



HAL
open science

Le leadership paradoxal des maires participationnistes : s'engager en représentation par et pour la participation

Guillaume Petit

► **To cite this version:**

Guillaume Petit. Le leadership paradoxal des maires participationnistes : s'engager en représentation par et pour la participation. *Politique et Sociétés*, 2021, 41 (2), pp.69. 10.7202/1086925ar . halshs-03483361

HAL Id: halshs-03483361

<https://shs.hal.science/halshs-03483361>

Submitted on 19 Jan 2022

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.

Résumé : L'article étudie les parcours d'élus participationnistes, dans trois villes françaises. Il montre en quoi leurs prétentions à faire participer relèvent d'un leadership paradoxal : la revendication d'une dilution du pouvoir contribue à sa concentration. Si la démocratie participative est une ressource, les conditions de son usage comme capital politique s'avèrent liées à leurs trajectoires sociales, et un tel capital demeure spécifique. En dernière instance, les frictions dans leur prise de rôle dénotent les rappels à l'ordre représentatif, et ce d'autant plus dans un système politique municipal délégataire et majoritaire. Ces aspects ramènent aux incompatibilités entre démocratie participative et gouvernement représentatif.

Mots-clés : gouvernement local, élus locaux, maires, démocratie participative, leadership politique, capital politique

Abstract : The article studies the careers of pro-participation elected officials in three French cities between 1990 and 2020. It shows how they perform a paradoxical leadership through their participatory claims. Their claim in favor of a dilution of decision-making power, actually reinforces its personification. If participatory democracy is a resource, the conditions of its use as political capital are linked to their social trajectories, and such capital remains specific. In spite of their pro-participation act, they have to cope with the norms of political representation. Such observation is especially relevant given the delegative and majoritarian biases in the French local government system. All this further highlights the irreducibility between participatory and representative democracy.

Keywords : local government, local councilors, mayors, participatory democracy, leadership politique, political capital

Guillaume Petit est docteur en science politique de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, associé au Centre Européen de Sociologie et de Science Politique (CESSP). Ses travaux de recherche portent sur la démocratie, la citoyenneté, l'engagement participatif, les inégalités sociales dans la participation politique et la critique du gouvernement représentatif. Il a soutenu sa thèse, *Pouvoir et vouloir participer en démocratie. Sociologie de l'engagement participatif*, en novembre 2017. Il a récemment publié: « Les élus aiment-elles et ils la démocratie ? », 2020/1-2, *Participations*, p.7-40.

Le leadership paradoxal des maires participationnistes : s'engager en représentation par et pour la participation.

Guillaume Petit

A paraître dans *Politique et Sociétés*, 2022, vol.41-2

Introduction : représenter pour faire participer.

L'article s'intéresse aux parcours d'élus qui s'engagent volontairement dans la démocratie participative municipale¹. Ces élus, notamment des maires, mettent au centre de leur mandat leur volonté de faire participer les habitants. Un tel engagement fait écho à un contexte général : « impératif délibératif » (Blondiaux, Sintomer, 2002) ou « tournant participatif » (Bherer, Dufour, Montambeault, 2018), mais aussi à des enjeux locaux de « fabrique d'une alternance » (Mazeaud, 2010). Ces maires ont en commun de revendiquer la mise en œuvre d'une démocratie participative (Blondiaux, 2008), au travers d'une offre de participation (Gourgues, 2013), qui ouvre pour les citoyens la possibilité d'un engagement participatif (Petit, 2017).

Cet article se centre sur les trajectoires de trois maires de petites communes, pour interroger leurs dispositions à faire participer et à se revendiquer élus participationnistes. Je fais l'hypothèse qu'au-delà de la référence à la démocratie participative, la capacité de ces maires à inscrire leur carrière politique dans la durée repose sur d'autres ressources, liées à leurs parcours et expériences.

L'analyse amène ce résultat: dans un contexte municipal, en France, où le pouvoir reste fortement concentré dans les mains du maire (Le Bart, 2003 ; Kerrouche, 2005), la posture participationniste renforce le pouvoir mayoral et sa personnalisation. Je propose la notion de leadership paradoxal pour désigner ce phénomène. Je le définis comme la revendication d'un partage du pouvoir qui contribue en fait à en renforcer la concentration ; ou plus généralement, comme un refus du pouvoir qui donne davantage de pouvoir. Ainsi, il y a leadership paradoxal quand une prise de position collective et participative renforce une position personnelle et électorale ; ici la démocratie participative municipale et

¹ J'adresse mes meilleurs remerciements aux élus qui ont accepté de prendre part à l'enquête. Je remercie les évaluateurs-rices anonymes pour leurs suggestions, qui ont aidé à améliorer cet article. Merci également à Camille Bedock, Rémi Lefebvre et Marion Paoletti pour leurs retours sur une version antérieure de ce texte, ainsi qu'à Alice Mazeaud pour sa discussion suite à une première présentation de ce papier lors du colloque « Les élus aiment-ils la démocratie ? » à l'Université de Lille en novembre 2018. Un merci tout particulier à Nina Haerter pour son précieux soutien.

le pouvoir mayoral. La posture de leadership paradoxal est loin d'affaiblir leur capital symbolique dans le champ politique, puisque c'est à partir d'elle qu'ils fondent leur légitimité à occuper leur mandat, voire à les cumuler dans le temps.

Il s'agit donc de comprendre ce qui permet à ces maires d'affirmer leur leadership et en quoi celui-ci s'avère paradoxal. Je relève comment, à travers leur ancrage local, leur lignée familiale, leur expérience militante, associative, professionnelle, ces maires associent leur nom propre à une entreprise collective. Le détour biographique éclaire les conditions d'un engagement en représentation par et pour la participation.

Revue de littérature : élu-es locaux, styles de leadership et contexte institutionnel.

Les élu-es ont beau en être des acteurs incontournables, ils sont rarement l'objet principal des études sur la démocratie et la participation (Petit, 2020). Les analyses convergent pour en faire des acteurs le plus souvent peu dialogiques (Lefebvre, 2007), qui confondent démocratie participative et démocratie de proximité (Nonjon, 2005). Les adjoints à la participation apparaissent assez largement comme des acteurs faibles (Lefebvre, Talpin, Petit, 2020). Le système représentatif est plus largement en pleine capacité d'absorber, d'instrumentaliser et de neutraliser la participation (Koebel, 2006 ; Blatrix, 2009 ; Lefebvre, 2012 ; Talpin, 2020). Enfin, la prégnance des maires dans les réformes participatives a pu être observée dans d'autres contextes que la France, par exemple : au Brésil (Wampler, 2004), au Salvador (Garibay, 2015) ou au Québec (Gauthier *et al.*, 2020).

Outre son inscription dans la littérature sur la démocratie participative et l'offre de participation publique, la présente contribution se situe à l'intersection de la sociologie du pouvoir local (Douillet, Lefebvre 2017) et des études sur le leadership politique (Elcock, 2001 ; Smith, Sorbets, 2003 ; Haus, Sweeting, 2006 ; Getimis, Hlepas, 2006 ; Hlepas, Chantzaras, Getimis, 2018), dont certaines discutent de notions proches, comme « gouvernance collaborative » (Torfing, Ansell, 2017) ou « leadership interactif » (Sørensen, Torfing, 2018). Pour compléter ces apports, je propose d'étudier le lien entre posture participationniste et leadership politique, en adoptant une perspective de science politique empirique tenant compte de la trajectoire des élu-es.

Une typologie des systèmes de gouvernements locaux européens, situe le cas français avec un maire fort dans ses relations avec le conseil municipal et l'administration, mais avec un échelon municipal aux

compétences moindres (Heinelt, Hlepas, 2006). Dans un autre chapitre du même ouvrage, il est proposé de considérer deux axes d'exercice du pouvoir (autoritaire ou coopératif) et d'orientation du leadership (pro-actif ou conservateur), pour distinguer quatre styles de leadership : visionnaire, consensuel, patron ou protecteur (Getimis, Hlepas, 2006 : 182-183). Les maires français sont sondés comme principalement « visionnaires » (45%)². Cette mesure est expliquée par le fait qu'ils « coopèrent avec des niveaux de gouvernement supérieures, ne serait-ce que par le biais du *cumul des mandats* [en français dans le texte], tout en développant une orientation stratégique (de long terme) » (Ibid : 187), néanmoins si le « modèle du maire fort y est dominant, des maires faibles qui reproduisent le status quo sans chercher à promouvoir leurs stratégies peuvent aussi être détectés » (Ibid : 185). Il a aussi pu être avancé que « si les élus prééminents n'ont pas disparu, le mode d'exercice de leur leadership a été profondément modifié [impliquant] de plus en plus [la] capacité à déléguer et à respecter les prérogatives de chaque élu dans sa sphère de compétence, territoriale ou sectorielle » (Sawicki, 2003 : 85), la référence fréquente à une nécessaire transversalité de la démocratie participative irait en partie à l'encontre de cette tendance, pour aller dans le sens d'une concentration et d'une personnalisation au fondement du leadership paradoxal. Le présent apport à la littérature sur les formes de leadership des maires est double : il confirme le poids des configurations institutionnelles, mais il incite à tenir compte de trajectoires biographiques constitutives de dispositions individuelles. Ces typologies permettent de situer le leadership paradoxal dans un espace logique, entre *consensus facilitator* et *visionnary*, subissant parfois des rappels à la norme du *city boss*. Dans une perspective proche, des chercheurs néerlandais mesurent comment une majorité de maires se décrivent comme des tisseurs de liens plutôt que comme des agents performants (*'bridging-and-bonding mayors' rather than 'get-it-done mayors'*). Ils résument ainsi leur analyse : « ne dites pas de moi que je suis un leader, mais j'en suis tout de même un » (*Don't call me a leader, but I am one*) (Karsten, Hendriks, 2017). La notion de leadership paradoxal trouve ici un équivalent direct, mais dans un contexte « d'aversion culturelle pour la notion de leadership » (Ibid. : 155), marqué par une tradition consensualiste plus forte, où les maires ne sont pas directement élus, et dans lequel prévaudrait un style

² Ils sont aussi un quart à être « city boss » et un quart à être « consensus facilitator », la part de « protector » est présentée comme négligeable. Ces données reposent sur 188 réponses pour le cas français, dont les trois-quarts dans des villes de 10 à 30.000 habitants et aucune dans des villes de moins de 10.000 habitants, elles sont donc à manier prudemment.

« d'animateur du consensus » (30% contre 7% en France d'après (Getimis, Heplas, 2006 : 186). Par la transposition dans un contexte institutionnel très différent, la présente analyse contribue la généralisation de ces résultats.

Présentation des terrains d'enquête : les politiques de démocratie participative dans trois petites villes durant les années 1990-2010

Je m'appuie sur une enquête de terrain menée dans trois villes françaises de 20.000 habitants entre 2012 et 2016 (Petit, 2017). Dans ces villes, des rassemblements politiques locaux organisés autour d'une personnalité ont conquis la mairie avec comme objectif de promouvoir la démocratie participative dans la gestion municipale. Ces trois villes, Lanester (Morbihan), Bruz (Ille-et-Vilaine) et Arcueil (Val de Marne) présentent des caractéristiques socio-démographiques variées, qui font de l'offre de participation leur principal point commun dans l'analyse.

Tableau 1 : Principales caractéristiques sociodémographiques des trois villes

	Bruz	Lanester	Arcueil
Nombre d'habitants (2017)	18 734	22 728	21 501
Agglomération	Rennes Métropole	Lorient Agglomération	Val de Bièvre
Nombre d'habitants dans l'agglomération	413 953	230 000 hab	204 395
Rang dans l'agglomération	2 / 43	2 / 25	6 / 7
Nombre d'habitants dans l'aire urbaine	679 866	214 066	12 292 895
Distance routière au centre de la ville			
centre	14 km	4 km	8 km
Catégorisation	Périurbain	Urbain	Urbain
Population	Jeune	Âgée	Jeune
Evolution démographique	Forte	Stable	Stable
CSP surreprésentées	Cadres Professions intermédiaires	Ouvriers Retraités	Cadres
Taux de chômage	Faible	Fort	Très fort
Ancienneté d'emménagement	Récente	Ancienne	Ancienne
Logement social	Faible	Fort	Très fort
Niveau de diplôme	Fort	Faible	Fort
Moyenne de revenu/imposition	Très fort	Faible	Moyen
Inégalité des revenus	Faible	Moyenne	Forte

Les mandats des maires ont lieu entre 1995 et 2020 : un à Bruz (2008-2014), trois à Lanester ([2004]-

2020), quatre à Arcueil ([1997]-[2016])³. A Bruz, où le maire ne réalise qu'un mandat, la ville était jusque-là traditionnellement gouvernée à droite, par des notables locaux durablement installés. La victoire en 2008 de la liste « Bruz, Cap à Gauche » (BCAG) est acquise à la faveur de la division de la droite locale dans le contexte d'une succession disputée. L'alternance par la démocratie participative y est une parenthèse inédite et peu durable. Lanester et Arcueil sont deux territoires emblématiques du communisme municipal (Bellanger, Mischi, 2013). Dans ces deux villes des maires affiliés au Parti Communiste Français (PCF) ont effectué de très long mandats après la seconde guerre mondiale. A Lanester, le rassemblement politique local, « Lanester Nouvelle Citoyenneté » (LNC) conquiert la mairie contre le PCF en 2001. A Arcueil la transition via « Entente Citoyenne » (EC) est négociée à partir de 1997, suivant la trajectoire politique du maire. Dans ces villes, la référence à la démocratie participative vient compenser la démonétisation d'une identité localiste, ouvrière et communiste (Nez, Talpin, 2010 ; Biland 2006). Au-delà de la référence à la démocratie participative, l'élection de ces maires reflète l'évolution socio-démographique de ces villes : à Bruz avec une croissance et l'arrivée d'une population plus urbaine et plus diplômée, à Lanester avec un vieillissement et des changements dans les modes de sociabilité communautaires (Retière, 1994 : 199), à Arcueil avec une proximité de plus en plus forte à Paris. D'ailleurs l'offre de participation peut viser à intéresser et intégrer ces nouvelles populations, qui en constituent un public cible.

Dans ces trois villes, les offres de participation sont volontaristes : leur mise en œuvre dépend pleinement de la bonne volonté et du bon vouloir des élu-es. Par exemple, depuis 2002 les villes françaises de plus de 80.000 habitants sont légalement tenues d'organiser des conseils de quartier. Ces villes sont en deçà du seuil, mais leurs élu-es devancent et surclassent l'obligation légale. Elles font partie de la première vague de mobilisation institutionnelle en faveur de la démocratie participative municipale. Les formes de participation qui y sont proposées oscillent entre des assemblées et des conseils de quartier installés dans la durée à Arcueil et Lanester ou des groupes de consultation accolés à un projet à Bruz⁴.

Les conditions de ma rencontre avec ces trois maires éclairent leur caractère participationniste

³ Les crochets signalent des successions ou démissions en cours de mandat.

⁴ Pour une présentation détaillée des offres de participation dans ces villes, voir : (Petit, 2017, p.91-94)

volontariste. J'ai accédé à ces terrains du fait d'une position⁵ occupée dans le champ des professionnels de la participation (Bherer et al., 2017). La mairie de Bruz a financé, via un marché public, une formation à destination des élu·es et des fonctionnaires. Cette prestation a été réalisée par le cabinet-conseil, dans lequel je travaillais comme chercheur doctoral. La maire de Lanester a rencontré le gérant de ce même cabinet par réseautage via une association nationale d'élus locaux sur les transports. C'est par ce biais que nous avons été mis en relation. Enfin, le maire d'Arcueil se prévaut de liens avec différents universitaires spécialistes de ces sujets, dont mon directeur de thèse, qui m'a permis de prendre contact. Ainsi, les conditions d'accès disent bien quelque chose de ces maires, qui, bien qu'à la tête de petites villes en région ou en banlieue, sont connectés au milieu parisien de la concertation, dans ces versants marchands, institutionnels ou académiques. Cette connexion est la marque de leur volontarisme, et d'un engagement sur des scènes nationales qui les renforce localement dans leur posture participationniste. Ce trait volontariste est donc un critère à part de la sélection. Ce qui a retenu mon attention dans ces cas, c'est d'essayer de comprendre les logiques d'acteurs qui ont mis au centre de leur action politique la démocratie participative, et en quoi cette proposition fait écho à leurs propres trajectoires. Ce programme implique une double focale sur la généalogie de la démocratie participative, car « sans un contexte structurel favorable, il serait certes impossible d'expliquer pourquoi autant d'initiatives ont pu prendre simultanément dans des contextes fort divers. Mais réciproquement, sans des réseaux concrets d'acteurs, on ne saurait appréhender la façon dont tel dispositif fut mis en place dans tel endroit et pas tel autre » (Bacqué, Sintomer, 2011 : 19).

La présente contribution s'appuie sur des observations des coulisses des dispositifs et de réunions de travail, des entretiens avec les élu·es, maires et adjoint·es à la démocratie participative, et leurs soutiens. Parmi l'ensemble des données produites, les plus centrales sont les entretiens approfondis avec les maires et les adjoint⁶. Une telle source ne fait cependant pas mystère d'un biais déclaratif et d'une certaine propension à l'illusion biographique (Bourdieu, 1986). Ces aspects font partie de l'objet en tant que tel, car la performance du rôle d'élus·e participationniste implique cette part de mise en scène dans

⁵ Pour une présentation détaillée de la posture de recherche, voir : (Petit, 2017 : 105-126)

⁶ Pour une présentation détaillée des biographiques des maires, voir : (Petit, 2017 : 180-182 ; 184-187 ; 190-192). Par la suite, sauf mention contraire, les citations des maires proviennent de nos entretiens.

la prise de rôle (Lefebvre, 2011).

La construction de la vocation de maire participationniste et l'importance des ressources initiales

Les parcours biographiques des maires donnent à voir différentes modalités de la construction d'une vocation participationniste. Ils mettent en lumière l'importance de leurs parcours familiaux, associatifs et professionnels, qui s'avèrent déterminant pour comprendre leur propension à faire participer, à agir et à se revendiquer localement comme maire participationniste. L'analyse illustre aussi en quoi la référence à la démocratie participative ne se suffit pas, mais vient plutôt s'articuler à d'autres ressources. Je présente successivement les parcours des maires de Lanester, d'Arcueil et de de Bruz. Chaque parcours incarne un type de ressources principalement mobilisées : familiales, associatives et professionnelles ; elles renvoient à leurs socialisations primaires et secondaires et leurs trajectoires sociales, et sont mobilisées dans leurs stratégies de conquête du pouvoir et leurs carrières politiques.

La conversion d'un héritage familial pour « se faire un nom »

A Lanester, le communiste Jean Maurice reste maire durant 43 ans, avant de passer la main à son adjoint en 1996, qui effectue le dernier mandat sous majorité PCF. La liste « Lanester Nouvelle Citoyenneté » gagne l'élection de 2001 en étant mené par un dissident communiste, Jean-Claude Perron, ancien premier adjoint, engagé dans le monde associatif et technicien au chantier naval, dont « l'endocratie ouvrière » fournissait de nombreux membres au conseil municipal (Retière, 1994). Jean-Claude Perron, le maire élu en 2001 met fin à ses jours en 2004. Ainsi, la maire de Lanester, d'abord première adjointe déléguée à la démocratie participative, signe de l'importance de la thématique pour LNC, le devient par succession en 2004, puis est réélue jusqu'en 2020.

Thérèse Thiéry, est fortement prédisposée à ce rôle de maire participationniste. Elle ancre le récit de sa volonté de faire participer dans sa socialisation primaire, et fait dès le début de l'entretien ce parallèle : « Mon expérience de la démocratie participative, ça m'évoque une conviction... (blanc) J'allais dire une manière... si je peux me permettre ce côté très personnel, une manière de voir ma vie. Je pense que je fais ça depuis que je suis petite quoi (rires). [...] Et je pense que c'est ce parcours-là [...] qui fait que naturellement, je m'exprime dans une démarche politique de cette nature. Et c'est la seule démarche

politique dans laquelle je me retrouve »⁷.

Elle énumère les différentes instances de socialisation politique dans son parcours : Jeunesse Ouvrière Chrétienne, Confédération Syndicale des Familles. Surtout, elle cite en arrière-plan les carrières politiques de ses parents, « eux-mêmes des militants de gauche ici. Lanestériens ». Son histoire familiale, fait d'elle l'héritière de la gauche catholique locale, fille du premier adjoint socialiste invité au titre « d'ouverture et de progrès » par le maire communiste dans les années du programme commun. Elle appartient à la lignée des Le Drian. Son frère, au Parti Socialiste (PS), succède à son père, comme député de Lorient, ville centre de l'agglomération, dont il est également maire, avant d'entamer une carrière politique régionale, nationale et internationale, comme président de la région Bretagne depuis 2004, et comme ministre de la défense, puis des affaires étrangères à partir de 2012. En tant qu'héritière, Thérèse a la possibilité de pouvoir faire concorder son histoire familiale et l'histoire du territoire lanestérien. Elle y distingue deux branches : les origines syndicales et ouvrières, traduites dans le communisme municipal, et une branche catholique de gauche, socialiste. « Et mes parents ont fait partie des gens qui ont contribué à réunir les deux, parce que mes parents étaient des cathos de gauche. C'est leur histoire. Et elle a marqué Lanester ».

Elle-même opte pour l'étiquette participative plutôt que le support de l'appareil socialiste. Elle conclut sur ce point : « ma passion pour la démocratie participative et ma vision de cette réponse politique elle est là. Dans mon histoire, dans mes racines ». Elle cherche à investir cette thématique comme une marque distinctive par rapport aux anciennes majorités, tout en cherchant à « se faire un nom » : « j'ai été longtemps plus connue comme étant la sœur de Le Drian, que comme Thérèse Thiéry, donc encore une fois c'était pas gagné d'avance... [...] J'ai fait la démonstration que j'étais en capacité de.... Mon idée n'était pas de me faire un nom, mais la réalité a été celle-là ». Sa recherche d'une identité politique va trouver un écho auprès d'associations nationales comme l'ADELS (Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale).

« On a dès cette époque cette approche politique particulière de dire : la politique n'appartient pas aux élus, elle est l'affaire de tous... Donc réunions de quartier, beaucoup d'intelligence collective

⁷ Entretien, Lanester, oct. 2013, Thérèse, 61 ans, Retraité. Institutrice ; Maire, LNC, 2004-2020

quoi. Et donc ça, et à la même époque [...] Patrick Viveret, Serge Depaquit, des gens comme ça, parlent de démocratie participative [...] et je me suis dit : ce qu'il écrit, nous c'est ça (*plus tard elle montre le livre largement surligné*) [...] On s'est finalement reconnu. [...] l'ADELS vient travailler avec nous, vient nous aider à préparer les municipales. [...] Et nous on dit que notre angle d'attaque il est là. Le corpus politique de Lanester Nouvelle Citoyenneté, c'est la démocratie participative ».

La démocratie participative fournit un corpus politique alternatif, tout en présentant de fortes affinités avec la socialisation catholique de gauche de la maire. Elle mobilise pour ce faire les ressources intellectuelles offertes par ces réseaux : « Lanester ça a quand même été l'icône de l'Adels [...] ils ont vécu une aventure extraordinaire, ils ont fait basculer le vieux système socialo-communiste sur la base d'un projet démocratique [...] ils ont participé au forum des conseils de quartiers, amené des délégations complètes au forum de la démocratie locale »⁸.

Les ressources personnelles de cette élu-e sont ce qui lui permet de porter la démarche participative ; davantage que l'inverse. Son cas illustre en quoi le participationnisme contribue à la valorisation localisée d'un capital politique, tout en s'inscrivant dans un mouvement plus général au niveau national. Suivant ses termes, ce « corpus idéologique » est venu équiper et donner sens à sa pratique.

L'ancrage associatif locale et la compétence professionnelle : d'enfant du pays à père de la démarche.

Le maire d'Arcueil, Daniel Breuiller, présente quelques caractéristiques similaires. S'il n'est pas un héritier politique à proprement parler, il incarne aussi un ancrage local : « les gens votaient Daniel B. c'est clair. Et c'est un petit d'Arcueil. Il est né à Arcueil. Sa mère était gérante des bains-douches municipaux. Il a beaucoup milité dans le mouvement sportif. [...] C'est au stade qu'on s'est connu. On se connaît depuis longtemps »⁹. Ainsi, les réseaux d'interconnaissance associatifs locaux sont sa première assise. Il entre à ce titre au conseil municipal dans le cadre de l'ouverture prônée par le maire communiste, Marcel Trigon, resté maire durant 33 ans. Il remporte ses dernières élections sous une étiquette réformatrice, en rupture avec la ligne du PCF, et passe rapidement la main. Daniel Breuiller occupe d'abord le poste d'adjoint à la jeunesse et à l'éducation, puis premier adjoint, avant de devenir maire par succession en 1997. Il est issu d'un milieu populaire, il a grandi dans un logement HLM d'une

⁸ Entretien, Paris, fév. 2015, Jacques Picard, 59 ans, consultant, ancien salarié de l'ADELS

⁹ Entretien, Arcueil, avril 2015, Gilbert, 62 ans, Fonctionnaire, référent assemblée de quartier, EC

ville voisine. Dans un discours, lors de la remise de sa légion d'honneur en 2013, il évoque un « parcours que la destinée sociale rend improbable » et rappelle l'influence qu'a eu pour lui le fait « d'être né dans une famille ouvrière qui a fait [ses] valeurs » et son père « ouvrier électricien, syndicaliste, militant communiste ».

Il reste maire durant dix-neuf ans. Il est aussi conseiller général du Val de Marne, où il occupe la vice-présidence à la démocratie participative. Dans un jeu de renforcement mutuel, il investit ce mandat pour légitimer sa compétence sur la thématique participative sur la scène municipale, et vice-versa. Le maire « sait faire », d'autant plus qu'il a accès à des démarches « innovantes » portées par les agents d'un département reconnu en la matière¹⁰. Néanmoins, alors qu'il adhère à Europe-Ecologie Les Verts (EELV) en 2010, il est alors démissionné de sa vice-présidence au département par la majorité communiste, marquant la prévalence de l'adhésion partisane sur la revendication participationniste.

Daniel Breuiller illustre un cumul de différentes légitimités : ancrage local, socialisation militante, engagement associatif, mais aussi compétences directes sur la thématique participative, d'abord dans le domaine de l'animation socio-culturelle, puis par sa position de vice-président à la démocratie participative du conseil général du Val de Marne. Comme le résume un habitant « cette idée de démocratie participative c'est Daniel B. [...] La ville telle qu'on la voit, c'est Daniel B. »¹¹ ou comme le dit une adjointe : « il a incarné tout ce qui était innovation en matière de démocratie participative au niveau du conseil général, en étant VP au conseil général du Val de Marne, donc c'est son sujet. C'est sa matrice, ça le constitue... Enfin, je veux dire il est l'exemplarité par rapport à ça »¹². Il démissionne de son mandat de maire en 2016, pour se consacrer à son mandat métropolitain dans le cadre du Grand Paris, mais cette fois sans transférer sa posture participationniste à cette échelle.

La consécration alternative d'une carrière de quasi-professionnel de la participation

A Bruz, le parcours de Philippe Caffin présente une situation contrastée. La ville n'est pas ancrée localement à gauche, et lui-même est originaire de région parisienne. A défaut d'ancrage local, Philippe

¹⁰ Sa charte est régulièrement citée dans le milieu des professionnels de la participation et il accueille la première édition nationale des « rencontres nationales des professionnels de la participation » en 2011

¹¹ Entretien, Arcueil, mars 2015, Michel, 62 ans, Retraité. Infographiste, référent assemblée de quartier, EC

¹² Entretien, Arcueil, mars 2015, Sophie, 38 ans, Assistante politique, PS, élue référente d'assemblée de quartier 2008-2014, adjointe à la démocratie participative (2014-2016), à l'enseignement (2016-2020), à l'aménagement (2020-...)

convertit dans la position de maire participationniste des ressources accumulées au fil de sa carrière professionnelle. Il détaille un « parcours professionnel qui n'est pas sans rapport avec le faire d'être maire », mais plus exactement d'être maire participationniste : « En fait de formation je suis animateur professionnel, j'ai un seul diplôme qui est le DFA [...] J'ai commencé par faire de la formation d'animateurs, et j'ai été directeur d'un organisme national de formation à Paris »¹³.

Ce récit de la carrière est déroulé tout au long de l'entretien pour souligner la constance de sa prétention à faire participer, qui l'amène à vivre « très bien dans [s]on rôle d'animateur de la démarche », dans le cadre de la création du rassemblement politique citoyen, BCAG en, qui a « regroupé entre 60 et 80 personnes pendant 7 ans », liste candidate en 2001, puis élue en 2008.

Il résume son parcours comme « le truc classique » : parents d'élève, adhérent à la CFDT... Il détaille sa connaissance des réseaux dans l'agglomération : « moi je connais bien ce secteur là si tu veux, professionnellement ça fait trente ans que je travaille dans tous ces réseaux... d'autres réseaux locaux... et c'est vrai que c'est peut-être aussi pour ça que les collègues ils m'ont choisi ». Il a notamment été directeur du Centre d'Information Jeunesse Bretagne, puis directeur du service jeunesse à la mairie de Rennes, avant de devenir directeur d'un organisme parapublic dans le champ de l'action sociale et du logement. Par ailleurs il s'est engagé dans la vie associative locale, en créant avec son épouse d'une association d'insertion professionnelle.

C'est donc le cumul de ces différentes expériences qui l'amène à être reconnu comme « porteur de la démarche ». La façon de faire campagne, qui annonce formellement les futurs groupes participatifs, et son lexique (animation, groupe de travail, groupes-projets, enquête sociale, observatoire sociologique), laisse transparaître un parcours similaire à celui de professionnels de la participation (Nonjon, 2006) et marque la proximité entre les domaines de l'animation socio-culturelle et les élu-es participationnistes de petites villes (Bilella, 2019).

Quand je le rencontre à l'occasion de la « formation-action » qu'il a lui-même commandé auprès d'un cabinet-conseil spécialisé dans l'animation de dispositifs participatifs, il confie : « c'est pour ça que je me retrouve assez bien dans ce que vous animez ici (*sourires*) ». Il évoque différents « projets pour [s]a

¹³ Entretien, Bruz, sept. 2012, Philippe, 65 ans, Retraité. Directeur d'établissement public, Maire, BCAG 2008-2014

retraite, qu'[il n'a] évidemment pas pu réaliser... », voire se positionne ironiquement comme un concurrent potentiel : « si j'avais pas été élu j'aurais travaillé dans ce domaine, j'avais d'autres projets autour de la citoyenneté [...] des trucs comme ça, peut-être qu'il vous aurait concurrencés aussi ! ».

La vocation de maire participationniste est aussi la consécration alternative d'une carrière professionnelle. Il incarne pleinement cette posture, jusqu'à en constituer l'archétype, en fusionnant les postures d'élus et de praticien.

A ce stade de l'analyse, il semble que ces élus ne se différencient pas tant du fait qu'ils s'engagent dans la mise en œuvre d'une offre de participation volontariste, mais que c'est plutôt parce qu'ils se différencient qu'ils s'y engagent. Ces maires ont eu un intérêt à investir la thématique participative à un moment de leur carrière politique et ils y ont lié leur possible élection, voire ré-élection. Néanmoins, leur biographie ne fait pas mystère d'une certaine continuité. C'est à Bruz que la rupture est la plus claire, mais où l'alternance par et pour la démocratie participative s'avère moins pérenne. Son cas montre qu'en l'absence d'un ancrage local ou d'un appui sur un appareil partisan, la démocratie participative ne constitue pas une ressource suffisante pour consolider une alternance politique durable. Le doute prévaut ainsi largement quant à l'hypothèse d'un gain électoral par l'offre de participation. Ce n'est que dans les villes sociologiquement acquises à un camp politique et où les maires capitalisent sur des ressources individuelles autochtones que ces élus participationnistes parviennent à associer durablement leur nom à une démarche de démocratie participative municipale.

L'évolution des postures participationnistes, saisie au travers des nominations des adjoints

Avec les maires, les adjoints à la démocratie participative sont les premiers concernés par les dispositifs participatifs. Ces autres élus engagés en représentation pour et par la participation, renforcent le récit autour du leadership du maire dont ils sont proches. Par ailleurs, les choix qui président à leur nomination renseignent en creux sur l'évolution de la posture participationniste et les différentes légitimités (associatives, partisans, participatives) liées à l'accès à la délégation.

L'appui sur un binôme privilégié : la voix de son maire.

Une caractéristique fréquente de ces adjoints est d'être fortement tourné vers la figure du maire. Ces adjoints sont en position d'agir comme de fervents promoteurs de son action. En plus d'être redevable de leur nomination, ils s'engagent sur une thématique transversale qui les amènent à devoir fréquemment

se tourner vers les autres adjoint-es thématiques ou vers différents services. Il leur est alors pratique d'habiter leur rôle en se faisant les relais de la volonté mayorale. Les adjoint-es sont ainsi les premiers à défendre ces maires, à louer leur engagement dans une démarche difficile et à contre-courant. L'élue d'Arcueil décrit comment elle use de cet avantage afin de pouvoir mener à bien sa feuille de route auprès des services : « C'est un paquebot, l'institution, l'administration française [...] on me dit "oula, c'est compliqué". [...] Il y a aussi une volonté de ne pas laisser réussir. On le voit même nous à notre petit niveau. [...] Comprenez que l'avantage qu'on a c'est d'avoir Daniel Breuiller comme maire »¹⁴. A Lanester, l'élue confie son admiration sur un ton élogieux et admiratif « il y avait un homme, qui était Jean Claude Perron, qui avait de la posture, qui était vraiment... qui en imposait et qui était vraiment bien quoi. Et derrière tu avais une femme comme Thérèse Thiéry qui croyait vraiment à la démocratie participative et qui y croit toujours [...] Moi j'ai beaucoup aimé ça, [dès le début] j'ai fait partie des fameux groupes de travail »¹⁵.

De fait, le qualificatif d'élue participationniste rend avant tout compte du mandat de ces élu-es qui sont sélectionnés sur la base de leur croyance et sur une certaine affinité élective avec le maire. En effet pour les autres membres du conseil municipal, au-delà de quelques alliés de circonstances, la référence à la participation est souvent plus lointaine, quand elle n'est pas simplement assimilée à une contrainte inutile. Dans ces villes, ce binôme a même tendance à renforcer la centralité de la figure mayorale. « Mon rôle a évolué aussi par la place qu'a pris la démocratie dans l'équipe [...] Le maire y tient beaucoup, l'équipe y tient beaucoup, ça sera un des critères d'évaluation [...] J'étais pas sur la liste d'avant [...] Faut dire aussi, c'est un aparté, mon choix d'aller dans l'équipe il est aussi lié au maire, qui je le sais avait une sensibilité très forte sur ce sujet-là. Pour moi ma fonction me plaît, c'est quelque chose qui me taraudait cette fameuse démocratie. »¹⁶

L'importance de ce binôme maire-adjoint-e est renforcée par la place de leader fort du maire dans le contexte municipal français, et par le positionnement transversal de la délégation à la démocratie

¹⁴ Entretien, Arcueil, mars 2015, Sophie, adjointe à la démocratie participative (2014-2016), cf. note 11

¹⁵ Entretien, Lanester, nov. 2013, Sonia, 43 ans, Praticienne en laboratoire, LNC, élue adjointe à la démocratie participative, 2004-2014

¹⁶ Entretien, Bruz, juin 2012, Jean-François, 49 ans, Enseignant, BCAG, adjoint à la démocratie participative 2008-2014

participative.

Devenir élu-e adjoint-e à la participation : variations d'un cursus honorum localisé

Cette centralité permet de poser une piste de recherche : les logiques prévalant à leur nomination portent la trace de la portée donnée à la participation au fil des mandats des maires. Le tableau 2 liste des marques de légitimités des adjoint-es : soutien des premières heures, membre de partis politiques désormais associés à la majorité, ancrage ancien dans la vie associative locale ou ascension et politisation via la participation aux dispositifs participatifs. Il indique aussi leur éventuelle position électorale postérieure.

Tableau 2 : Evolution des marqueurs de légitimité des élu-es adjoint-es à la démocratie participative et suites de la carrière politique locale

Ville (période)	Fondateur du rassemblement local	Parti politique national	Associations locales	Dispositifs participatifs	Prochaines fonctions électorales municipales
Bruz (2008-2014)	OUI	NON	NON	NON	Conseiller municipal d'opposition / NON (démission 2017)
Lanester (2001-2004)	OUI	OUI-NON (PS)	OUI	NON	Maire de Lanester (jusque 2020)
Lanester (2004-2014)	OUI	NON	NON	NON	Adjointe au sport (2014) / NON (2020)
Lanester (2014-2020)	OUI	NON	NON	OUI (habitant)	NON
Arcueil (1997-2008)	OUI	NON	OUI	NON	NON
Arcueil (2008-2014) « démocratie »	OUI	OUI (EELV)	NON	NON	Maire d'Arcueil (nommé : 2016 ; élu : 2020)
Arcueil (2008-2014) « quartier »	OUI	NON	OUI	OUI (habitant)	NON
Arcueil (2014 - 2016)	NON	OUI (PS)	NON	OUI (élue)	Adjointe à l'éducation (2016) / 3ème adjointe à aménagement et urbanisme (2020)
Arcueil (2016-...)	NON	OUI (EELV)	NON	OUI (élue)	1ère adjointe à l'éducation (2020)

Il ressort d'abord l'importance de la variable : membre fondateur du rassemblement politique locale. Ainsi, la thématique reste largement adossée à la dynamique de lancement. Les adjoint-es à la participation sont désignés parmi les premiers fidèles, en accord avec l'idée de binôme privilégié. Néanmoins seuls les individus qui adhèrent à une organisation partisane inscrivent leur carrière politique dans le temps. Le fait d'y être venu par la voie associative ou via les dispositifs participatifs n'offre pas un support durable à l'engagement. Les parcours dits d'ouverture sont aussi ceux qui se referment le

plus vite.

Arcueil présente la configuration la plus diverse avec le passage d'une légitimité associative à une légitimité partisane, suivant en cela les choix de carrière politique du maire, qui prend la double étiquette EC et EELV durant son troisième mandat. Ce choix renforce la place des militants partisans dans la gestion municipale, à l'encontre d'un engagement citoyen et apartisan. La première adjointe, recrutée comme « parent d'élèves un peu remuante », témoigne clairement en ce sens : « J'ai du mal à accepter et à vivre les arrangements politiques ou les calculs de siège, c'est quelque chose qui m'horripile. [...] [aller chez les verts] je trouve que c'est dommage [...] C'est vrai que c'est un choix qu'il a fait, que je n'aime pas beaucoup »¹⁷. Elle-même décrit son propre parcours au strict inverse de cette logique, en insistant sur sa légitimité associative, et sur le fait de ne plus avoir occupé de mandat ensuite. Son témoignage se situe au strict opposé de l'élue PS qui occupe cette délégation en 2014. Elle aussi démarre sa carrière locale comme parent d'élèves et membre remarquée au sein du conseil d'école, mais son engagement se situe d'emblée dans un cadre partisan. La suite de son parcours confirme largement ses propos, puisqu'elle devient ensuite adjointe à l'éducation, puis à l'urbanisme. « [Au PS] j'ai pris ma carte en 2005 [...] j'ai toujours été une militante active [...] [A Arcueil] je me suis engagée dans l'école, après j'ai fini par être présidente des parents d'élèves de l'école [...] Mais je n'étais jamais allée dans une assemblée de quartier en tant qu'habitante... Non. Je me suis retrouvée élue direct. [...] J'étais tout à fait décalée, j'étais pas prête du tout, j'étais pas du tout... je savais pas du tout... je pense que j'ai changé pour le coup (*rires*) »¹⁸.

De façon très explicite, durant le troisième mandat, la délégation est divisée entre « la démocratie » et « le quartier ». Le premier ensemble est pris en charge par le premier adjoint, membre fondateur d'EC, proche du maire, avec lequel il adhère à EELV, et à qui il succède comme maire en 2016. De l'autre côté, les « assemblées de quartier », sont prises en charge par un élu, issu de la vie associative et habitant référent des assemblées de quartier, dont c'est le seul mandat. Cette division acte l'importance croissante de la légitimité partisane. Au fur et à mesure des mandats, la délégation « démocratie » semble devenir

¹⁷ Entretien, Arcueil, avril 2015, Anne, 60 ans, Fonctionnaire, EC, adjointe à la démocratie participative 1997-2008

¹⁸ Entretien, Arcueil, mars 2015, Sophie, adjointe à la démocratie participative (2014-2016), cf. note 11

un meilleur support d'une capacité à occuper durablement des mandats locaux et d'autres délégations. Dès lors, par le truchement des négociations, l'appartenance partisane, PS ou EELV, devient une condition nécessaire pour y accéder, tandis que les profils issus de la vie associative ou des dispositifs participatifs occupent plutôt la délégation « quartier ».

Un participationnisme contraint par les institutions de la représentation

Chacun de ces élu·es présente une trajectoire qui le dispose à endosser un rôle d'élue participationniste et à construire une vocation attenante. Mais pour celles et ceux qui s'installent dans la durée, leur trajectoire dénote davantage une certaine continuité du champ politique local qu'une rupture. Dans cette discussion, je reviens sur deux aspects importants du leadership paradoxal des maires participationnistes. D'abord, le fait que leur prise de rôle révèle des difficultés quant aux attendus d'un rôle de maire décideur et stratégique. Ces maires en tirent cependant un bénéfice de la posture participationniste, qui agit bien comme un capital politique, en ce qu'elle leur permet de valoriser des ressources familiales, militantes ou professionnelles. Mais ce capital politique est spécifique et localisé.

Les anecdotes de frictions dans la prise de rôle, le leadership paradoxal contre les habitudes instituées

Les maires sont les premiers à défendre l'idée d'un leadership paradoxal, d'abord en mettant en avant leur non-désir de devenir maire, en tant qu'aspect qui les pousse vers une posture d'animation. Il est vrai que deux d'entre eux le sont d'abord devenus par succession. Cette position de leadership paradoxal s'exprime concrètement, en situation, dans leurs difficultés à appréhender un rôle de représentant plus traditionnel. C'est sans doute Philippe, le maire de Bruz de 2008 à 2014, qui l'exprime le mieux en incarnant au plus cette posture de maire « facilitateur du consensus [qui] suggère un agenda ouvert, partage le pouvoir et identifie le meilleur chez les autres » (Getimis, Hlepas, 2006 : 183). Il confie cette anecdote significative d'un électeur le rappelant à ses devoirs : « Tout le monde sait bien que c'est moi qui suis porteur, enfin initiateur, de cette place de la démocratie locale dans notre projet [...] je reverrai toujours une réunion publique où une personne au fond m'avait dit « mais monsieur le maire, c'est pour ça que vous avez été élu, décidez vous-même ! » Moi ça m'est resté, toujours... ». Daniel Breuiller tient un propos similaire, en confiant en aparté : « mais ça déplaît à énormément de mes collègues, ça c'est un sujet... (rires) Ils me disent "tu abandonnes ta responsabilité !" ». A ce propos, il rappelle sa faible légitimité électorale, en n'ayant été « élu que par un quart à peine... 20% des habitants lors des élections ».

Il lui semble donc nécessaire de chercher une légitimité citoyenne pour pallier le déficit du dispositif électoral.

Il y a par ailleurs des gains à avoir la force de « décider de ne pas décider ». Il l'illustre à travers « une histoire de parking », soit sa première expérience de référendum décisionnaire. « La première fois c'était une histoire de parking dans un quartier, qui je trouvais améliorerait beaucoup la vie du quartier. Et des gens n'en voulaient pas. Et on a fait une consultation et il y avait eu deux tiers contre le parking. Et une journaliste m'avait appelé : "alors, vous avez perdu ?". Mais j'ai rien perdu moi, j'ai décidé que ce serait aux gens de décider. [...] Donc j'ai rien perdu, c'était deux ans avant les municipales, et dans ce quartier on a gagné 15 points »¹⁹.

Si je rassemble ici ces anecdotes, c'est en accord avec l'idée qu'elles constituent « un des leviers les plus puissants de l'entretien ethnographique (...) un récit plus ou moins court d'une situation sociale vécue qui permet de placer immédiatement l'entretien du côté des pratiques sociales en vigueur (...) l'anecdote autorise l'enquête à évoquer des phénomènes au contenu profondément sociologique » (Beaud, 1996 : 241). Ces anecdotes aident à penser le nœud central du leadership paradoxal pour ces maires participationnistes : leur difficulté à habiter un rôle, et à le faire accepter par des agents socialisés à l'ordre représentatif (cet électeur, ces autres élu·es, cette journaliste...), et qui s'en font, inconsciemment ou non, les défenseurs.

A l'inverse, des consultants intéressés à défendre une position participationniste, s'enthousiasment pour ce maire qui les prend au sérieux : « Bruz c'est le seul endroit où on arrive à travailler avec un collectif d'élus aussi important, ailleurs quand on fait une réunion on a un élu, qui n'est pas le maire, qui est un peu la minorité de la majorité, et après il va falloir remonter au maire, aux adjoints qui sont pas d'accords...là on a une chance inouïe de travailler avec des vrais collectifs sans devoir convaincre ceux qui n'y croient pas au-dessus. Je trouve ça juste génial »²⁰.

Mais ces élu·es participationnistes peuvent difficilement se vivre autrement qu'en position de faire participer, et certains semblent ne pas pouvoir habiter autrement le rôle. Une fois dans l'opposition le

¹⁹ Entretien, Arcueil, juin 2014, Daniel, 62 ans, Retraité. Animateur socio-culturel, rédacteur. Maire, EELV, EC 1997-2016.

²⁰ Carnet de terrain, Paris, avril 2013, réunion d'équipe, Judith, Damien, Missions Publiques.

maire de Bruz démissionne, en annonçant la réactivation de ses dispositions de militant associatif : « Je n'ai jamais prétendu faire carrière en politique. J'ai d'abord été un militant associatif et je souhaite laisser la place et me consacrer à ces engagements » (Journal *Ouest-France*, 27/03/2017). L'adjoint à la démocratie participative suit son exemple : « J'avais un peu le sentiment d'être en sous-régime [dans l'opposition] [...] très attaché à la démocratie participative, j'avais mené des chantiers où l'on expérimentait beaucoup [...] Je me suis toujours considéré comme un conseiller municipal de base de passage, et je préfère désormais mes engagements associatifs » (Journal *Ouest-France*, 13/10/2017).

Le leadership des maires participationnistes peut ainsi prendre les atours transgressifs d'un non-leadership, et c'est aussi en cela qu'il est paradoxal. Les analyses pointent dans une même direction : les élu·es participationnistes n'en restent pas moins des élu·es du suffrage universel, et les exigences qui vont avec ce rôle peuvent s'avérer limitatives. Par leur croyance dans une démocratie plus participative, les élu·es participationnistes se distinguent par un certain rapport au cadre représentatif. En outre, cette position n'est pas qu'une posture. Le maire de Bruz s'est ainsi attaqué à un aspect central du métier d'élu, la question des indemnités (Demazière, Le Saout, 2021). Il le résume en entretien : « en plus du contenu, il y avait quand même un style derrière [...] on a partagé à égalité, entre tout le monde, toutes les indemnités. Donc on a tous la même indemnité », maire y compris. Ces élu·es apparaissent ainsi comme des originaux, « il en faut de l'utopie, en discutant avec mes collègues, il y a peu d'autres communes qui font ça ».

La constitution d'un capital politique spécifique à la transférabilité limitée

Ces élu·es ont réussi à associer leur nom à une proposition politique originale. C'est de là qu'ils fondent leur légitimité à occuper leur mandat, voire à les cumuler dans le temps, quand bien-même elle les dispose à critiquer la professionnalisation politique. Néanmoins c'est bien de leurs positions antérieures et de leurs expériences préalables, que découle leur vocation participationniste et leur prétention à faire participer. Ainsi, les points communs qui unifient ces alternances par la démocratie participative sont nombreux : leur temporalité, la forme de rassemblements politiques, le lien aux pratiques politiques précédentes, l'importance des individualités. L'ancrage socio-historique des offres de participation et les parcours de leurs promoteurs restent des dimensions explicatives de l'émergence de ces propositions politiques. Une telle analyse est partagée réflexivement par la maire de Lanester : « N'empêche que la

question qu'il faut se poser c'est : si ça marche ici, est-ce que c'est pertinent de répéter les choses autour ? Ou bien est-ce que c'est le hasard qui fait ? Le hasard de l'histoire ou l'histoire particulière d'un territoire ? Ou l'histoire particulière d'élu-es ? ».

Ces maires ont converti des ressources préalables pour légitimer une forme d'alternance participative et la lier à leur personne. De fait, parler de leadership implique de considérer les individus (Elcok, 2001 : 6), plus largement il s'agit de « faire sens de ce que font les municipalités, et pour cela de se référer aux cadres symboliques qui donnent sens à des institutions symboliques » (Haus, Sweeting, 2006 : 268). Thérèse Thiéry, par exemple, extrapole son engagement à une forme de reconquête d'une dignité collective, contre les représentations sociales courantes vis-à-vis des habitants d'une ville ouvrière.

La mise en récit de l'alternance par la démocratie participative par ces élu-es s'articule donc toujours avec leur trajectoire. Les positions antérieures sont reliées à la conquête d'un exécutif local et la gestion d'une municipalité par la mise en place de dispositifs participatifs. Autrement dit : leur carrière politique est fondée sur la constitution d'un capital politique spécifique par la mise au centre de l'offre de participation. S'il est discutable que l'espace politique local constitue un champ (Koebel, 2012), il y a bien ici une relative autonomie, au sens où une ressource s'y trouve pleinement liée et n'a pas de valeur au-delà. « Parler de capital spécifique, c'est dire que le capital vaut en relation avec un certain champ, donc dans les limites de ce champ, et qu'il n'est convertible en une autre espèce de capital que sous certaines conditions » (Bourdieu, 2002 : 114). Ce capital politique spécifique permet l'emprise de ces maires sur des fiefs locaux, ainsi qu'en atteste la durée de leurs mandats, mais à condition que le maire ne revendique pas uniquement cette « compétence participative » et puisse fonder sa légitimité sur d'autres ressources (familiales, associatives, artisanes...).

Dès lors, la poursuite de la démocratie participative devient l'équivalent de la poursuite de leur carrière. La fin du mandat individuel risque toujours de signer la fin de l'offre de participation, rappelant que ce mouvement de démocratie participative municipale relève en fait d'une très faible institutionnalisation, au sens d'une dynamique de long terme et impersonnelle (Petit, 2018). Ainsi les liens entre offre de participation, mobilisation des réseaux locaux et constitutions de clientèles sont nombreux. Mais l'absence de socle idéologique fixe et la forte personnalisation de ces mouvements qui existent avant tout par et pour la figure mayorale, semblent rendre des dynamiques extra-municipales peu viables.

Le leadership paradoxal peut aussi restreindre la transférabilité du capital. En cela les carrières politiques des maires participationnistes recourent des caractéristiques des maires dont la carrière est tournée exclusivement vers une vocation locale (Dodeigne, Krukowska, Lazauskienė, 2017). Ainsi Thérèse fait part de son choix de ne pas trahir sa posture d'élue participationniste, en refusant la possibilité qui lui est offerte d'accéder à la députation, via son frère et les tractations des réseaux socialistes. « J'ai fait le choix d'une vie normale ». Si elle en revient rapidement à l'intrication du familial et du politique, elle confirme aussi la spécificité de son capital politique.

Conclusion : l'irréductibilité du participationnisme à l'ordre représentatif

Dans chacun des cas étudiés, s'intéresser au lien entre la démarche participative et le parcours politique des maires qui l'incarnent revient à étudier la mise en place d'un leadership paradoxal au fondement d'une carrière politique locale. Ces politiques de participation sont fortement personnalisées et régulièrement ramenées à la personnalité du maire. Elles leur permettent de valoriser des ressources préalables pour constituer un capital politique spécifique et s'ancrer localement pour constituer des fiefs locaux. Ainsi la démocratie participative municipale ne bouscule ni la personnalisation du pouvoir mayoral, ni la tendance au cumul des mandats. Par ailleurs les autres ressources nécessaires (familiales, associatives, professionnelles) relativisent la force intrinsèque du participationnisme municipal. Ainsi dans cette étude le maire le plus exclusivement participationniste est celui qui fait le moins carrière ; plus le leadership est paradoxal, moins on accumule de capital politique.

Plus largement, les limites de la possible démocratisation des politiques municipales en France se manifestent de diverses manières : dans la non-superposition entre l'espace municipal de la participation et l'espace intercommunal de la décision, dans l'inaboutissement démocratique d'un conseil municipal marqué par la faiblesse de l'opposition, dans la norme du cumul des mandats ou dans l'absence de procédures d'interpellation contraignantes. Dans ce contexte d'inachèvement démocratique, la posture de maire participationniste relève nécessairement d'un leadership paradoxal. Les élu-es affichent une posture collective et délibérative à contre-courant des attentes liées à la figure mayorale.

Ces résultats confirment des enquêtes européennes réitérées qui soulignent que « les maires qui évoluent dans des systèmes de gouvernement local avec un modèle de maire fort affichent un soutien plus fort pour la démocratie participative » (Vetter, Heinelt, Rose, 2018 : 202). Cette posture est minoritaire, mais

croissante : « en Belgique et en France, le soutien à la démocratie participative a fortement augmenté, tandis que le support pour le modèle représentatif a diminué » (Ibid. : 201). De même d'autres travaux affirment que « de nos jours les maires européens adoptent un exercice du pouvoir ouvert et plus coopératif, au lieu de la voie autoritaire. Dans le même temps, nos résultats montrent que les prédispositions au leadership stratégique ont considérablement augmenté [depuis 2003], et qu'un style de leadership visionnaire est devenu le plus courant » (Hlepas et al., 2018 : 236).

Les apparentes contradictions de ces mesures quantitatives marquent des tendances à l'œuvre, qui s'incarnent dans les observations qualitatives et se retrouvent dans les frictions relevées à l'échelle individuelle. La notion de leadership paradoxal y trouve une pertinence renforcée, pour rendre compte des prises de position de ces maires qui cherchent à infléchir leur rôle, tout en étant tenu de tenir leur rang, à promouvoir un modèle participatif, tout en étant redevable du modèle électif. Les élu-es participationnistes s'inscrivent ainsi dans ces tendances générales, tout en ayant une trajectoire personnelle les y prédisposant.

Les élu-es participationnistes se distinguent par un certain rapport au cadre représentatif, qui cependant les contraint. Cette inversion de la perspective rappelle que la possibilité de faire participer ne se comprend jamais à part d'un encastrement de la participation dans le système électif et représentatif (Petit, 2017 : 694-699). Ce fait justifie d'ailleurs, stratégiquement, le recours à d'autres formes de légitimités pour supporter la posture participationniste. Ainsi, il ne s'agit pas de conclure que la démocratie participative contribue nécessairement à la personnalisation du pouvoir. Il faut contextualiser et historiciser ce constat, pour rappeler que c'est en l'état du pouvoir local et des institutions politiques que vaut ce résultat. En toute fin, les parcours de ces élu-es rappellent que les enjeux de démocratisation ne se situent pas tant dans l'adjonction de modalités de participation, que dans la subversion des modalités de la représentation.

Bibliographie

Bacqué Marie-Hélène et Yves Sintomer (dir.). 2011. *La démocratie participative. Histoire et généalogie*. Paris, La Découverte.

Bellanger, Emmanuel et Julian Mischi (dir.). 2013. *Les territoires du communisme: élus locaux,*

politiques publiques et sociabilités militantes. Paris, Armand-Colin.

Bherer, Laurence, Pascale Dufour et Françoise Montambeault (dir.). 2018. *The Participatory Democracy Turn*, Oxford : Routledge.

Bherer, Laurence, Mario Gauthier et Louis Simard (dir.). 2017. *The Professionalization of Public Participation*, New-York : Routledge.

Biland, Émilie. 2006. « La « démocratie participative » en « banlieue rouge ». Les sociabilités politiques à l'épreuve d'un nouveau mode d'action publique. » *Politix* 75 (3) : 53-74.

Bilella, Mario. 2019. « Prôner la participation, chercher la distinction. Petite bourgeoisie culturelle et innovation politique. » *Études rurales* 204 (2) : 146-167.

Blatrix, Cécile. 2009. « La démocratie participative en représentation. » *Sociétés contemporaines* 74 (2) : 97-119.

Blondiaux, Loïc. 2008. *Le nouvel esprit de la démocratie*. Paris : Seuil.

Blondiaux, Loïc et Yves Sintomer. 2002. « L'impératif délibératif. » *Politix* 57 (1) : 17-35.

Bourdieu, Pierre. 2002. *Questions de sociologie*. Paris : Editions de Minuit.

Bourdieu, Pierre. 1986. « L'illusion biographique » *Actes de la recherche en sciences sociales* 62-63 (2) : 69-72.

Demazière, Didier et Rémy Le Saout. 2021. « Professionnalisation et indemnisation des élus. » *Revue française de science politique* 71 (1) : 29-50.

Dodeigne, Jérémy, Joanna Krukowska et Aistė Lazauskienė. 2018. « The Mayors' Political Career: Between Local and National Ambition. » Dans *Political Leaders and Changing Local Democracy : The European Mayor*. Sous la direction de Hubert Heinelt, Annick Magnier, Marcello Cabria et Herwig Reynaert, 109-147. Cham : Springer International Publishing

Douillet, Anne-Cécile et Rémi Lefebvre. 2017. *Sociologie politique du pouvoir local*, Paris : Armand Colin.

Elcock, Howard James. 2001. *Political Leadership*, Northampton : Edward Elgar.

- Garibay, David. 2015. « La diffusion des modèles de démocratie participative au niveau local au Salvador : les maires au carrefour de conceptions concurrentes. », *Participations* 11 (1) : 115-143.
- Gauthier, Mario, Lynda Gagnon, Guy Chiasson et Anne Mévellec. 2020. « Participation du public en aménagement et urbanisme au Québec : les maires face à l'impératif délibératif. », *Participations* 26-27 (1-2) : 165-192.
- Getimis, Panagiotis et Nikolaos-K. Hlepas. 2006. « Aspects of Leadership Styles: An Interaction of Context and Personalities. » Dans *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Sous la direction de Henry Bäck, Hubert Heinelt et Annick Magnier 177-199. Berlin : Springer VS.
- Gourgues, Guillaume. 2013. *Les politiques de la démocratie participative*, Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble.
- Haus, Michael et David Sweeting. 2006. « Local Democracy and Political Leadership: Drawing a Map. » *Political Studies* 54 (2) : 267-288.
- Heinelt, Hubert et Nikolaos-K. Hlepas. 2006. « Typologies of Local Government Systems. » Dans *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Sous la direction de Henry Bäck, Hubert Heinelt et Annick Magnier, 21-42. Berlin : Springer VS.
- Hlepas, Nikos, Thanos Chantzaras et Panagiotis Getimis. 2018. « Leadership Styles of European Mayors: How Much Have They Changed Over the Past 12 Years ? » Dans *Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor*. Sous la direction de Hubert Heinelt, Annick Magnier, Marcello Cabria et Herwig Reynaert, 209-241. Cham : Springer International Publishing.
- Karsten, Niels et Frank Hendriks. 2017. « Don't call me a leader, but I am one: The Dutch mayor and the tradition of bridging-and-bonding leadership in consensus democracies. » *Leadership* 13 (2) 154-172.
- Kerrouche, Eric. 2005. « The Powerful French Mayor: Myth and Reality », in Rikke Berg et Nirmala Rao (éds.) *Transforming Local Political Leadership*, London, Palgrave Macmillan UK, p. 150-167.
- Koebel, Michael. 2006. *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Bellecombe-en-Bauges :

Editions du Croquant.

Koebel, Michel. 2012. « De l'existence d'un champ politique local. » *Cahiers philosophiques* 119 (3) : 24-44.

Le Bart, Christian. 2003. *Les Maires: Sociologie d'un rôle*. Villeneuve-d'Ascq : Presses Universitaires du Septentrion.

Lefebvre, Rémi, Julien Talpin et Guillaume Petit. 2020. « Les adjoint·es à la démocratie participative. Une catégorie d'élus·es entre spécialisation fonctionnelle et misère positionnelle. » *Participations* 26-27 (1-2) : 41-75

Lefebvre, Rémi. 2012. « La démocratie participative absorbée par le système politique local. » *Métropolitiques* <https://metropolitiques.eu/La-democratie-participative.html> Consulté le 5 mai 202.

Lefebvre, Rémi. 2011. « Se conformer à son rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle. » Dans *Sociologie de l'institution*. Sous la direction de Jacques Lagroye et Michel Offerlé, 219-247. Paris : Belin.

Lefebvre, Rémi. 2007. « Les élus : des acteurs peu dialogiques du débat public. » Dans *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. Sous la direction de Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, Rémi Lefebvre, Martine Revel, 207-218. Paris, La Découverte.

Mazeaud, Alice. 2010. *La fabrique de l'alternance. La démocratie participative dans la recomposition du territoire régional (Poitou-Charentes 2004-2010)*. Thèse de science politique, Université de la Rochelle.

Nez, Héloïse et Julien Talpin. 2010. « Généalogies de la démocratie participative en banlieue rouge : un renouvellement du communisme municipal en trompe-l'œil ? » *Genèses* 79 (2) : 97-115.

Nonjon, Magali. 2006. *Quand la démocratie se professionnalise : enquête sur les experts de la participation*. Thèse de science politique, Université de Lille.

Nonjon, Magali. 2005. « Les usages de la proximité dans le champ participatif. » Dans *La proximité en politique*. Sous la direction de Christian Le Bart et Rémi Lefebvre, 169-181. Rennes : Presses

Universitaires de Rennes.

Petit, Guillaume. 2020. « Les élu·es aiment-elles et ils la démocratie ? » *Participations* 26-27 (1-2) : 7-40 .

Petit Guillaume. 2018. « Excès ou défaut d'institutionnalisation ? L'offre institutionnelle de participation, entre institutionnalisation inachevée et expérimentation permanent. » Actes des *cinquièmes journées doctorales du GIS démocratie et participation*, Université de Tours, 12-13 janvier 2018. <https://doi.org/10.35007/gdp.pm3n-e524> Consulté le 5 mai 2021.

Petit, Guillaume. 2017. *Pouvoir et vouloir participer en démocratie. Sociologique de l'engagement participatif. La production et la réception des offres institutionnelles de participation à l'échelle municipale*. Thèse de science politique, Université Paris 1. <http://theses.fr/2017PA01D094> Consulté le 5 mai 2021.

Retière, Jean-Noël. 1994. *Identités ouvrières. Histoire sociale d'un fief ouvrier en Bretagne 1909-1990*. Paris : L'Harmattan.

Sawicki, Frédéric. 2003. « Le leadership politique : Un concept à remettre sur le métier? » Dans *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*. Sous la direction de Andy Smith et Claude Sorbets, 71-88. Rennes : Presses Universitaires de Rennes.

Smith, Andy et Claude Sorbets (dir.). 2003. *Le leadership politique et le territoire : Les cadres d'analyse en débat*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes.

Sørensen, Eva et Jacob Torfing. 2018. « The democratizing impact of governance networks: From pluralization, via democratic anchorage, to interactive political leadership. » *Public Administration* 96 (2) : 302-317.

Talpin, Julien. 2020. *Bâillonner les quartiers: Comment le pouvoir réprime les mobilisations populaires*, Ronchin : Les Etaques.

Torfing, Jacob et Christopher Ansell. 2017. « Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance. » *Public Management Review* 19 (1) : 37-54.

Vetter, Angelika, Hubert Heinelt, et Lawrence E. Rose. 2018. « Mayors' Notions of Local Democracy. » Dans *Political Leaders and Changing Local Democracy : The European Mayor*. Sous la direction de Hubert Heinelt, Annick Magnier, Marcello Cabria et Herwig Reynaert, 173-208. Cham : Springer International Publishing.

Wampler, Brian. 2004. « Expanding Accountability through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities. » *Latin American Politics and Society* 46 (2) : 73-99.