniques de l'agglomération ont ainsi préféré organiser une réunion d'information avec le CDP plutôt que de lui commander une saisine sur cette question. Son animatrice a néanmoins défendu l'expertise de l'instance en faisant valoir auprès des services techniques de la ville de Besançon les travaux qu'elle avait déjà menés sur le Plan de déplacement urbain (PDU) de l'agglomération et en sollicitant l'appui du président d'agglomération contre son propre cabinet, puisqu'il est aussi le maire de la ville-centre²¹.
- 39 L'animatrice du CDP cherche ensuite à renforcer le positionnement de l'instance à travers deux actions : elle encourage le CDP à travailler avec la Ligue de l'enseignement pour recueillir des « paroles de jeunes » susceptibles d'alimenter ses avis, et intensifie l'encadrement méthodologique des ateliers :

« C'était intéressant, parce qu'elle est arrivée pétillante d'énergie, avec plein d'idées, et voilà, sur la jeunesse, elle nous a fait faire, je pense que c'est grâce à elle aussi qu'on a fait le travail qu'on a fait. En même temps voilà, il a fallu quand même lui faire une place. Et il y a eu une période, qui pour moi a été une période un peu d'entre-deux quoi. Alors, c'est vrai que j'aurais dû écrire ce que je ressentais des travaux qu'on a conduits, parce que je pense que j'ai maintenant un souvenir qui est un peu... j'ai peur qu'il soit un peu flou, mais moi je me rappelle de ce temps-là comme un moment où oui, bon, on s'y remet quoi, voilà. Alors il a fallu se recharger un peu, réapprendre ce qu'on faisait, comment on le faisait, et en même temps elle a secoué les choses sur notre manière de faire (...).

- c'est vrai qu'elle nous avait un petit peu alerté en nous questionnant quand elle avait lu les comptes rendus, en nous disant « mais vous allez faire quoi là maintenant, vous allez où, vous savez... » et c'est vrai que... à la lecture d'un compte rendu, elle m'avait renvoyé trois questions, je me rappelle, je les ai notées, et ces questions, ah bah oui, effectivement, on ne sait pas répondre – enfin il faut qu'on réponde à ça pour avancer. Donc elle était vraiment au bon endroit, et elle y était au bon moment, au moment où on était prêt à demander son aide.

- Donc elle n'était pas forcément très présente pendant les réunions, mais...

- Ah non, non, elle n'y était pas. Mais bon, voilà. Alors l'obligation de fournir des comptes rendus, et de les fournir en temps et en heure, c'est vraiment très important, parce que ça permet justement non seulement l'information, mais ça permet justement aussi de repérer ce qui... ce qui peut être une... enfin, ce qui permet de dire qu'on avance, qu'on est au bon endroit, et vraiment, moi je l'ai vraiment remerciée, j'ai dit « bah oui, tu nous as permis, même si ça nous a bien enquinés parce qu'il a fallu se remettre à quelque chose qu'on ne voulait pas voir en fait, parce qu'on ne voulait pas réduire notre champ de travail », mais c'était une folie de continuer comme ça. Donc elle a su être à la bonne place²². »

- 40 Enfin, durant l'année 2013, l'animatrice du CDP tente de consolider la position de cette structure en intéressant les élus à son fonctionnement. Elle sollicite, d'une part, l' élu qui, depuis 2009, est chargé de relayer le travail du CDP auprès du bureau du conseil communautaire de l'agglomération et, d'autre part, les services techniques. Dès la fin de l'année 2012, l'animatrice a contribué à renforcer les fonctions du vice-président chargé du CDP à la communauté d'agglomération en proposant que le programme annuel de travail du CDP soit désormais présenté et validé, par son intermédiaire, en séance du conseil communautaire²³. À la fin de 2012, dans la perspective du prochain renouvellement des membres du CDP, elle propose aussi une réunion de cadres, impliquant l'ensemble des services techniques de l'agglomération, afin d'identifier les sujets sur lesquels une saisine du CDP pourrait être pertinente²⁴. En 2013, sur les 7 ateliers affichés au programme de travail du CDP, 5 sont ainsi le produit de saisines de la CAGB, alors que celles-ci n'étaient pas à l'origine du tiers des travaux menés jusqu'ici²⁵. Toutefois, de l'aveu même de l'animatrice, ces quelques avancées restent faibles au regard des changements qu'elle avait proposés en vue du renouvellement de 2013, qui a reconduit l'instance dans ses cadres existants et n'a pas amené la CAGB à préciser ses attentes ou ses priorités vis-à-vis de l'action du CDP.

Conclusion

- 41 Notre enquête à Strasbourg et à Besançon tend à montrer qu'au-delà de la circulation et de la normalisation de formules de « consultation » ou de « participation » des habitants, les dispositifs font l'objet d'appropriations par les équipes municipales ajustées à leurs besoins électoraux. Dans le cas strasbourgeois, la perception par l'équipe du maire d'une fragilité de sa position dans les rapports de force partisans la conduit à fortement intervenir dans l'encadrement des dispositifs participatifs, confiés à des cadres administratifs sûrs et très faiblement autonomes du point de vue des résultats attendus en matière de « participation ». Dans le cas de Besançon, au contraire, la faible compétitivité politique de la vie politique locale et intercommunale se traduit par une relative autonomie laissée à un dispositif participatif faiblement mobilisé pour minimiser les critiques portées contre l'action mayorale. Si, à Strasbourg, la « parole habitante »

issue des dispositifs de participation est fractionnée et contrôlée de sorte à ne pas exposer le maire à une dégradation de son crédit politique, celle pourtant plus autonome issue du Conseil de Développement Participatif de la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon est neutralisée par sa déconnexion des institutions représentatives locales et des circuits habituels de gestion municipale. Dans ce contexte, l'« autonomie » de parole est non seulement inoffensive, mais renforce d'autant l'affichage « participatif » de l'institution, alors même qu'elle fait peu d'effort en vue d'intégrer effectivement les résultats de la participation.

- 42 Notre enquête tend ainsi à montrer que la production de la « participation » apparaît principalement orientée par les besoins politiques des maires en place. La définition des enjeux des dispositifs participatifs organisés par les institutions échappe largement aux « résidents » qui en constituent le public, et même au personnel contractuel qui les organisent. Les profils professionnels de ceux qui conçoivent et animent ces dispositifs à l'intérieur des administrations locales et leurs modalités d'action reflètent la manière dont les maires et les équilibres politiques façonnent les politiques participatives locales.
- 43 Même lorsque ces conditions favorisent leur autonomie, l'activité « participative » des habitants qui en résulte ne parvient pas à influencer sur les équilibres partisans ou sur l'action municipale. Parce que l'activité « participative » des organisateurs et des participants dépend en définitive des contraintes politiques du maire, il n'est pas attendu des dispositifs le même type de contribution à l'attractivité électorale de l'offre politique du maire, et ceux-ci ne sont pas sujets aux mêmes contraintes de publicité : tandis qu'à Strasbourg, la diffusion aux journalistes de la « parole habitante » est étroitement contrôlée, à Besançon, les efforts de l'organisatrice pour faire émerger une parole habitante autonome ne rencontrent pas de préoccupation spécifique de la municipalité.
- 44 Cette enquête comparative invite ainsi à tester davantage l'hypothèse présentée en étendant l'étude des effets des contraintes de production du crédit mayoral à des configurations variables de rapports de force électoraux sur les possibilités d'expression « habitante », et sur une période plus longue : en définitive, si la « participation des habitants » organisée par les municipalités, prise dans les contraintes gestionnaires de l'activité mayorale, demeure inaccessible à toute forme d'action collective susceptible de modifier les rapports de force partisans, n'encourt-elle pas à court terme le risque d'un désinvestissement complet de la part des résidents, ou encore, d'un investissement rabattu sur l'entretien de relations clientélares réservées à des groupes « participants » ?

BIBLIOGRAPHIE

Anquetin, V. (2011), *La construction électorale des politiques municipales. Travail politique de conquête et de gestion d'une capitale régionale (Strasbourg, 1973-2001)*, Thèse de doctorat, Science Politique, Université de Strasbourg, Strasbourg.

Anquetin, V. et Freyermuth, A. (sous la direction de) (2008), *La figure de l'« habitant » : sociologie politique de la « demande sociale »*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.

- Arnstein, S. R. (1965), « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 1969, pp. 216-224.
- Barthes, Y. (2002), « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix*, 57, pp. 57-78.
- Biland, E. (2012), *La fonction publique territoriale*, La Découverte, Paris.
- Blondiaux L., Fourniaux J.-M. (2011), « Un bilan des recherches sur la participation du public : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, vol. 1, n°1, p. 8-35.
- Borraz, O. (1998), *Gouverner une ville : Besançon, 1959-1989*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.
- Carrel, M. (2013), *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, ENS Editions, Lyon.
- CDP (2009), *Le Conseil de développement participatif : bilan et perspectives, Analyse et résultats d'enquête*, CDP, Besançon.
- Cuny, C., Herzberg, C. (2008), « La mobilisation des savoirs citoyens dans les budgets participatifs allemands. L'exemple de la région Berlin-Brandebourg », in: Topçu, S., Cuny, C. et Serrano-Velarde, K. (dir.), *Savoirs en débats. Perspectives franco-allemandes*, Paris, L'Harmattan, pp. 119-145.
- Faure, A. et Teillet P. (2011), « La durabilité urbaine au travers des conseils de développement : une démocratie d'agglomération recomposée ou réenchântée ? », in : Béal, V., Gauthier, M. et Pinson, G. (sous la direction de), *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Publications de l'Université de Saint-Etienne, Saint-Etienne, pp. 213-231.
- Freyermuth A. (2011), « "Les petits vieux ne prenaient pas le tram..." Les conditions politiques de l'installation d'un système de vidéosurveillance dans les transports en commun strasbourgeois », in Hamman P. (dir.), *Le tramway dans la ville. Analyser le projet urbain négocié à l'aune des déplacements*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Freyermuth, A. (2013), « L'offre municipale de sécurité : un effet émergent des luttes électorales. Une comparaison des configurations lyonnaise, niçoise, rennaise et strasbourgeoise (1983-2001) », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 20, n°1, p. 89-116.
- Futrell, R. (2002), « La gouvernance performative. Maîtrise des impressions, travail d'équipe et contrôle du conflit dans les débats d'une City Commission », *Politix*, 57, pp. 147-165.
- Gaxie D., Lehingue P. (1984), *Enjeux municipaux*, Paris, PUF/CURAPP.
- Jouve, B. (2005), « La démocratie en métropole : gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, 55, 2, pp. 317-337.
- Gourgues G. (2012), « Les fonctionnaires participatifs : les routines d'une innovation institutionnelle sans fin(s) », *Socio-logos* [En ligne], mis en ligne le 27 mars 2012. URL : <http://socio-logos.revues.org/2654>.
- Jouve, B., Lefèvre, C. (2005), « Métropoles confisquées : grands élus et hommes d'affaires aux commandes », in : Da Cunha, A., Knoepfel, P., Leresche, J.-P. et Nahrath S. (sous la direction de), *Enjeux du développement urbain durable : transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, Presses Universitaires Romandes, Lausanne, pp. 405-424.
- Lagannier, J. et Vienne, D. (2009), « Recensement de la population 2006. La croissance retrouvée des espaces ruraux et des grandes villes », *Insee Première*, 1218.
- Lagroye, J., (1994), « Être du métier », *Politix*, n°28, p. 5-15.

Le Bart, C. et Lefebvre, R. (sous la direction de) (2005), *La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.

Lefebvre, R. et Revel M. (2012), « La difficile mise en démocratie de l'intercommunalité. Les conseils de développement à Lille et à Nancy », in : Lérique F. (sous la direction de), *À l'heure de la métropolisation : quels contours juridiques ?*, L'Harmattan, Paris, pp. 179-202.

Mazeaud, A., Sa Vilas Boas, M.-H., Berthomé, G. K. (2012), « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés », *Participations*, 2, 1, pp. 6-28.

Nez, H. (2011), « Nature et légitimité des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif », *Sociologie*, vol. 2, n° 4.

Nonjon, M. (2005), « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, 70, pp. 89-112.

Nonjon, M. (2012), « De la « militance » à la « consultance » : les bureaux d'études urbaines, acteurs et reflets de la « procéduralisation » de la participation », *Politiques et management public*, 29,1, pp. 79-98.

Pinson, G. (2009), *Gouverner la ville par projets : urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Sciences Po, Paris.

Ries, R. (2007), *L'Alsace et la gauche*, Le Verger Éditeur, Illkirch.

Rui, S. (2009), « Quand l'individu (se) débat avec le citoyen. Langages de l'engagement et effets de la participation institutionnalisée », in : Carrel, M., Ion, J. et Neveu C. (sous la direction de), *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilités citoyennes dans la ville*, L'Harmattan, Paris, pp. 77-87.

Talpin, J. (2006), « Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs », *Politix*, 75, 3, pp. 11-31.

Warin, P. (1997), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte.

NOTES

1. L'enquête s'est déroulée de janvier 2011 à juin 2012 pour Strasbourg et de mai 2011 à mars 2012 pour Besançon dans le cadre d'un programme européen mené en collaboration avec l'Institut d'Urbanisme de l'Université d'Uppsala et le département d'administration publique de l'Université de Rotterdam. L'équipe française était financée par le PUCA. L'enquête repose, pour chaque cas, sur le dépouillement de la presse locale, l'observation d'une vingtaine de réunions, internes aux services techniques ou publiques, et une quinzaine d'entretiens (avec les agents chargés des dispositifs étudiés, leurs chefs de service et/ou des homologues d'autres services techniques et plusieurs profils de participants).

2. Pour la seule urbanisation de l'axe Strasbourg-Kehl, la mairie évalue sa contribution à 500 millions d'euros (Conférence de rentrée 2012-2013 de Roland Ries, maire de Strasbourg, et Jacques Bigot, président de la Communauté urbaine de Strasbourg, jeudi 30 août 2012).

3. Chiffres CDP 2010.

4. Un membre peut cependant renouveler sa participation deux fois, de sorte qu'il peut siéger jusqu'à 9 ans au sein de l'instance.

5. Seuls les articles publiés en ligne dans le journal en ligne rue89strasbourg.com proposent des cadrages moins positifs des dispositifs municipaux de « participation des habitants ».

6. Voir par exemple Roland Ries, 2007, p. 41 ; Denis Tricard, « Roland Ries et les socialistes : “les choses sérieuses commencent” », *Dernières nouvelles d'Alsace (DNA)*, 10 janvier 2008 ; Grégory Blachier, « Chantal Cutajar : “le tandem a trahi ses électeurs” », *Le Journal du Dimanche*, 28 février 2008.
7. L'expression est employée par les organisatrices municipales de l'Atelier urbain au cours de nos entretiens.
8. À la suite d'une exposition sur les aménagements en projet de la place de l'Étoile, la sollicitation des visiteurs par questionnaire, qui apparaît trop proche du sondage, alors même qu'elle permettrait un « recueil de l'expression des habitants », est refusée aux organisatrices de l'Atelier urbain par leur hiérarchie.
9. La responsable est titulaire d'une licence en information et communication et d'un master de gestion de projet obtenu dans une école de commerce, et son assistante, de diplômes en langue et commerce international obtenus en France et à l'étranger.
10. D'après le dépouillement d'un bref questionnaire auto-administré distribué par les animatrices de l'Atelier urbain aux participants d'une soirée conférence-débat (n=83), convergeant avec nos observations.
11. Une recherche par les mots-clés « démocratie participative » et « Strasbourg » dans la base de données des archives du quotidien les *Dernières Nouvelles d'Alsace (DNA)*, en situation de monopole localement, indique 8 articles en 2002, 17 en 2003, 19 en 2004, 14 en 2005, 25 en 2006, 17 en 2007. Leur nombre passe à 28 dès 2008, 39 en 2009, 24 en 2010, 42 en 2011. Une recherche avec le mot-clé « atelier urbain » donne à elle seule 30 articles pour l'année 2011.
12. Par exemple : « Comment amener la démocratie participative au-delà de la proximité et du court terme ? Strasbourg, en Alsace, et San Sebastian, au pays basque espagnol, explorent les conditions d'un changement d'échelle » (Laurent Miguet, *Le Moniteur des Travaux publics*, 2 décembre 2011). Le journaliste fait référence à l'Atelier urbain.
13. Entretien du 8 mars 2012 avec Mme G., retraitée, membre du CDP du Grand Besançon depuis sa création en 2002.
14. Entretien avec deux membres du bureau du CDP, 22 juillet 2011.
15. Chiffres CDP 2010.
16. Entretien du 21 février 2012 avec Mme F, psychologue à la retraite, membre du CDP du Grand Besançon depuis 2009.
17. D'après l'entretien avec l'animatrice du dispositif, 15 mai 2011.
18. D'après le compte rendu de la délibération du conseil communautaire du 19 novembre 2009, pp. 47-48.
19. Lors de la séance du 12 mai 2011, il est par exemple question d'associer 2 membres du CDP au choix du nom d'une station de tramway à Besançon.
20. Comme par exemple lors de la séance plénière du 7 novembre 2011 ou du conseil communautaire du 17 novembre 2011.
21. Entretien avec l'animatrice du dispositif, 15 mai 2011.
22. Entretien du 8 mars 2012 avec Mme G., retraitée, membre du CDP du Grand Besançon depuis sa création en 2002 et animatrice de l'atelier sur les questions sociales.
23. Extrait du registre de délibération du Bureau du Conseil d'agglomération, séance du 25 avril 2013 et entretien avec l'animatrice du dispositif, 3 mai 2013.
24. Entretien avec l'animatrice du dispositif, 3 mai 2013.
25. Extrait du registre de délibération du Bureau du Conseil d'agglomération, séance du 25 avril 2013.

RÉSUMÉS

Cet article s'intéresse à la manière dont la parole citoyenne est configurée par les rapports de compétition politique à l'échelle locale. Dans quelle mesure la compétition politique exerce-t-elle des contraintes sur la « parole citoyenne » issue des arènes participatives ? À travers quels mécanismes ces contraintes s'exercent-elles ? Dans quelle mesure ces mécanismes varient-ils d'une configuration sociopolitique à l'autre ? L'article répond à ces questions à partir d'une comparaison entre les politiques de « démocratie participative » menées à Strasbourg et Besançon, deux villes dirigées par un maire PS à la tête d'une alliance entre listes socialiste et écologiste pendant la mandature 2008-2014.

This article deals with the impact of local political competition on participatory democracy. To what extent does political competition at local level shapes the production of 'citizen participation' in participatory arenas? What are the mechanisms through which the 'citizen participation' is framed or controlled by local representatives? To what extent do the political constraints on participatory democracy vary across different socio-political and institutional configurations? We suggest an answer to these questions on the basis of a comparison between participatory politics in Besançon and Strasbourg in 2008-2014.

INDEX

Mots-clés : démocratie participative, démocratie représentative, compétition politique, Besançon, Strasbourg

Keywords : participatory democracy, representative democracy, local politics, Besançon, Strasbourg

AUTEURS

VIRGINIE ANQUETIN

Docteure en science politique, SAGE, CNRS / Université de Strasbourg, anquetin.virginie@neuf.fr

CÉCILE CUNY

Maîtresse de conférences, Lab'URBA / Université Paris-Est, cecile.cuny-robert@univ-paris-est.fr