



HAL
open science

Rapport sur les politiques publiques de la participation citoyenne

François Bonnaz

► **To cite this version:**

François Bonnaz. Rapport sur les politiques publiques de la participation citoyenne. [Rapport de recherche] Laboratoire PACTE, 14 bis avenue Marie Reynoard, 38100 Grenoble; Université Grenoble - Alpes. 2017. halshs-01467304

HAL Id: halshs-01467304

<https://shs.hal.science/halshs-01467304>

Submitted on 14 Feb 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Rapport sur les politiques publiques de la participation citoyenne

*Enquête réalisée au sein de la Métropole Grenoble-Alpes
Novembre 2015 – Novembre 2016*

François Bonnaz

Doctorant en science politique



Table des matières

Introduction	2
Un rapport en plusieurs temps	2
Les énigmes de la participation	5
I. Une typologie des agents de la participation	6
La participation représentative	7
Plasticité des objectifs de la participation citoyenne	7
De la différence entre « se faire écouter » et « décider »	9
II. Enjeux des dispositifs métropolitains de la participation	11
Égalité et inégalité en démocratie participative	11
Le temps et les pratiques participatives	12
La place de l'information en démocratie participative	12
III. La production participative et ses résultats	14
Les problématiques de la contribution	14
Entre émotion et raison : la technicisation des passions politiques	15
L'interpellation citoyenne peut-elle être un « outil pivot » ?	16
L'idée de métropole en marche dans l'arène participative : risques et avantages	17
Conclusion	19
Évaluer l'impact de la participation sur les agents et les institutions	19

Introduction

Le rapport sur les politiques publiques de la participation citoyenne au sein de la Métropole Grenoble-Alpes a été construit à partir de deux rapports d'étonnement réalisés respectivement en Avril 2016 et en Août 2016. Ce rapport final vient conclure un travail d'observation d'une année, de Novembre 2015 à Novembre 2016. Notre recherche-action a débuté à la rentrée 2015, lorsque le laboratoire Pacte et la métropole ont signé une convention pluridisciplinaire visant à faire collaborer le monde des sciences sociales et celui de la vie publique métropolitaine. Je suis intervenu au sein de l'axe « participation citoyenne », sous la responsabilité d'Alain Faure (Directeur de recherche CNRS au laboratoire Pacte) et de Frédéric Gonthier (Maître de conférence HDR à Sciences Po Grenoble). Mon implication a essentiellement consisté à observer les temps de la participation citoyenne, afin d'élaborer une perspective critique des dispositifs mis en place par la métropole. Ce rapport est donc prioritairement à destination des élus et des techniciens métropolitains en charge de la participation. Cependant, l'objectif de ce rapport étant d'apporter un regard à la fois universitaire et décalé sur la participation, il est aussi susceptible d'intéresser le monde académique et l'ensemble des agents de la démocratie participative.

Ce premier apport de l'université à la tentative d'évaluation des politiques publiques de la participation citoyenne en métropole grenobloise est singulier dans sa méthode et dans son ancrage disciplinaire. Sans prétendre à une expertise sur l'objet « métropole », ni sur l'histoire politique du territoire grenoblois, j'ai eu l'opportunité d'interroger le terrain de la participation à partir d'une méthodologie qualitative faite d'observations et d'interactions avec les agents de la participation, mais surtout avec un socle de philosophie politique s'appuyant sur différentes théories et conceptions de la démocratie. En effet, le recours à la démocratie participative questionne plus largement l'évolution et la légitimité politique des institutions démocratiques classiques. C'est avec un état d'esprit critique que j'ai pris place dans les scènes métropolitaines de la démocratie participative. À la manière d'un anthropologue, je me suis immergé au plus près d'un espace politique atypique pour quelqu'un qui n'est pas expert des politiques publiques métropolitaines.

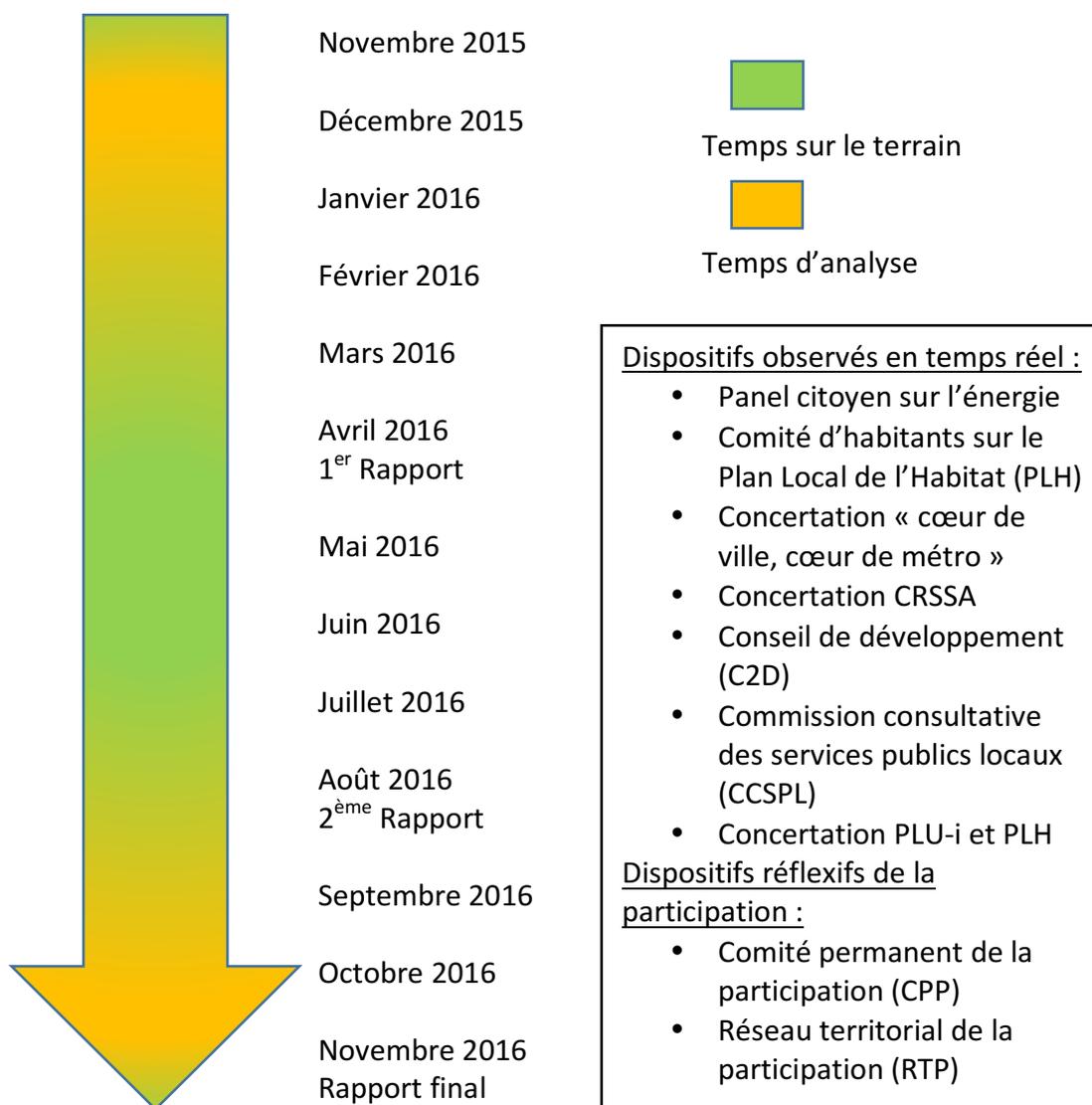
Lors de la séance du 6 Novembre 2015, la délibération-cadre sur participation citoyenne est adoptée par le Conseil métropolitain après un large travail de concertation. Cette décision impulse la rénovation de deux instances obligatoires - le conseil de développement (C2D) et la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) - l'établissement d'un comité permanent de la participation (CPP) en charge du pilotage et de l'évaluation des politiques participatives et le développement d'un réseau territorial de la participation (RTP), afin d'échanger les pratiques et les savoirs participatifs sur l'ensemble du territoire métropolitain. Ces dispositifs sont souvent complétés par d'autres plus ponctuels en fonction des besoins et projets des élus. Cette délibération prévoit que « le Comité permanent de la participation pourra s'élargir à des experts – universitaires (...) », c'est pourquoi j'ai pu m'infiltrer au sein du CPP, mais aussi dans les autres dispositifs pour réaliser ma mission. Quelque part ce rapport trace l'histoire des débuts d'un nouvel élan participatif métropolitain et fait le bilan au fil de l'eau de cette première année d'expérimentations démocratiques.

Un rapport en plusieurs temps

Le premier rapport d'étonnement a bénéficié d'une longue phase d'observations, de plus en plus régulières et de moins en moins espacées dans le temps, tandis que le

second rapport fut l'occasion de ralentir le rythme du terrain pour faire un retour plus distancié. Après une entrée en matière assez douce favorisant une assimilation progressive des pratiques institutionnalisées des agents métropolitains, j'ai pu me familiariser aux codes de la participation en métropole. Une fois cette étape d'acclimatation effectuée, ma présence fut de plus en plus palpable dans l'arène participative. J'ai alors multiplié les échanges avec les techniciens de la participation, les élus, et surtout les participants aux différents dispositifs proposés. L'été fut l'opportunité de ralentir mon investissement sur le terrain et de donner du temps au second rapport. Ce second acte d'analyse m'a donné l'occasion de prolonger certains aspects du premier rapport, et m'a aussi permis d'explorer de nouvelles problématiques. Nous inscrivons donc ce rapport final dans une perspective évolutive, en effet, quelque chose qui pouvait paraître peu clair au début de nos recherches, a pu être tout à fait limpide au bout de nos investigations, et la situation inverse peut être vérifiée pareillement.

Temps de présence sur le terrain et temps d'analyse



Préambule du premier rapport :

« Le rapport d'étonnement intermédiaire vise à mettre en évidence des éléments nouveaux, décalés et qui ne sont pas habituellement pris en compte par les agents des politiques publiques de la participation citoyenne. Ce premier travail a pour objectif de lancer des pistes de réflexion qui demanderont un approfondissement en terme d'analyse. Dans un premier temps, il s'agit de comprendre la diversité des individus, des groupes et des institutions mobilisés dans chacun des temps de la participation. Il n'est pas question de faire le récapitulatif chronologique des événements, mais de cibler ce qui peut donner matière à une réflexion globale sur les politiques publiques de la participation citoyenne. Notre recherche-action se forge essentiellement sur l'observation de l'ensemble de ces temps, pour permettre de dégager des questionnements et des problématiques propres à notre objet. Les réunions qui ont articulé notre travail de terrain sont très différentes en nature, il nous faut donc opter pour une classification des agents participants à ces temps. Ensuite, la différence se fait non seulement par la composition, mais aussi par l'objectif de ces réunions : soit il est directement question de la participation citoyenne, dans ce cas nous sommes à un niveau « réflexif » du système observé, soit il est question de traiter (par les instances participatives) les politiques publiques de la Métropole (autres que celles de la participation citoyenne), et dans ce cas nous sommes au niveau « pratique » du système. »

Préambule du deuxième rapport :

« Nous entrons dans une nouvelle phase de l'observation de la participation citoyenne à la métropole, elle se développe et se diversifie tant dans les pratiques, que dans les thématiques. Cette intensification ne permet plus de classer si aisément les différents temps de la participation qui ont fait l'objet de nos observations. En effet, les catégories d'agents se brouillent bien plus que dans le premier rapport, les profils s'entremêlent et les temps de pratique et de réflexion sur la participation sont bien plus diffus qu'au début. Ce constat implique deux mouvements, tout d'abord, les citoyens participants réfléchissent de plus en plus constamment à la forme de la scène participative, et d'autre part les techniciens (qu'ils soient techniciens de la participation ou techniciens de la thématique traitée) et les élus sont de plus en plus impliqués dans le processus même de la participation. Cette direction est plutôt positive pour la santé et la vitalité participative, car ces mélanges et ces interactions entre les agents sont propices à la richesse des débats. Par ailleurs, de voir les agents là où nous ne les attendons pas à priori permet d'endiguer le sentiment d'enfermement des citoyens (que ce soit dans une thématique ou dans un espace politique). Enfin, ceci indique que les citoyens ont un véritable appétit pour les nouvelles pratiques démocratiques (appétit qu'il sera cependant difficile de ne pas décevoir pour de nombreuses raisons qui ne sont pas forcément du ressort de la métropole). Pour relativiser ce tournant, il faut aussi souligner que les objectifs de résultats (l'attente d'une contribution de qualité en un temps court) des techniciens et des élus se font sentir sur la scène participative. Ce phénomène pousse la métropole à être de plus en plus présente dans l'arène participative pour veiller à un fonctionnement et à un contenu rationnel et efficace. Ainsi, dans ce nouveau contexte, nous ne sommes plus en capacité de produire une classification aussi claire et satisfaisante que dans le premier rapport d'étonnement. »

Les énigmes de la participation

Le rapport se développe autour de dix pistes de réflexion présentées ci-dessous :

Pourquoi la démocratie participative a-t-elle besoin d'être représentative ?

Comment articuler la diversité des objectifs des agents de la participation ?

Comment se faire écouter des décideurs ?

À quel point faut-il informer les participants des enjeux d'un projet ?

Pourquoi le temps peut-être un ami en démocratie participative ?

Comment rendre la participation citoyenne plus inclusive ?

Quels types de contribution peut-on attendre de la démocratie participative ?

Quelle place pour les émotions politiques dans la participation citoyenne ?

Comment valoriser le recours à l'interpellation citoyenne ?

Pourquoi la participation sert le développement de l'intérêt métropolitain ?

I. Une typologie des agents de la participation

Type d'agent	Description du rôle de l'agent
<i>Élus métropolitains</i>	Ils sont aussi élus locaux, mais dans leur prise de parole ils représentent avant tout la position de la Métropole. Il n'est jamais fait mention de leur ancrage communal.
<i>Élus locaux</i>	Ils peuvent être maire, adjoint, conseiller municipal. Ils sont souvent intéressés par les questions de la participation et mentionnent systématiquement leur commune.
<i>Techniciens de la participation</i>	Ce sont les animateurs de l'ensemble des instances institutionnalisées de la participation sur le territoire. Ils peuvent être rattachés à une commune ou à la métropole.
<i>Experts thématiques (Urbanistes, architectes, universitaires...)</i>	Ce sont les personnes ressources qui alimentent en contenus les instances participatives.
<i>Citoyens experts de la participation</i>	Ce sont les citoyens participants aux différentes instances de la participation. Ils sont très impliqués et présents, ils cumulent souvent avec d'autres engagements associatifs.
<i>Citoyens participants</i>	Les profils peuvent être assez variés, ils sont en général motivés par la thématique abordée dans l'instance.
<i>Citoyens représentants</i>	C'est un profil intermédiaire entre le citoyen participant et le citoyen expert de la participation, car son centre d'intérêt n'est pas la participation, mais il se fait porte-parole d'un groupe d'agents, d'une association, d'une profession...

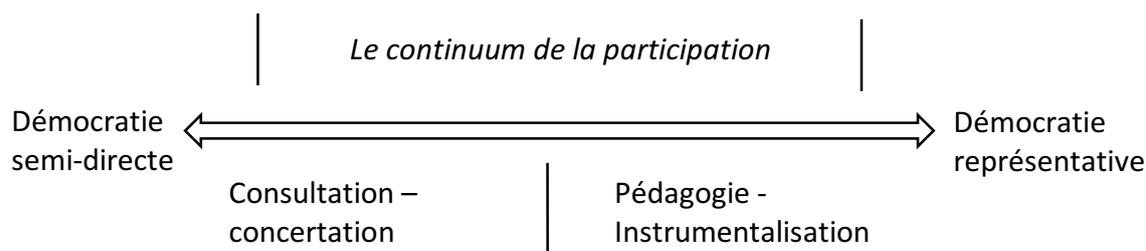
Cette classification est un outil subjectif permettant de lire plus facilement le rôle des agents et des institutions. Cette mise en forme n'est pas la seule possible et surtout les catégories qu'elle présente ne sont pas hermétiques : un élu métropolitain peut être très proche de la figure de l'élu local (et inversement), un citoyen participant peut devenir un citoyen expert de la participation, un citoyen représentant peut endosser le même rôle qu'un expert thématique... L'avantage de cette grille est de comprendre à quelles instances chaque acteur peut prendre part : le tableau a pour objectif de mettre en évidence les acteurs qui réfléchissent légitimement la participation et ceux qui pratiquent légitimement la participation. Par exemple, il ne serait pas imaginable de demander à un citoyen participant d'élaborer des mécanismes de participation, tout comme il ne serait pas opportun de voir un élu métropolitain intervenir directement dans les réflexions citoyennes. Les deux figures transversales sont les techniciens de la participation et les citoyens experts de la participation, ils sont à la fois force de proposition dans la construction des politiques publiques de la participation, ils opèrent des choix déterminants et stratégiques dans la conduite des procédures participatives, et ils prennent part directement ou indirectement aux réflexions citoyennes.

La participation représentative

Dans cet axe, nous souhaitons discuter du caractère représentatif de la participation. Nous devons admettre que cette piste est tout à fait originale vis-à-vis des préceptes de la démocratie directe. En effet, le besoin d'une participation représentative est constant, contrairement aux mécanismes de la démocratie directe qui appuient leur légitimité directement sur l'intégralité relative du peuple. Dans le cadre de la démocratie participative, nous assistons à des découpages du peuple en territoires, en âge, en sexe... Ce phénomène s'explique par l'absence de légitimité quantitative, ce manque est donc pallié par un type de légitimité qualitative. Ce second type de légitimité entre en résonance avec les élus métropolitains et les élus locaux, car ils sont eux-mêmes des représentants d'un territoire, d'un segment de la population métropolitaine. Lorsque les citoyens de la participation énoncent leur lieu d'habitation en se présentant, nous sommes typiquement dans ce procédé représentatif auquel les élus sont manifestement sensibles. Cette idée de la participation représentative est largement soutenue par les techniciens, qui veulent éviter à juste titre d'homogénéiser les publics de la participation. La question de la représentation a été essentielle lors de la sélection des citoyens et des associations pour la constitution du Conseil de Développement et de la CCSPL, à la seconde réunion du Comité Permanent de la Participation. Même si cette représentativité des participants est incontournable pour la bonne tenue des instances participatives, il ne faut pas que cette représentation devienne une zone de confort pour ne pas trouver les pistes permettant plus d'inclusion. Ce piège est relativement bien évité par les équipes en charge de la participation à la métropole, notamment grâce au développement des outils internet de la participation (« *Carticipe* », l'interpellation...). Toutefois, c'est une chose à laquelle il faut être attentif, car à souhaiter trop de représentation, on peut en oublier l'obligation inclusive de la participation, par le biais de la sélection. Le problème des critères de légitimité qualitative peut souvent faire débat, cependant, ici ils n'ont souffert d'aucune contestation, parce qu'ils étaient assez complets et parce qu'ils ont été amenés de façon unilatérale. Enfin, lors de la sélection des citoyens, la hiérarchisation des critères était un peu plus en discussion, mais ce point ne relève pas de quelque chose d'essentiel pour l'instant, surtout qu'une grande priorité a finalement été donnée à la répartition territoriale. Un autre point de questionnement peut être mis en lumière, c'est celui des limites territoriales de la participation, car elles contraignent l'inclusion participative. En effet, la Métropole est un territoire qui accueille de façon plus ou moins permanente des personnes n'étant pas domiciliées sur ce territoire, ce qui pose des problèmes dans la composition d'un « vrai » peuple métropolitain. Par exemple, un grenoblois peut passer plus de la moitié de son temps à Lyon, et inversement un Annecien peut passer plus de la moitié de son temps à Grenoble sans habiter pour autant dans la ville, dans ce cas la légitimité politique du grenoblois réside uniquement dans son logement, alors que l'annecien participe peut-être plus activement à la vie de la Métropole. De ce fait, il faut avoir à l'esprit qu'un « peuple » territorialisé a ses limites en terme de légitimité.

Plasticité des objectifs de la participation citoyenne

La démocratie participative s'inscrit dans un continuum opposant la démocratie directe à la démocratie représentative. Notre objet se déplace sur cet axe en fonction de plusieurs facteurs normatifs et pratiques. D'un côté du continuum, nous avons la figure des élus qui utilisent la démocratie participative dans leurs intérêts politiques, et de l'autre côté nous avons une démocratie semi-directe qui viendrait potentiellement mettre en cause ostensiblement et frontalement la décision des élus.



Ce schéma caricatural montre les pièges tendus à la participation : d'une part, l'outil peut devenir un élément de blocage constant des politiques publiques, car il permet l'affrontement permanent, et de l'autre, l'outil est contre-productif car il n'apporte rien à la décision, en étant utilisé seulement dans le but de renforcer le système représentatif. Le positionnement du système participatif sur ce continuum dépend fondamentalement des objectifs formels et informels des agents de la participation. Pour l'ensemble des agents de la participation, l'idée que la démocratie participative peut être un moyen d'améliorer la décision politique peut faire consensus. Cependant, la collaboration entre citoyens, techniciens et élus n'est pas lisse, elle fait émerger des objectifs différents. En ce qui concerne la position des agents sur les objectifs, nous pouvons faire les hypothèses qui suivent : lorsque les élus métropolitains et locaux font intervenir le citoyen dans le circuit de la décision, ils peuvent en attendre entre autres trois choses : que le citoyen enrichisse la prise de décision, que le citoyen prenne conscience des difficultés de penser l'intérêt général, et qu'il comprenne les enjeux qui vont déterminer la décision politique. Ces trois attentes ne s'excluent ou ne s'incluent pas forcément, toutefois elles vont toutes dans le sens de la légitimation de la décision. L'objectif est donc d'accroître la légitimité de la décision dans les cercles habituels de la représentation. Dans la théorie et la pratique l'objectif du technicien est de faire en sorte que les politiques de la participation soient appliquées du mieux possible, en fonction des normes préétablies, mais aussi en fonction de ses conceptions de la participation de qualité. Dans ce cadre, nous ne mettons plus l'accent sur la qualité de la décision, mais sur la qualité du processus qui permettra la décision. Enfin, qu'il soit expert de la participation, représentant ou « simple » participant, le citoyen a pour objectif d'être écouté, puis entendu, et enfin de peser sur la décision. En effet, que nous soyons dans le cas d'un citoyen déjà formé, avec un avis très tranché, ou dans le cas d'un citoyen curieux, avec un avis qui demande un effort en terme d'investissement dans la formation, le résultat sera le même, son implication appelle un impact et/ou une utilité. Même si beaucoup d'objectifs peuvent converger, il existe des démarcations, des méfiances, des déceptions... Celles-ci s'observent dans le niveau « pratique », lorsque des panelistes demandent un retour sur l'impact de leur travail, lorsque des membres du comité d'habitants cherchent à remettre en cause les informations apportées par les experts thématiques. Ces distanciations s'observent aussi lorsque pour certains élus ou certains citoyens experts, la question essentielle est la compréhension, dans ce cas la participation est vue comme un outil de pédagogie.

La thématique des objectifs est très importante, non seulement parce qu'elle structure les dynamiques participatives, mais surtout parce qu'il s'agira d'évaluer les politiques publiques de la participation citoyenne. L'évaluation se fait en fonction de critères, eux-mêmes annexés sur des objectifs implicites, et le choix de cette grille évaluative sera central dans l'éclaircissement de la zone d'ombre que représentent les

objectifs¹. Nous devons constater que pour l'instant il existe un certain flou sur les objectifs, mais celui-ci est nécessaire pour que la participation soit assez inclusive. S'il fallait se concentrer uniquement sur les objectifs d'une catégorie d'agents la participation serait en danger. Pour résumer, il s'agit de savoir si la participation doit tendre vers un système de démocratie semi-directe, avec une obligation pour les élus de respecter la décision citoyenne, ou si elle doit tendre vers un système permettant aux institutions de diffuser des politiques publiques par l'échange avec les citoyens. Pour l'ensemble des agents de la participation le curseur sera positionné différemment, il faut donc être assez plastique et équilibré sur les questions d'objectifs pour la pérennité du système participatif. Enfin, il faut souligner que les objectifs peuvent être complémentaires, mais cela relève d'une maîtrise assez exceptionnelle de l'outil.

De la différence entre « se faire écouter » et « décider »

Dans la continuité de l'argumentaire précédent, il est évident que la crise de la démocratie représentative se diffuse dans les instances participatives. La démocratie participative étant impulsée par le pouvoir représentatif, la crise de légitimité de la représentation amoindrit le poids de la participation. Les citoyens entrent dans la participation en ayant conscience de ce processus, ils sont donc généralement mesurés sur le possible impact de leurs avis. Cette conscientisation leur permet de ne pas se faire d'illusions sur leur capacité à faire changer les choses : ils savent que ce ne sont pas eux les décideurs. Les participants viennent souvent dans un objectif légèrement décalé de la décision pure. Ils veulent influencer les politiques publiques, mais surtout se faire entendre !

Être écouté par qui ? Si la question reste en suspend les citoyens ont du mal à entrer dans le jeu de la participation. Le premier cercle d'écoute qui s'impose assez naturellement est composé des autres citoyens participants. Dans ce premier cercle se joue de véritables luttes de légitimité entre les citoyens, pratiquement systématiquement le citoyen s'oblige à préciser son statut par différents moyens. Il commence sa phrase soit en mentionnant sa fonction professionnelle, soit son expérience dans la thématique traitée, soit l'association qu'il est en train de représenter. Ceux dont la légitimité est déjà relativement assise (notamment les citoyens de l'association LAHGGLO) ne ressentent pas le besoin de passer par cette étape pour convaincre les autres. De l'autre côté de la chaîne, les citoyens qui ont un statut qu'ils jugent insuffisant pour être mentionné, ne donnent leur statut « d'habitant » d'une commune ou d'une autre, que lorsqu'ils sont contraints à le faire. Ces procédés de légitimation se retrouvent essentiellement dans les débats du premier cercle, la précision du statut est très rarement faite auprès des techniciens ou des élus. Le rapport de force étant trop élevé entre l'institution métropole et le citoyen, il est pratiquement impossible de rivaliser avec la légitimité statutaire des techniciens et des élus.

Le deuxième cercle composé des techniciens est un espace précieux, car il permet aux citoyens de s'exprimer à un représentant de la métropole. Dans certaines sphères de la participation (surtout dans les grands forums et les réunions publiques), la démarcation entre la figure de l' élu et du technicien est faible, ainsi lorsqu'un citoyen s'exprime auprès d'un technicien qui maîtrise le sujet, il a l'impression de donner son avis à celui qui pèsera le plus dans la décision à l'avenir. Ainsi, le sentiment d'écoute prend une dimension bien

¹ Ils sont pourtant explicitement inscrits dans les documents de la première réunion du Comité Permanent de la Participation, cependant, dans les faits et la pratique ces objectifs ne sont pas si clairs.

supérieure au premier cercle. En effet, l'écoute entre citoyens est propice à la rétribution symbolique, car elle offre une position de pouvoir à celui qui s'exprime, mais ce n'est pas suffisant, car au-delà d'influencer les autres, il s'agit surtout d'influencer les politiques publiques de la métropole. Le deuxième cercle est donc primordial dans le développement de ce sentiment « d'être écouté ».

Le troisième cercle est composé des élus métropolitains, ce cercle n'est pas très accessible pendant les phases de construction de l'avis participatif, soit parce que certains élus se mettent à l'écart pour ne pas fausser la participation, soit parce que d'autres élus entrent de plein pied dans la participation et utilisent leur légitimité politique inconsciemment. Dans ce deuxième cas de figure, seul les citoyens ayant le statut suffisant s'octroient le droit d'être en désaccord ouvert et public avec l' élu. Si le citoyen n'a pas le sentiment d'être suffisamment légitime le discours change de direction: l' élu parle et le citoyen écoute. Dans la phase de contribution les citoyens ont naturellement accès au troisième cercle, ce fut notamment le cas lors de la restitution aux élus de la part du comité d'habitants sur le PLH. Ce moment de la participation est essentiel non seulement pour le sentiment d'écoute, mais aussi pour l'information démocratique. La restitution directe aux élus est très instructive, surtout si elle est complétée par une phase de débat, car elle permet de comprendre très concrètement quels sont les points sensibles et les apports de la participation. Nous développerons notre réflexion sur l'information et les contributions dans la suite du rapport.

Les interactions que nous avons présentées dans ces trois cercles concernent uniquement les échanges à l'oral. Déclarer à l'oral son avis est incontournable dans l'arène participative, car le citoyen a le sentiment d'être écouté. En effet, dans une interaction à l'oral avec un autre acteur, nous avons une certaine forme de contrôle sur l'écoute de l'autre. Si le citoyen arrive à capter l'attention d'un technicien ou d'un élu, obtient une réponse suite à son intervention, alors il aura réussi une grande partie de sa mission de participant. La clef d'une participation de qualité passe d'abord par l'oralité, car le citoyen a une sensation de contrôle sur son auditoire et donc une impression d'influence sur l'objet du débat. L'écrit n'est pas attractif pour les participants, car le contrôle du traitement de l'information leur échappe. De fait, les post-it utilisés lors d'ateliers participatifs peuvent parfois être délaissés par les citoyens car ils privilégient l'option de l'interaction directe avec l' élu ou le technicien ; si le technicien prend en charge le récit et le transforme lui-même en écrit, la dynamique est différente, le technicien est alors obligé de passer par une phase d'écoute. Ne permettant pas l'écoute recherchée par les citoyens, l'écrit n'a que très peu de valeur dans l'arène participative. C'est pourquoi, l'outil du site internet peut être sous-utilisé, une contribution individuelle « perdue » dans le site, aura peu de chances de donner le sentiment d'être entendu par la métropole. Ce phénomène peut être limité grâce à l'intervention des élus sur le site, cette étape est essentielle pour faire fonctionner la démocratie participative interactive. Ainsi, il faut être attentif à préserver les espaces qui servent l'oralité et l'échange direct entre les cercles, sans quoi les citoyens peuvent avoir le sentiment de participer « dans le vide ».

II. Enjeux des dispositifs métropolitains de la participation

L'objet de cette seconde partie est de traiter des dispositifs de la participation citoyenne métropolitaine sous l'angle de trois problèmes : l'inégalité, le temps et l'information. En réalité, ces trois dimensions sont interdépendantes, tout d'abord la question de l'égalité participation demande une gestion particulière du temps, car même si la démocratie agrégative efface les inégalités en valeur relative, elles s'accroissent parallèlement en valeur absolue. La scène participative est un lieu qui se doit de donner pour objectif d'être un espace-temps de réduction des inégalités politiques. Ensuite, l'information et sa gestion nécessitent une bonne maîtrise du temps, parfois une acquisition de savoirs peut alimenter parfaitement les échanges. Toutefois, le contraire est aussi vérifiable, le trop plein d'apprentissages ne permet pas de laisser suffisamment de temps aux débats pourtant essentiels dans l'intériorisation du contenu nécessaire à la compréhension d'un problème politique. Par ailleurs, le lien entre les inégalités et la question de l'accès à l'information est une problématique évidente. Cette double entrée thématique nous invite à laisser la diversité des savoirs et expériences s'exprimer dans les meilleures conditions pour effectuer une certaine égalité politique, non pas dans l'uniformité, mais dans le respect des différences d'approches et de méthodes. Dans cette partie il ne sera pas question de décortiquer les dispositifs en détail, mais plutôt de donner des clefs d'analyse transversales pour évaluer leur impact.

Égalité et inégalité en démocratie participative

Le nœud de toute bonne réflexion sur la démocratie se trouve dans un questionnement sur l'égalité : sommes-nous égaux face aux instances de la participation ? Même si une réponse positive ne peut être qu'utopique, il est essentiel de penser les inégalités politiques en démocratie. Dans ce dernier point, il s'agit d'affronter deux traditions de la démocratie, qui doivent réussir à coexister, comme nous le soutenons tout au long de ce rapport. Le système agrégatif favorise une participation calée sur l'agencement des préférences citoyennes, tout en évitant au maximum les possibilités d'interactions et donc les jeux d'influence. L'outil du vote (de façon isolée) et de l'interpellation citoyenne font partie du système agrégatif. Au contraire, le système délibératif met l'accent sur les échanges, sur la formation de l'opinion par le débat, car une véritable égalité ne peut être atteinte qu'une fois les savoirs et les connaissances partagés. Les outils de ce type de système se rapprochent plus du panel citoyen, ou encore du comité d'habitants PLH. Le système agrégatif peut être critiqué vis-à-vis de l'égalité, car il ne permet pas aux citoyens d'accéder aux savoirs permettant une décision qui entre dans le carcan de l'intérêt général. Le système délibératif peut être critiqué vis-à-vis de l'égalité, car un débat fait forcément place à des effets de domination, ce qui ne permet pas d'être égaux pendant la formation des idées. Les deux systèmes ont leurs avantages et leurs inconvénients, ces arguments sont maintenant connus dans la littérature en science politique, il est donc indispensable de pondérer ces deux approches, pour favoriser plusieurs types d'égalités : une égalité qui sera plus immédiate et une autre plus construite. Ce mixte en terme de procédures participatives offre la possibilité d'ouvrir le champ des décisions potentielles. Pour le moment, les mécanismes penchent plutôt dans le circuit délibératif, mais les choses vont certainement se rééquilibrer une fois qu'internet et ses outils participatifs feront leur entrée dans le jeu.

Le temps et les pratiques participatives

Le temps est un facteur essentiel en démocratie, si sa gestion n'est pas maîtrisée, le temps, et plus particulièrement le manque de temps, peut générer des effets pervers. Les fins de réunion (pratiquement dans tous les cas observés) sont des moments assez chaotiques où des personnes captent la parole et d'autres se retirent de l'espace en partant tout simplement. Lorsqu'il s'agit d'une rencontre portant sur la diffusion d'informations l'impact est moins décisif, cependant lorsqu'il s'agit de prendre des décisions, le temps devient un facteur délicat. Le manque de temps vient saper les efforts de légitimité quantitative et qualitative, car les personnes ayant participé, ne prennent pas part à la décision finale. Ce travers démontre une certaine difficulté à inclure de façon permanente et homogène les citoyens. Nous avons plusieurs exemples de ce phénomène d'éparpillement dans l'espace au fur et à mesure que les rencontres approchent de la fin. Premièrement, le manifeste de la rencontre régionale des conseils de développement n'a pas pu être validé sur le moment par l'assemblée vidée de sa substance. Ensuite, le facteur temps a été déterminant dans le choix des citoyens de la CCSPL et du Conseil de développement : dans la première instance, le comité a eu la possibilité de regarder les motivations des citoyens faisant l'objet de débats, alors que dans le second cas, en fin de réunion, le comité s'est réduit en nombre et la pratique du tirage au sort a été systématique. Dans ce cas, il est intéressant de remarquer que le temps court a favorisé une pratique plus démocratique (le tirage au sort) que le temps long qui a favorisé une pratique plus méritocratique (étude des motivations). Enfin, nous avons l'exemple, de la première rencontre du comité d'habitants à laquelle nous avons pu assister, où le groupe s'est rapidement dispersé dans le dernier quart d'heure, laissant l'expert thématique face à peu de citoyens.

Le temps est lié à la notion d'engagement et cette problématique est soulignée par les techniciens de la Métropole, de ce fait ils inventent de nouvelles façons de s'engager. Il faut cependant avoir conscience que ces nouveaux modes d'engagement ne sont pas toujours inclusifs, ou en tout cas qu'ils ne permettent pas le développement d'un esprit délibératif. Les outils internet sont dans un cadre plutôt agrégatif, mais cela n'est pas nécessairement une mauvaise chose pour deux raisons : tout d'abord, ces modalités permettent de déplacer le curseur de la démocratie participative vers une certaine dimension de la démocratie directe, et deuxièmement elles s'adaptent à une réalité quotidienne en considérant les formes délibératives de la participation comme trop chronophages, et en offrant un espace d'expression qui ne demande pas une implication trop importante. Comme dans l'éducation, la diversité pédagogique permet une compréhension plus large et profonde, la diversité des mécanismes participatifs permet une expression plus large et profonde. Il faut donc savoir jongler entre différentes modalités qui auront des effets différents sur les décisions, ce genre d'initiative ne peut être que salué dans un cadre démocratique, car plus la démocratie devient complexe (en se diversifiant), plus elle est fidèle à son idéal.

La place de l'information en démocratie participative

Les défenseurs de la démocratie délibérative mettent l'accent sur l'information pour obtenir des débats de qualité. Les techniciens de la participation à la métropole ont conscience de cette dimension, notamment quand ils font intervenir des techniciens thématiques dans l'élaboration de l'avis participatif. Ce fut le cas lors des échanges au sein du comité d'habitants PLH, mais aussi dans le cadre du Forum PLU-I. Ces interventions permettent non seulement de cibler les enjeux thématiques, mais surtout de

comprendre les enjeux politiques. En effet, une information de qualité sous-tend l'idée d'une politisation accrue des instances participatives. Pour que l'information soit complète, les citoyens doivent entendre la position des élus sur les projets, sans quoi ils ne peuvent se prononcer stratégiquement. S'ils n'ont pas conscience politiquement du champ des possibles, ils manqueront d'informations pour cibler leurs contributions. Ainsi, l'information ne se centre pas seulement sur les éléments factuels d'un dossier ou d'un projet, elle fait aussi comprendre la position de chacun. Même si les choses ne sont pas encore tranchées par les élus, puisque le projet est à l'état de conception, la métropole gagnerait à donner plus clairement ses orientations sur les projets qui sont soumis au débat. Ceci ne vaut pas seulement pour les élus, mais aussi pour les techniciens, ils opèrent beaucoup de choix politiques eux-mêmes, ils doivent donc donner leur position sans autocensure, sans quoi, leurs positions se diffuseront inconsciemment dans le débat, ce qui n'est pas équitable en terme d'informations. Là où les citoyens doivent donner publiquement leurs avis et les confronter avec d'autres, les techniciens et les élus ne doivent pas effacer leurs positionnements, car dans le cas contraire l'asymétrie serait encore plus grande. Lors des réunions publiques, lors des restitutions, sur le site dédié à la participation, les élus prennent position, il faut encourager ce type de comportement pour la clarté des débats entre citoyens.

À l'inverse, la démocratie agrégative évite la phase de débat, de publication, de communication, afin de ne pas donner lieu à des jeux de pouvoirs entraînant la manipulation de l'information. Cette vision de la démocratie est tout aussi défendable, et elle peut faire l'objet d'un temps participatif qui donnerait uniquement et directement les clefs aux citoyens, mais cette pratique ne doit pas être généralisée, comme il l'était souligné précédemment, plus les instruments de participation sont diversifiés, plus la participation a de chance d'être de qualité. Concernant l'information, il faut éviter les flous, car ce sont dans ces instants où la participation perd de sa crédibilité : pourquoi un citoyen expert de la vie politique de la métropole pourrait en savoir plus sur les enjeux d'un projet, qu'un habitant qui vient participer pour la première fois. Pour limiter cet écart de savoir et donc de pouvoir, il est important que les participants sachent à quel jeu politique ils participent. De plus, une information incomplète peut faire perdre de l'efficacité et de la pertinence à la participation citoyenne (un débat à côté du sujet ou encore une proposition déjà mise en œuvre par la métropole). Enfin, pour en revenir au lien entre l'écoute et l'information et son contrôle, il faut saluer l'effort des techniciens pour être transparent lorsqu'il s'agit de retranscrire les échanges entre citoyens (le compte rendu de séance écrit et retransmis sur le rétroprojecteur en temps réel).

III. La production participative et ses résultats

La politique est de plus en plus envahie par des préceptes économiques qui sont marqueurs de notre temps. Les politiques publiques doivent être efficaces et efficaces, pour veiller à la bonne gestion financière et humaine des institutions publiques. Désormais, il ne fait plus aucun doute que la logique économique a pris le dessus sur la logique politique. Le rôle de la participation est de redonner une respiration politique à un monde traversé d'injonctions économiques. Cependant, la métropole et la participation sont elles-mêmes transcendées par ces injonctions de viabilité et de productivité. Sans même le conscientiser le discours et les actes des agents sont tournés vers une production politique de qualité à moindre coût. En d'autres termes, il s'agit de créer une participation de qualité, capable de contribuer en des temps record. Cette pression sur les participants, sur les techniciens et enfin sur les élus ne permet pas d'ouvrir les portes des enjeux politiques. La pente économique prise par le politique le mène directement à sa fin. En effet, la démocratie est inconciliable avec toutes formes d'obligations qui ne seraient pas issues d'elle-même. La participation et ses dispositifs doivent avoir la prétention de revendiquer l'autonomie et l'indépendance pour réaliser leur mission sans contraintes contradictoires.

Les problématiques de la contribution

La contribution de la démocratie participative peut être plus ou moins collective ou individuelle, selon le curseur de démocratie agrégative ou délibérative. Une contribution individualisée pèsera moins politiquement, car l'absence de la dimension quantitative est contre intuitive dans le processus démocratique, et une contribution collective pose les problèmes du consensus en démocratie. Pour réaliser une contribution collective de qualité qui permette à chaque citoyen de se retrouver et de s'identifier à l'avis, il est nécessaire de passer un temps extrêmement important. Les contributions réalisées par la participation citoyenne au sein de la métropole sont souvent assez conséquentes, pointues et détaillées, ce qui a pour effet d'écarter certains citoyens de leur propre contribution. En effet, plus la contribution sera étendue, plus il y a de chances que certains citoyens soient en désaccord avec une partie de la contribution (tant sur le fonds que la forme). Les rapports de ce type sont une bonne chose pour sensibiliser les élus, car ils s'adaptent à leurs codes, mais il faudrait penser à diversifier le format des contributions, ainsi que leur publicité.

Tout d'abord, si nous souhaitons un consensus plus fort entre les citoyens participants, une des solutions est de réduire la contribution et de mettre des éléments qui sont partagés de tous explicitement. À l'inverse, des contributions peuvent être plus riches, mais elles s'appuieraient sur une individualisation de l'avis, elles prendraient peut-être plus en considération l'expérience des citoyens participants. Ce deuxième type de rapport plus empirique a pour effet de limiter la cohésion du groupe à l'origine du rapport, mais il a le mérite d'offrir un espace d'expression à tous sans condition. Chaque type de contribution a ses effets pervers, mais tout comme les instruments de la participation, les types de contribution doivent être assez divers pour permettre à tous de s'exprimer. L'avantage d'une contribution plus légère, s'appuyant sur des revendications claires, réside dans son caractère mobilisant et fidélisant. Il serait intéressant de rapprocher certaines contributions de l'acte revendicatif, car il permettrait à l'instance participative de publier plus facilement son propos dans l'espace public. Le C2D par exemple pourrait utiliser cette méthode de médiatisation courte et efficace pour gagner un poids politique supplémentaire.

L'acte de la contribution est traversé par une autre problématique, celle du niveau de contribution : faut-il se mettre d'accord sur des principes de politiques publiques, ou sur des actions concrètes à mettre en œuvre dans l'immédiat ? Faut-il se permettre de « rêver » des propositions coûteuses au risque de se faire balayer par les élus, ou faut-il rester pragmatique pour être accepté des élus ? Ces questionnements ne peuvent avoir de réponses toutes faites, la réponse dépend du contexte et de l'instance participative productrice d'avis. Cependant, ces questionnements montrent qu'il faut laisser un espace de liberté en ce qui concerne le niveau de contribution, sans quoi la participation ne poussera plus à l'inclusion. Enfin, comme nous l'avons précisé précédemment, la rencontre entre élus et citoyens lors de la restitution est une étape incontournable, qu'il n'est pas possible d'évincer, et au contraire il serait pertinent de favoriser les débats lors de ce temps participatif.

Entre émotion et raison : la technicisation des passions politiques

À l'instar de la piste sur les objectifs, cet axe mérite d'être plus largement développé à l'avenir. Une des premières observations étonnantes pour l'ensemble des personnes impliquées dans le niveau « réflexif », c'est la qualité technique des rendus des instances participatives. Le travail réalisé par le panel citoyen en est un bon exemple. Ces résultats aux allures de rapport d'expert sont très positifs pour une bonne réception de la part des élus, qui se reconnaissent dans les codes de l'expertise. Cependant, ce type de résultats pose beaucoup de questions sur la façon dont a été construite la consultation citoyenne. En démarrant l'observation par la fin du processus, l'à priori devient forcément négatif vis-à-vis de la scène participative, car ce genre d'opérationnalisation de l'avis citoyen contribue à une certaine opacité technicienne. Ce type de rendu donne l'impression qu'il est obligatoire de passer par une phase de rationalisation extrême pour répondre aux attentes de la Métropole. Cette propension à la rationalisation peut être néfaste en ce qui concerne l'inclusion participative. Néanmoins, lorsque nous approchons les membres du panel, ou encore que nous observons les membres du comité d'habitants, le caractère passionnel des échanges est indéniable. Alors par quelle magie la passion devient-elle un contenu technique rationnel et raisonnable ? Et cette transformation est-elle complètement souhaitable ?

Comme nous l'avons souligné l'aspect rationnel des rendus de la participation est nécessaire pour une bonne réception, mais il contribue à effacer l'aspect politique (au sens partisan du terme) des rendus. Ce travers n'est pas seulement imputable à la démocratie participative, il existe dans toute la sphère politique, mais il doit être combattu par ce genre d'instances qui cherchent justement à donner une place plus grande aux émotions, aux expériences de la vie quotidienne, aux passions politiques... Une démocratie de qualité est une démocratie qui est capable d'accepter les conflits et les antagonismes. La rationalisation des débats poussée à l'extrême a tendance à atrophier les échanges contradictoires jusqu'à leur extinction, car plus rien ne devient politique et tout est affaire de « pseudo-objectivité ». Pourtant, nos observations nous ont permis de relativiser cet aspect, car au sein du comité d'habitant la technisation devient un moyen de faire passer ses idées et ses convictions profondes face aux experts thématiques censés apporter des éléments aux débats. Dans cette arène particulière, la rationalisation se met au service de la passion et des émotions politiques relativement vives, les débats s'animent et ils sont assez inclusifs. Ce paradoxe est assez rare pour être souligné et il nous appelle à observer davantage cette réalité qui tend à s'éteindre lors des restitutions aux élus. Le comité d'habitants sur le PLH est un groupe très dynamique, mais parfois la forme se met à diminuer les dynamiques, en effet, à la première rencontre ayant eu lieu

dans une salle de réunion de la Métropole, l'agencement en cercle invitait au débat entre les personnes du groupe, tout en incluant l'expert, la forme descendante proposée par le Conseil de l'Architecture, de l'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE Isère) lors de la seconde rencontre a plutôt invité aux échanges dirigés uniquement vers les experts thématiques. Dans les deux temps, nous étions dans une réunion permettant de diffuser de l'information aux citoyens présents dans le comité, toutefois, dans l'une et l'autre réunion, l'information a certainement été traitée différemment par les citoyens.

L'interpellation citoyenne peut-elle être un « outil pivot » ?

Il nous semble important de s'interroger sur l'outil de l'interpellation citoyenne pour plusieurs raisons politiques. Tout d'abord, l'interpellation citoyenne métropolitaine peut être un formidable marqueur pour l'identité de la Métropole Grenoble Alpes. En effet, l'interpellation métropolitaine n'a pas la même finalité que l'interpellation citoyenne de la ville de Grenoble, il nous semble qu'il est de l'intérêt de la métropole de jouer sur cette différenciation, en proposant un outil véritablement démarqué de celui proposé par la ville. Aujourd'hui, l'interpellation citoyenne métropolitaine paraît être une version édulcorée de la ville de Grenoble pour deux raisons :

- le nombre de signatures est trois fois plus restreint à la ville, même si cela s'explique par le nombre d'habitants plus élevé à la métropole, psychologiquement, un citoyen se tournera plus facilement vers la ville, car la marche paraît moins haute à franchir.

- la finalité de l'interpellation métropolitaine se conclue par un débat en conseil, alors que le résultat de l'interpellation citoyenne de la ville oblige les élus.

Cette vision des choses peut être néfaste pour l'identité démocratique de la métropole, en effet, plus l'échelon territorial est grand, plus il semble impénétrable pour les citoyens, et ce genre de constat ne sert pas à resserrer les liens entre la métropole et les citoyens, alors même que la métropole déploie des efforts considérables pour la participation citoyenne. Il nous faut donc songer à développer l'interpellation citoyenne métropolitaine pour que cet outil ne reste pas dans les placards et ne souffre pas de la comparaison avec la ville de Grenoble. Les avantages de l'interpellation citoyenne sont de plusieurs ordres : en premier lieu elle permet de créer une véritable cohésion identitaire sur un territoire, car certaines thématiques vont faire largement débat et elles marqueront l'esprit métropolitain, deuxièmement, si un débat d'ampleur prend forme, ce débat aura certainement l'inconvénient d'être clivant, mais il permettra de dynamiser la vie politique du territoire durablement, enfin, elle permet différents moyens d'expression démocratique dans un même processus (la récolte de signature est d'ordre agrégatif et le débat public qui s'en suit est d'ordre délibératif). Il faut donc réfléchir l'interpellation citoyenne comme un outil pivot de la politique participative. L'interpellation citoyenne métropolitaine n'est pas un instrument de démocratie directe, mais elle peut devenir la vitrine des politiques publiques de la participation citoyenne. L'interpellation citoyenne peut être le lieu du débat public, d'instruments innovants de la participation, d'échanges permanents entre les habitants et leur métropole... L'interpellation ne serait plus la possibilité de décider une politique publique, mais d'ouvrir un débat traversant la métropole dans son ensemble obligeant chaque élu à se prononcer publiquement sur le débat. Il s'agit donc de réfléchir la place de l'interpellation citoyenne et sa capacité à raconter et réinventer la participation métropolitaine.

L'idée de métropole en marche dans l'arène participative : risques et avantages

D'après les observations faites sur le terrain, l'échelon métropole est en train de faire sa place dans l'esprit des citoyens. Lorsque les participants font la confusion involontaire entre la ville de Grenoble et la Métropole Grenoble-Alpes, ils sont très vite repris et l'expression « la métro » gagne sans cesse du terrain dans les échanges formels et informels. Ensuite, même lorsqu'un participant fait un raccourci à l'oral entre « Grenoble » et « la métro », il s'en rend compte et se reprend immédiatement. Ces signes montrent que la Métropole en terme de territoire physique et intellectuel s'impose dans les esprits. Les élus et les techniciens font un travail de pédagogie assez conséquent sur le sujet et cet investissement montre des résultats positifs. Outre une communication extrêmement bien ficelée sur l'intérêt de la métropole, la participation sert fortement les intérêts d'une métropole forte. En effet, les citoyens qui sont dans les instances participatives de la métropole ont intérêt à ce que la métropole devienne un territoire légitime politiquement, car cela favoriserait la scène participative de la métropole. Le conseil de développement en est un exemple parfait, plus la métropole sera méconnue des habitants, plus le poids politique du C2D sera faible. Le C2D a besoin d'une métropole légitime politiquement pour s'imposer dans l'espace public, ceci a pour effet d'encourager la position métropolitaine dans les débats de la participation citoyenne. Nous sommes dans un schéma où les instruments et l'institution s'alimentent réciproquement en légitimité. Ainsi, lorsqu'il est question des prérogatives métropolitaines en matière culturelle ou sportive, le C2D glisse naturellement et presque inconsciemment vers un renforcement des compétences métropolitaines, car il s'agit non seulement d'un élargissement des capacités de la métropole, mais aussi du pouvoir d'expression de ce même C2D. Plus les champs de compétences métropolitains sont réduits, moins sa visibilité est étendue, et par effet de ricochet le Conseil de développement perd de sa substance politique.

La scène participative métropolitaine impose automatiquement l'idée d'une métropole légitime politiquement. Cette pente s'accroît de semaine en semaine, car comme nous l'avons dit précédemment c'est un système qui s'auto-entretient. De ce point de vue la participation citoyenne est une véritable réussite, elle permet de diffuser très efficacement l'idée de Métropole. Ainsi, la Métropole Grenoble-Alpes rattrape dans l'action et dans les esprits ce qui semble être une véritable concurrente : la ville de Grenoble. Même s'il n'est pas de bon ton politiquement d'opposer les communes à la métropole, cette seconde phase d'observation ne nous laisse pas ignorer la rivalité entre la ville de Grenoble et la Métropole Grenoble-Alpes. Cette opposition marquée se retrouve chez tous les agents (citoyens, élus, techniciens) et ce processus tend à démarquer la métropole et à asseoir sa légitimité politique. Cette phase de compétition est inévitable, car la métropole doit s'octroyer une légitimité politique locale qui se trouve aussi dans l'échelle municipale. En ce qui concerne la participation citoyenne, la concurrence entre les deux institutions grenobloises est indéniable. Le thème de la participation citoyenne a pris un tour politique (au sens partisan du terme), mais contrairement à ce que nous pourrions penser ce n'est pas forcément néfaste pour les politiques publiques de la participation, car cela permet de donner un élan supplémentaire à la participation. Aujourd'hui, les politiques publiques comme beaucoup d'autres domaines (académique notamment) se veulent les plus « neutres » possibles pour laisser croire à un consensus qui empêche toutes formes de débat. Si les politiques publiques prennent un tournant politique, elles font l'objet de débats, d'échanges et de conflits (certes pas toujours très constructifs), mais ceci a le mérite de faire exister une démocratie vivante et de légitimer le besoin de démocratie participative. Si rien n'est politique, tout

devient technique, il n'y a donc plus d'espace pour la véritable expression citoyenne, l'espace est alors colonisé par les experts de la neutralité et du sommeil démocratique. Il faut donc encourager la controverse politique au sens partisan du terme, l'exclusion de ce genre d'expression tant dans les espaces de réflexions sur la participation, que dans les moments participatifs, ne sert pas le développement de la participation et donc l'intérêt métropolitain. Ainsi, assumer une certaine part de rivalité, permet à la métropole de s'affirmer politiquement, tout en sachant qu'une participation pleine de vitalité est la meilleure façon d'imposer la Métropole Grenoble-Alpes comme une évidence. La métropole a besoin d'une participation forte, autant que la participation métropolitaine a besoin d'une métropole légitime.

Nous avons tenté de démontrer que la participation était en train de servir la légitimité politique des élus métropolitains, cependant, il faut être vigilant face à l'image de la participation. Il est devenu commun de critiquer la participation, c'est un poncif inévitable, et c'est un risque politique pour la métropole. Aujourd'hui, la participation assoit l'identité métropolitaine auprès des habitants, mais la qualité de la participation, non seulement au niveau métropolitain, mais partout sur le territoire français, peut entraîner une dérive politique et montrer une métropole qui cherche à instrumentaliser la participation. Ce cheminement critique est difficile à contourner, car il devient un lieu commun de la participation, et ceci ne dépend pas seulement du contexte local. Il faut donc chercher des pistes qui permettraient de limiter les dégâts politiques qui pourraient être dus à la participation citoyenne. Si la participation devient un facteur de déception politique, la métropole sera automatiquement rattachée à ce facteur de déception. Il est donc essentiel de faire une participation citoyenne dynamique et qui montre des résultats politiques ! Si la participation n'aboutit qu'au débat entre élus, loin du citoyen, elle sera vue comme un outil de la métropole, plutôt que comme un outil pour les citoyens. Pour éviter ce travers, il serait intéressant de mettre en lumière les désaccords entre les élus et les instances participatives de la métropole, ainsi que de montrer les avancées et les apports réalisés uniquement grâce à la démocratie participative.

Conclusion

La participation citoyenne est une tentative de réponse face à la crise de légitimité de la démocratie représentative observée dans l'abstention, dans le rejet des élites politiques et dans la montée des populismes partout dans le monde occidental. Ce contexte politique global influence le niveau local et notamment l'échelle métropolitaine. Cet échelon politique et administratif est assez récent, il matérialise donc le mieux le passage entre les modalités gouvernementales et les processus de gouvernance. Cette transition institutionnelle et pratique encourage une participation plus large et plus consensuelle ; cependant, elle ouvre aussi la porte à un nouvel espace de concurrence politique monopolisé par un certain type classique d'agents. Au-delà du giron métropolitain, la participation est un système déjà largement étudié partout en France et à l'étranger. Des constantes se dégagent en ce qui concerne les dispositifs participatifs et pour l'instant la démocratie participative ne tient pas ses promesses. En effet, elle ne permet pas d'obtenir la résilience dont la démocratie représentative a besoin. Il paraît clair que la multiplication des expériences - institutionnalisées ou pas - démontre à la fois un malaise démocratique et une volonté de relancer la machine démocratique. Il faut néanmoins nuancer notre propos en précisant que la participation n'arrive pas à réparer la confiance et la légitimité perdues, parce que les causes qu'elle combat sont bien plus profondes que les simples dysfonctionnements démocratiques. L'objectif pour la participation est alors tout autre, il est de démocratiser la démocratie au sens premier du terme. Il n'est plus question d'améliorer un système et ses institutions, car pour sa survie la participation doit essentiellement devenir le lieu d'une expression de la différence, quitte à laisser vivre la conflictualité. Tant que les agents de la participation citoyenne auront peur du conflit et de ses déviances, le personnel politique ne pourra pas prétendre à la représentation de la complexité sociale. Il n'est pas de bonne augure de constater la dépolitisation d'un lieu qui doit pourtant remettre le conflit politique, économique et social en son centre.

Évaluer l'impact de la participation sur les agents et les institutions

Enfin, ce rapport se veut être un outil de l'évaluation des politiques publiques de la participation citoyenne, il est alors important de rappeler qu'une telle tâche se doit avant tout d'être positive. L'évaluation ne doit pas tomber dans les mêmes pièges que les politiques publiques actuelles. Il n'est alors pas judicieux de mesurer l'efficacité ou encore l'efficience de la démocratie participative, cette démarche serait complètement contradictoire avec le développement du rapport. Même si la mission est complexe et longue, elle doit s'appliquer à analyser l'impact. Pour les futurs évaluateurs de la participation, je ne saurais que trop insister sur ce point : il faut déconnecter la participation de ses objectifs pour gagner de la hauteur. L'impact, c'est-à-dire la mesure qualitative et/ou quantitative des effets, est le seul élément permettant de dresser un portrait fidèle de la réalité participative. La participation a-t-elle des effets sur les comportements, sur les pratiques, sur les discours et sur les normes en Métropole ? Cette question ne peut avoir de réponses immédiates, même si certains indicateurs nous permettent déjà de toucher d'éventuelles régularités.

***François Bonnaz** est doctorant en science politique à l'Université Grenoble Alpes au sein du laboratoire Pacte. Sous la direction d'Alain Faure, il écrit une thèse sur le contre-pouvoir en démocratie directe, en étudiant l'initiative populaire en Suisse. Il s'intéresse au pouvoir et à la démocratie du point de vue de la sociologie politique et de la philosophie politique. Dans le cadre d'une convention entre la Métropole Grenoble-Alpes et le laboratoire Pacte, il a observé pendant une année les politiques publiques de la participation citoyenne à l'échelle métropolitaine. L'objet de ce rapport est d'élaborer une critique de la démocratie participative mise en œuvre par la Métropole, afin de contribuer à son évaluation.*

Remerciements pour leur collaboration à

Alain Faure

Directeur de recherche CNRS, laboratoire Pacte

Frédéric Gonthier

Maître de conférence HDR, Sciences Po Grenoble

Marie-José Salat

Vice-présidente à la Métropole en charge de la participation citoyenne

Sylvie Barnezet

*Coordinatrice de l'axe participation citoyenne,
Métropole Grenoble-Alpes*

Nadia Wolff

*Chargée de mission participation citoyenne,
Métropole Grenoble-Alpes*

Emilie Bolusset

*Chargée de mission participation citoyenne,
Métropole Grenoble-Alpes*

Bastien Dalmasso

*Chargé de mission participation citoyenne,
Métropole Grenoble-Alpes*

Ce rapport n'engage que son auteur.