HAL
open science

Quand une citadelle technique se (sou)met à l'épreuve de l"' impératif délibératif ".Récit et analyse pragmatique d'une procédure de type " mini public " dans le domaine de l'eau potable.

Bédu Clémence

To cite this version:

Bédu Clémence. Quand une citadelle technique se (sou)met à l'épreuve de l"' impératif délibératif ".Récit et analyse pragmatique d'une procédure de type " mini public " dans le domaine de l'eau potable.. Sciences de l'Homme et Société. UNISTRA, 2010. Français. NNT : . tel-00593368

HAL Id: tel-00593368

https://theses.hal.science/tel-00593368

Submitted on 14 May 2011

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.

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG
Unité Mixte de Recherche GESTE *Cemagref* / ENGEES
Sciences de l'Homme et de la Société

Quand une citadelle technique se (sou)met à l'épreuve de l'« impératif délibératif ».
Récit et analyse pragmatique d'une procédure de type « mini public » dans le domaine de l'eau potable.

Thèse de Doctorat

Mention Sciences, Techniques et Sociétés

Présentée et soutenue publiquement par
Clémence BEDU
Le 27 septembre 2010

Jury de thèse :

- Rémi BARBIER, Professeur de Sociologie et Directeur du GESTE, ENGEES, Strasbourg
- Loïc BLONDIAUX, Professeur des Universités en Science Politique, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne (Rapporteur)
- Michel CALLON, Professeur de Sociologie, Ecole des Mines de Paris
- Paul CLOUTOUR, Président au Dialogue Citoyen et à la Gouvernance, Nantes Métropole (Membre invité)
- Philippe HAMMAN, Maître de conférences HDR en Sociologie, Université de Strasbourg (Rapporteur)
- Jodelle ZETLAOUI-LEGER, Maître de conférences HDR en Sociologie, Institut d'Urbanisme de Paris (Rapporteur)

A mon père, Christian, et ma mère, Isabelle.

Avant-propos

Ce travail de thèse donne un tour heureux, décisif et logique à ma trajectoire de recherche. Depuis le début, mes études en science politique privilégient la question démocratique, avec un premier mémoire d'études consacré aux conditions d'émergence de la démocratie bolivienne, « entre ombres et lumières » (Bedu, 2004). Ensuite, mes recherches de Master 2 « Science Politique et Communication » à l'Université Paris Dauphine embrassent plus spécifiquement le champ de la démocratie participative. J'opte pour une approche sociologique critique dans mon mémoire consacré au tumultueux processus de concertation engagé par la Ville de Paris autour de l'opération de rénovation des Halles, avec une attention particulière aux logiques de mobilisation d'acteurs, de l'annonce de la sélection de quatre équipes d'architectes en juin 2003 à la désignation controversée du projet lauréat en décembre 2004 (Bedu, 2005). Inscrite en première année de thèse en science politique, je suis bien décidée à explorer le champ des procédures (dites) « participatives ». Professeure vacataire mais doctorante non allocataire, je tente alors de porter un projet de recherche consacré à l'analyse comparative de trois processus de concertation parisiens (pour l'Ile-Saint-Denis, Paris Rive Gauche et les Halles). Mais l'année universitaire touche à sa fin, et avec l'absence de financement se profile la crainte de devoir suspendre mes activités de recherche. C'est à ce moment délicat que mon Directeur de thèse, que j'avais croisé lors d'un colloque sur la participation du public dans la gestion des déchets à Montpellier, me recontacte et me propose une bourse de thèse en recherche-action à Nantes Métropole, pour instiller de la démocratie participative dans le domaine de l'eau potable. Curieuse et alléchée par le sujet et la méthodologie de recherche, je réponds par la positive et devient doctorante en sociologie salariée par un laboratoire de recherche public, le *Cemagref*. Je découvre rapidement deux univers inconnus, celui des services urbains à l'échelle intercommunautaire, et celui de l'eau potable, avec lequel j'avais jusqu'alors en commun un robinet, et pour lequel je cultivais une vague idée d'un prix inclus dans les charges collectives de l'immeuble.

Remerciements

Rien que de penser au nombre de personnes que je souhaite remercier pour m'avoir accompagnée, soutenue et supportée tout au long de cette aventure aussi belle qu'éprouvante, j'en ai le vertige… Mais je vais essayer de m'acquitter de cette longue liste en tâchant de n'oublier personne, et si jamais quelqu'un se rend compte qu'il ne figure pas dans ces gratifications professionnelles ou amicales, et bien, cela constituera un merveilleux prétexte pour ne plus jamais me parler !

Pour les futurs docteurs, il est d'usage de décrire leur parcours de thèse soit (dans la plupart des cas) comme un long parcours solitaire semé d'embûches et assez ténébreux, soit (pour une minorité très circonscrite) comme un voyage aux découvertes mirifiques, au milieu d'êtres savoureux dotés de mille et une connaissances… Pour moi ce ne fut ni l'un ni l'autre, ou plutôt, rien d'original à cela, un mélange des deux. Mon terrain et ma rédaction de thèse constituèrent un chemin riche d'expériences, de découvertes, de rencontres, de surprises heureuses et d'épreuves non moins formatrices. Il y a eu des moments de véritable plaisir, tant dans l'exploration du terrain, l'exploitation du matériau que dans l'écriture de la thèse, et des séquences où ma vie semblait tourner au tragique. Quatre années pleines de joies, d'affres et de rebondissements en somme, et le moins que l'on puisse dire, c'est que j'ai profité de chaque minute d'entre elles, et de ce qu'elles pouvaient m'apprendre.

La première personne que je voudrais remercier est Rémi Barbier, mon Directeur de thèse, qui m'a toujours soutenue, sans faille, avec un sérieux et une confiance inébranlable. J'ai eu la chance d'être étroitement encadrée tout en ayant une grande liberté d'autonomie. J'ai bénéficié d'un interlocuteur avisé, toujours disponible, curieux de ce que je pouvais proposer, qui a pris la peine de lire et corriger mes pires essais de « scribouillage sociologisant » (je sais combien il apprécie ma tendance au néologisme pompeux !), et qui s'est attaché, chaque fois, à m'inculquer patiemment comment « *penser* et *écrire* en sociologue », en trouvant toujours la formulation judicieuse pour ménager ma susceptibilité de jeune chercheuse persuadée de détenir les clés de la découverte scientifique. Pour tout cela, pour tout le travail dispensé, toute l'attention consacrée, et pour avoir porté ce projet de thèse jusqu'au bout, « Monsieur le Directeur ! », je te dis merci aujourd'hui, avec beaucoup d'émotion et une pointe de solennité qui ne manquera pas, j'en suis sûre, de te faire sourire. Nos réunions de travail, où tu nous permettais le luxe de passer des heures à

façonner nos objets d'analyse et à discuter de la complexité des théories que nous mobilisions, me manquent déjà.

Je tiens ensuite à remercier le *Cemagref,* l'UMR GESTE et la communauté urbaine de Nantes Métropole, pour avoir fait naitre et permis, tant financièrement que matériellement, la réalisation de ce travail collaboratif qui je l'espère, constituera un retour sur investissement digne de ce nom. Côté *Cemagref* et ENGEES, je remercie en particulier Marie Tsanga-Tabi, pour avoir porté cette Convention de recherche partenariale sans laquelle ce travail n'aurait pas vu le jour. Je remercie également Jean-Philippe Torterotot, Anne Rozan, Evelyne Langlois, Adeline Dubost, Caroline Lienhard, la chaleureuse équipe du premier étage du bâtiment Condorcet d'Anthony - dont Valérie et Marie-Hélène, pour n'avoir soufflé mot alors que je tonitruais sur mon ordinateur- et toute la communauté scientifique de Montpellier - et en particulier Gabrielle Bouleau, Olivier Barreteau, Nils Ferrand, Katherine Daniell et Audrey-Richard Ferroudji - pour le suivi attentif, la prise en charge administrative qui m'a ô combien simplifié la vie ou les conseils de recherche qui m'ont permis d'avancer dans mon entreprise. Côté Nantes Métropole, mes remerciements vont tout particulièrement à Raymond Lannuzel, Fabrice Roussel, Philippe Marest, l'ensemble de la Direction de l'eau (dont Jean-Luc, Dominique, Sonia, Laurence, Loïc, Vanessa, Sébastien et Nicolas), les agents de la régie et Paul Cloutour, pour avoir bien voulu accueillir l'apprentie sociologue que j'étais dans mes premiers pas au sein d'une Direction de services communautaire, et conduire à ce projet en lui donnant la chance de s'épanouir. Julie, merci d'avoir partagé mon bureau de chercheuse-intervenante, discuté mes hypothèses et supporté mes sautes d'humeur.

Ma gratification va également à tous les acteurs que j'ai croisés et qui ont parcouru un bout ce chemin avec moi. A mes « partenaires profanes » d'expérimentation lors du déroulement de *Dem'eau*, citoyens investis et convaincus ou agents de la communauté urbaine volontaires pour tester des protocoles de participation citoyenne, merci pour le temps consacré, les idées formulées et les moments d'émotion collective qui donnent (aussi) envie de travailler à promouvoir la démocratie participative. Ces moments n'auraient pu se dérouler (aussi bien) sans l'aide précieuse des petites mains venues s'adjoindre aux miennes pour monter ce projet. Outre l'équipe *Dem'eau*, merci notamment à Luc Flament, Laurent Soriano, Sarah Onillon, Valérie Trémeau et Emmanuelle Champain. Un grand merci également aux chercheurs et universitaires attentifs à mon travail, Loïc Blondiaux, Yannick Barthe, Carsten Herzberg, Yves Sintomer, Judith Ferrando Y Puig, Julien Talpin, les membres de l'Institut de la Concertation et du Groupement d'Intérêt Scientifique « Participation du public, décision, démocratie participative » … pour leurs

conseils avisés. Julien, merci encore pour nos stimulantes discussions et tes suggestions éclairées sur la théorie délibérative. Enfin, je voudrais remercier les praticiens de la participation avec qui j'ai eu l'occasion de travailler et de réfléchir en profondeur à de meilleures procédures de valorisation du savoir citoyen, dont Médiation et Environnement, Missions Publiques, LISODE, Rémi Mer et Marion Ben Hammo.

Vient le passage des remerciements à caractère plus personnel.

Dans mon cercle d'intimes, papa et maman, vous figurez bien évidemment en tête de liste. Que vous dire à part merci et que je vous aime… Pour tout le soutien et l'amour que vous me donnez, les larmes essuyées, les « *tu vas y arriver, on croit en toi* », cette thèse vous est dédiée. Merci aussi - outre mon père - à Véronique, pour l'accueil, l'écoute, l'affection et la sérénité familiale indispensables à toute rédaction de thèse. Sans cet espace structurant et chaleureux, je ne suis pas sure que j'aurais été capable de mener cette entreprise à bout. Heureusement, nous avons encore de nombreux dîners à honorer pour pratiquer la délibération en famille ! Merci du fond du cœur à ma grand-mère, pour son écoute complice au détour d'une sole grillée et nos échappatoires théâtrales si bienvenues. Merci aussi à mon frère Aurélien, ma belle-sœur Olivia, ma sœur Maëlis (mon ange), mes oncles, tantes et cousins, et mes demi-frères, pour leur soutien et leurs encouragements permanents… Pierre, ton investissement dans la relecture et ton soutien dans les moments de doute, voire d'angoisse (« *je n'y arriverai jamais*… ») me sont allés droit au cœur. Mais tu devrais arrêter de parier sur l'orthographe des adverbes avec une thésarde…

Last but not least, j'aimerais remercier ma communauté amicale, qui a fait preuve d'un soutien sans faille. Axelle, *special thanks* pour ta confiance, ta douceur, ton optimisme et ton romantisme forcenés ; je ne sais de toi ou Vincent, qui a le plus de chances de passer sa vie avec l'autre… Merci à vous deux, et vive*nt* les mariés ! Odette, Nass, et Alice, Juliette et Cyril, Elodie et Stéphan, heureusement que vous avez toujours été là pour me rassurer. Benjamin et Brice, quel dispositif sociotechnique pourrions-nous massacrer encore ? Vincent, Pauline, Pierre et Arnaud, Marion, Julien… Vous tous et tant d'autres, que n'aurai-je fait sans tous ces moments de complicité, de réconfort et de détente autour de quelque breuvage bien frais, qui m'ont fait prendre conscience, au cas où je ne le sache toujours pas, la chance que j'ai d'être aussi bien entourée. Chacun à votre manière, vous m'avez écoutée, divertie, rendue plus forte ; vous avez partagé mes joies et supporté jusqu'au bout mes épanchements. Merci aussi à mes amis nantais, Chris, Johanna,

Judith, Kéty et Bertrand, qui ont partagé les hauts et bas du terrain… Mes années à Nantes ont été des plus rafraichissantes qui soient, en votre compagnie !

Merci aussi à ceux qui ont partagé un bout des tribulations de ma vie de thésarde, dans les bons et moins bons épisodes ; ils se reconnaitront.

Je remercie tout spécialement mes amis et relecteurs, Marion, Julien Alice, Nass, Alma … qui se sont donné la peine de faire la chasse aux coquilles, phrases ukrainiennes et autres formulations qui ne veulent rien dire. François… Je pense qu'il te faudrait breveter la méthode « coaching de thésard(e), discipline "(psycho) sociologie", option "entrecôte sauce morilles", méthodologie "apprentissage par l'humour"… Je t'aiderai à monter la plaquette de promotion, si tu veux. J'espère que les gages concoctés sont à la hauteur de mes efforts ! Marion, sans toi… *Merci à vous.*

Enfin, je me remercie moi, pour m'être fait confiance et pour n'avoir transigé sur rien de ce qui me semblait nécessaire au devenir de ce produit ; pour m'être remise à la tâche alors que j'avais bien plus envie, parfois, de savoir comment et quand Carlos et Gaby allaient se remettre ensemble dans *Desperate Housewives*…

J'espère que mes lecteurs auront autant de plaisir à lire ces lignes que j'en ai eu à les écrire.

Liste des sigles et abréviations

1. Institutions locales

NM	Nantes Métropole
DE	Direction de l'eau
DGSU	Direction Générale des Services Urbains (ancienne [DGESU])
DGESU	Direction Générale de l'Environnement et des Services Urbains (nouvelle DGSU suite aux élections communautaires de 2008)
DGP	Direction Générale de la Proximité
DGC	Dialogue Citoyen et Gouvernance
VP	Vice-président
CD	Conseil de Développement
CCSPL	Commission Locale des Services Publics Locaux
CCQ	Conseils Consultatifs de Quartier

2. Projet Dem'eau

RA	Recherche-action
RI	Recherche-intervention
FA	Journée de « Formation-Action » à la démocratie participative
GT	Groupes Témoins
ACD	Atelier Citoyen *Dem'eau*
CP	Comité de Pilotage
GPI	Groupe de Pilotage Interne
WE1	Premier week-end de formation
WE2	Deuxième week-end d'investigation
WE3	Troisième week-end de délibération
TF	Théâtre-forum
DC	« Devoir citoyen »
NTIC	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication

Pour faciliter la lecture, les abréviations utilisées sont inscrites sur le marque-page de cette thèse.

Sommaire

Avant-propos 5
Remerciements 7
Liste des sigles et abréviations 12
Sommaire 13
Introduction **15**
Problématique de la thèse 17
Le protocole de recherche 23
Une vue d'ensemble du travail expérimental 28
Structure de la thèse 32
Chapitre 1. Les généalogies du projet *Dem'eau* **37**
1. Les services urbains à l'heure de la participation 43
2. L'inscription de l'eau à l'agenda du débat public 72
3. Les déclencheurs locaux du projet *Dem'eau* 90
Chapitre 2. La laboratisation d'une bureaucratie communautaire **101**
1. La recherche-intervention 105
2. Les tribulations du projet *Dem'eau* 121
Chapitre 3. Les procédures de type « mini public » à l'épreuve du local. Un panorama critique **175**
1. Historique et déclinaisons plurielles 178
2. Des vertus reconnues et des enjeux problématiques 199
3. La délibération dans les procédures de type « mini public » 211
4. Retour d'expérience sur le premier jury citoyen territorial français 242
Chapitre 4. Récit de l'atelier citoyen *Dem'eau* **265**
1. Les coulisses de l'atelier 266
2. Le déroulé de l'atelier en quatre actes 284
Chapitre 5. Analyse pragmatique de la délibération de l'atelier citoyen *Dem'eau*. **363**
1. Le cadre général d'analyse 364
2. L'avis final en pièces détachées 366
Chapitre 6. Evaluation de l'atelier citoyen *Dem'eau* **453**
1. Etat(s) de la participation 455
2. Les « pièces » de l'atelier vues par les jurés 481
3. La portée de l'expérience sur les jurés 507
CONCLUSION **521**
Quelle portée du projet Dem'eau sur l'action publique locale ? 523
La recherche-intervention : des promesses et des risques 528
Recommandations opérationnelles pour la conduite des « mini publics » 531
Vers un nouveau modèle descriptif de la délibération ? 539
Références bibliographiques 543
Table des matières 558
Résumé **566**

INTRODUCTION

• • •

« - *Avant de participer à l'atelier citoyen Dem'eau, est ce que vous pensiez pouvoir être utile ? C'est-à-dire, est ce que vous pensiez pouvoir être capable de vous prononcer sur un sujet aussi technique que la gestion de l'eau ?*
[Panéliste] : Pas *a priori* parce que en ce qui concerne l'eau… Je ne vais pas dire que je n'y connais rien mais si vous nous donnez des billes, il n'y a pas de raison qu'on ne comprenne pas ! C'est dans ce sens que je pensais que je pouvais être utile, c'est-à-dire si effectivement on me donne toutes les billes sur comment se passe la gestion de l'eau à Nantes Métropole, les enjeux qui tournent autour, pourquoi je ne serais pas capable de donner un avis ? C'est comme les élus, quand ils arrivent après l'élection, ils arrivent sur des sujets qui ne sont pas forcément leur tasse de thé, c'est pareil quoi. Et là l'eau, oui bon à part pour laver des camions, je ne sais pas moi. Donc je le prenais dans ce sens là. »

×××

« [Panéliste] : Ma légitimité à répondre au mandat, elle est venue de fait parce que je faisais partie du panel et je l'ai aussi gagnée en écoutant, en participant, en lisant les documents, en jouant le jeu quoi, véritablement. En n'étant pas passive, justement. Je pars du principe qu'à partir du moment où le problème est clairement énoncé, il n'y a pas de problème. Faut juste se mettre au niveau de son interlocuteur, comme on n'est pas des savants. Comme des chercheurs qui diraient : "*non c'est trop compliqué, vous ne pourrez pas comprendre*". Il n'y a rien de compliqué à partir du moment où on se met au niveau de son interlocuteur et qu'on utilise des mots qu'il comprend »
[*Extraits d'entretiens d'évaluation auprès de jurés de l'atelier citoyen Dem'eau*]

• • •

Les formes de démocratie participative fondées sur le savoir profane de citoyens ordinaires s'instillent progressivement dans les systèmes représentatifs des démocraties contemporaines et remettent en cause l'héritage d'une double délégation de la décision à l'Elu et à l'Expert. Les deux extraits d'entretiens proposés *supra*[1] témoignent de la conviction de jurés ayant fait l'expérience d'un « atelier citoyen », qu'« *à partir du moment où le problème est clairement énoncé, il n'y a pas de problème* ». Après tout, lorsque des élus « *arrivent après une élection* », sont-ils davantage dotés que des profanes pour prendre des décisions dans des domaines technico-scientifiques tels que la gestion de déchets, le réchauffement climatique, la qualité de l'air, les modes de transport, la gestion et l'assainissement de l'eau... ? De nombreux travaux ont montré qu'avec des procédures adaptées, les citoyens ordinaires sont capables de formuler des avis de qualité pour éclairer des décideurs souvent contraints d'arbitrer dans des pans d'action publique traversés de controverses et peuplés d'incertitudes. Et lorsque précisément, il n'y a pas de problème particulier, comment peut-on organiser et faire fructifier la délibération citoyenne, et pour quel(s) résultat(s) ? Tel est l'enjeu de ce travail.

Notre terrain de recherche est contextuellement, géographiquement et scientifiquement situé. Nous nous efforcerons de décrire ses enseignements le plus précisément possible, car comme le dit Howard Becker, il importe de restituer la spécificité des objets d'étude :

> « La meilleure manière de convaincre nos lecteurs du caractère général de nos résultats est de présenter l'objet de notre étude avec tous ses détails spécifiques et ensuite de démontrer, avec autant de spécificité, à quelle classe il appartient et quels autres objets relèvent probablement de cette classe » (2004, p. 89).

Avant toute chose, posons quatre éléments dans cette introduction. Après avoir exposé la problématique de la thèse, nous expliciterons le protocole de recherche adopté, pour ensuite donner une vue d'ensemble du matériau empirique, et enfin annoncer la structure de la thèse.

[1] Nous respectons l'anonymat des acteurs interrogés lors d'un entretien ou ayant participé à une expérience menée dans le cadre du projet *Dem'eau,* en modifiant (éventuellement) les prénoms ou par anonymisation complète. La seule exception concerne les citoyens ayant pris part à l'expérience de *Phot'eau* présentée plus avant, car cette expérimentation exploratoire constituait un « essai en blanc » strictement scientifique et ne résultait pas d'une prescription politique de la part de nos commanditaires.

Problématique de la thèse

Cette thèse porte sur la démocratisation de la gouvernance d'un service d'eau potable par l'introduction de démarches participatives. Dans le cadre d'une Convention partenariale entre le *Cemagref* et Nantes Métropole, nous avons été amenés à piloter le projet *Dem'eau*, qui s'est notamment concrétisé par la conception, la réalisation et l'évaluation d'un « atelier citoyen » portant sur « *les modalités d'une gouvernance plus participative du service d'eau potable* ». Notre travail s'inscrit ainsi, pour les questionner, à l'intersection de deux hypothèses majeures. La première est celle du « nouvel âge de l'action publique », hypothèse selon laquelle la légitimité des décisions publiques serait désormais subordonnée à une forme ou une autre de participation des personnes concernées, participation qui est par ailleurs susceptible d'améliorer également la qualité des décisions, pour peu qu'une délibération de qualité soit menée parmi les participants. Cette hypothèse trouve une première formulation dans les années 1980, avec notamment la philosophie habermassienne de l'espace public et de l'agir communicationnel (Habermas, 1987; 1993), les travaux pionniers en science politique de Bernard Manin (1985; 2002; 2004) et en sciences de gestion, l'idée de l'avènement d'une troisième époque de l'action publique, succédant à celles de la « Puissance publique » et du « Service public » (Laufer, 1984). Elle est principalement étayée par le double constat - désormais courant - de la généralisation des revendications de participation, et de la floraison de dispositifs délibératifs et inclusifs supposés leur donner suite (Blondiaux et Sintomer, 2002; Blondiaux, 2004). La seconde hypothèse est celle de l'émergence d'une démocratie technique (Callon, 1999). Le constat ici est que, parallèlement à l'évolution des procédures de décision, c'est la substance même de ce qui est « mis en politique » (Barthe, 2006) qui a considérablement changé : la matière première du débat public serait désormais principalement constituée par des « imbroglios sociotechniques », articulant étroitement controverses scientifiques, débats sociopolitiques, litiges juridico-réglementaires… Ces imbroglios dessinent un nouveau type d'espace politique, le « forum hybride », caractérisé par une « prolifération du social » et au sein duquel des acteurs hétérogènes se battent pour élaborer des compromis entre le scientifiquement plausible, l'économiquement viable et le socio-politiquement admissible. Une des tâches des acteurs, et des analystes qui s'engagent à leur côté (Callon, 1999), consiste à organiser ces forums hybrides et plus généralement, à donner consistance à ces nouvelles formes dialogiques de démocratie.

Initialement axée sur l'analyse du cheminement et des conditions d'appropriation du schème participatif au sein d'une organisation bureaucratique locale, notre étude s'est progressivement concentrée - sans pour autant perdre de vue son premier centre de gravité - sur la description pragmatique des procédures de type « mini public » à l'échelle locale de la gouvernance des services urbains. Nous y avons été conduits par la mise en rapport du matériau empirique récolté et de la bibliographie.

Quels sont en effet les apports et les lacunes de la littérature concernant ces nouvelles formes de démocratie ? Pour camper le paysage bibliographique et sans prétendre à l'exhaustivité, on peut les regrouper en trois grandes catégories. D'une part, une approche normative se nourrit de propositions théoriques s'efforçant de fonder et d'orienter cette « démocratisation de la démocratie » (Callon, Lascoumes *et al.*, 2001). On pense par exemple au courant sur la démocratie délibérative (Fung et Wright, 2003; Fung, 2005), ou à celui sur la démocratie technique (Callon, 1998; Barbier, 2001; Bonneuil et Gaudillère, 2001; Callon, Lascoumes *et al.*, 2001; Barbier et Waechter, 2003). Une autre approche plutôt analytico-descriptive, tout en valorisant parfois la participation en tant qu'« utopie concrète » méritant d'être politiquement soutenue (Blondiaux, 2004; 2008), interroge cependant de manière critique la nature et la portée de cette « nouvelle grammaire de l'action publique » et de cette « injonction participative / délibérative » (Blondiaux et Sintomer, 2002; Blondiaux, 2005). Dans cette perspective, les niveaux d'analyse sont assez variés : clarification conceptuelle, typologie et évaluation des procédures participatives, description fine des délibérations publiques et des trajectoires individuelles des participants… En rentrant davantage dans la « boîte noire » de la participation / délibération, certains travaux permettent de mieux comprendre la variété des modes d'engagement et de positionnement des acteurs par rapport à cette nouvelle offre démocratique - que ce soit pour les associations (Rui et Villechaise-Dupont, 2005) ou pour les personnes ordinaires (Barbier, 2005a). D'autres travaux analysent les transformations subjectives induites par la participation (Carrel, 2006; Fourniau, 2007) ou encore la constitution, à travers les interactions entre participants, d'une « grammaire publique » gouvernant les échanges délibératifs et permettant à ceux qui s'y plient de se voir reconnus en tant que « bons citoyens » (Talpin, 2006). Du côté de l'instrumentation participative, nombre d'études à caractère souvent monographique portent sur la description et l'analyse des dispositifs participatifs et/ou délibératifs (dont Fourniau, 2006; Blatrix, Blondiaux *et al.*, 2007; Ferrando Y Puig, 2007) et des dispositifs de démocratie locale et de gestion de proximité (Blondiaux, Marcou *et al.*, 1999; Bacqué, Rey *et al.*, 2005). Ce courant analytique et descriptif est

prolongé par une troisième approche à visée davantage opérationnelle. L'effort consiste alors à dégager des critères de conception, de mise en œuvre, et d'évaluation des procédures, et de contribuer à élaborer des *best practices* (Rowe et J. Frewer, 2000; Fourniau, 2005; Rowe et Frewer, 2005; Fourniau, 2007). Cela peut prendre la forme de « modes d'emploi », de guides pratiques ou encore de monographies, en capitalisant les expériences sous forme de règles de conception et de mise en œuvre susceptibles de maximiser les effets désirables de telles procédures (Fung, 2003; Bourg et Boy, 2005; Gastil et Levine, 2005; Fung, 2006).

Dans ce champ abondamment fourni de la démocratie participative et/ou[2] délibérative, et dont nous n'esquissons ici que les contours, apparaissent par contraste quelques « pans obscurs » féconds pour l'investigation scientifique : l'action publique participative « en train de se faire », les conditions de possibilités de la démocratie technique hors controverse, et les modalités de fabrication collective d'un « avis citoyen ». Explicitons ces trois axes, dont l'importance s'est progressivement affirmée tout au long de notre travail.

En premier lieu, l'idée selon laquelle « la participation doit s'accomplir à partir de normes particulières, au travers de dispositifs plus ou moins standardisés », se généralise (Blondiaux, 2008, p.23). Dans le sillage d'un « impératif participatif » de plus en plus prégnant, les dispositifs fleurissent et de plus en plus de collectivités locales s'en saisissent, en sous-traitant le processus à un marché de la participation désormais florissant (Nonjon, 2006). La genèse des dispositifs participatifs est souvent présentée comme logique et linéaire, de la volonté politique initiale au produit citoyen final. Certains travaux s'attachent à examiner les phénomènes plus « souterrains » de l'évolution du domaine de la démocratie participative, en décrivant notamment les ajustements incessants du « laboratoire en plein air » que constitue un dispositif participatif par l'entremise des négociations entre commanditaires, prestataires et participants (Ferrando Y Puig, 2007). Mais comment le schème - c'est-à-dire le processus structuré, structurable et structurant - participatif et délibératif chemine-t-il au sein d'une organisation qui le convoque, et comment le convoque-t-elle ? La « conversion » à ce schème, avant la laboratisation de plein air, se fait-elle

[2] L'idée d'une dimension délibérative nécessaire aux dispositifs participatifs n'est pas neuve, et la plupart des travaux tendent à faire apparaître la démocratie délibérative comme une variante idéale de la démocratie participative (Bouvier, 2007). J'utilise le « et/ou » pour insister sur l'idée que les champs respectifs de la participation et de la délibération ne se recouvrent pas nécessairement. Des démarches peuvent être participatives sans être délibératives, tout comme les démarches fondées sur la délibération ne poursuivent pas nécessairement un objectif d'implication du public sollicité. S'il existe des dispositifs délibératifs peu participatifs et des procédures participatives peu délibératives, les formes démocratiques qui se développent à l'heure actuelle concilient souvent ces deux dimensions.

naturellement ? C'est cette première lacune descriptive que notre thèse souhaite notamment combler. Le récit des genèses et des tribulations du projet que nous avons piloté avec et au sein d'une grande organisation bureaucratique détaille les aspérités liées à la (re)formulation collective de la commande initiale et aux modalités d'appropriation du schème participatif par l'institution commanditaire. Cette approche, encore trop peu étayée dans le champ académique de la participation - le recours aux démarches participatives étant souvent réduit au statut de commande politique externalisée aux bons soins de prestataires gardant leurs secrets de fabrication -, est celle que nous avons privilégiée en effectuant une recherche-action dans les plis et strates de l'organisation commanditaire, au sein d'une Direction de services urbains. Le service d'eau potable, en particulier, a constitué un promontoire pertinent pour « micro sociologiser » l'environnement technique, organisationnel et politique de l'action publique participative « en train de se faire ».

En second lieu, la littérature sur la participation met à disposition un grand nombre d'expériences dans les domaines de la proximité, de l'implantation des équipements collectifs et de l'aménagement urbain (Barbier, 2001; Barbier, 2005; Blatrix, Blondiaux *et al.*, 2007; Hamman, Blanc *et al.*, 2008), mais on ne saurait en dire autant d'autres segments habituellement « lisses et discrets » comme celui de l'eau potable, qui peut demeurer sur de longues périodes à l'arrière-plan de la vie quotidienne et de la politique locale. Pourquoi en effet, solliciter l'avis des citoyens ? Pour un professionnel de l'eau notamment, la première objection à la participation du public a pour elle l'évidence que procure le contact régulier avec les usagers. Leur expérience tend à montrer que l'eau potable fait partie pour ces derniers de l'infrastructure routinière, et que par conséquent leur intérêt à cet égard ne s'éveille généralement qu'en cas de dysfonctionnement perçu (rupture d'alimentation, altération du goût, suspicion de pollution, hausses de prix jugées excessives…). D'une certaine manière, la façon dont le domaine de l'eau potable est souvent décrit dans la littérature spécialisée comme un imbroglio de vannes, de tubes, de tuyaux et de mesures bactériologiques, ne contribue pas à changer notre regard sur l'objet. De nombreux travaux montrent que la mise en place de démarches participatives est facilitée lorsqu'elles portent sur des enjeux de « petite politique » (Bacqué, Rey et al., 2005) relatifs au proche et ancrés dans le local, à savoir des thèmes ayant trait à l'environnement immédiat du quartier (propreté, nuisance sonore, aménagement des espaces publics…) ; cette concentration de la participation sur le registre du proche amène d'ailleurs certains observateurs à formuler l'hypothèse d'un « évitement du politique » (Blondiaux, 2003) par la participation. En outre, l'opération de mise en

politique dépendrait aussi de la matérialité même du sujet (ou de l'objet) qui est mis en débat. Comme le souligne D. Boullier, les attributs et propriétés mêmes des « *issues* » déterminent les opportunités de mise en débat public :

> « Le passage des questions ou des problèmes vers un statut "public" se fait plus ou moins selon leurs attributs, leurs qualités propres. C'est-à-dire que certains de leurs traits aident à effectuer le travail de composition du monde commun. (…) La matérialité de la question constitue une ressource puissante pour se faire réunir des personnes, pour rendre visible la question, pour faire des essais de composition "en réalité". (…) [Le] caractère technique [des entités] n'est pas un obstacle, ce serait leur abstraction qui en serait un » (2009, p.23)

Si la mise en politique d'une *issue* dépend effectivement de sa dimension territoriale et matérielle, nous avons là deux pistes encourageantes pour une entreprise de mise en politique d'un objet tel que l'eau potable, à la fois ordinaire, peu ordinaire et matérialisé par un important dispositif sociotechnique au niveau local. D'ailleurs, l'eau (potable) n'est pas dépourvue d'injonctions participatives, comme en témoignent les multiples (tentatives de) mises au débat public contemporaines, à toutes les échelles territoriales. Ce domaine, qui donne l'impression trompeuse d'être imperméable à l'évolution participative des modalités de l'action publique locale en dehors de toute controverse, constitue alors un espace inédit pour tester la solidité de l' « impératif délibératif », en construisant une offre volontariste de participation en l'absence de « prises » pré existantes, et en voyant comment la demande y réagit, ou comment on peut l'amener à réagir. Dans notre cas d'étude, la mission consiste donc moins à « refroidir l'objet 'démocratie participative' » (Ferrando Y Puig, 2007, p.519) qu'à « réchauffer » le regard (politique, gestionnaire, associatif, profane et scientifique) porté sur l'objet « eau », pour voir comment se dernier supporte une mise en politique « à froid », loin des leviers de participation que constituent les crises socio-environnementales et - dans la mesure du possible - des considérations normatives entretenues sur la démocratie technique.

Enfin, on entend souvent des commanditaires vanter en aval les mérites des enceintes participatives et délibératives, une fois ces dernières refermées. Dans cette perspective, le recours à de telles procédures, utilisées par les élus commanditaires comme une « cartouche de légitimité indiscutable »[3], correspond à un souci d'efficacité politique. Par ailleurs, les procédures

[3] Pour cette expression, je suis redevable au compte-rendu de l'ouvrage d'Alain Desrosières effectué par B. Lemoine (2008). Selon l'historien et sociologue de la quantification, les décideurs politiques utilisent souvent les chiffres et

participatives et/ou délibératives sont fabriquées en amont par des « experts de la participation » qui ont chacun leur savoir-faire et leur propre protocole d'animation (Nonjon, 2005; 2006), ce qui tend à les faire apparaître comme des machines à la mécanique procéduralement codifiée et aux rouages dûment huilés et stabilisés sur commande. D'un côté, on dispose donc d'un produit fini dont on recouvre le processus de production d'un voile de sacralité rhétorique ; de l'autre, on devrait se satisfaire d'une approche procédurale qui néglige les circonstances de mise en œuvre du dispositif. Si aujourd'hui, nous disposons d'une littérature fine et abondante sur les critères d'évaluation de la dimension participative et/ou délibérative de ces procédures, il nous semble que le champ empirique abordant les nuances et aspérités du phénomène délibératif est encore indigent. Toutefois, de récents travaux privilégiant une approche ethnographique pour explorer l'activité délibérative, portent une attention particulière aux trajectoires d'engagements de « simples citoyens » dans le cadre de procédures de type conférence / atelier de citoyens, et à la façon dont ils s'y prennent pour délibérer collectivement afin de produire un avis final (Ferrando Y Puig, 2007; Fourniau et Tafere, 2007; Berger, 2009). Mais la production *en situation* d'un avis citoyen demeure, elle, toujours une « boîte noire ». Les énoncés individuels semblent fusionner et se recombiner mystérieusement dans le bouillon de la réflexion collective de citoyens faisant usage de leur raison publique pour argumenter de façon réglée en vue du bien commun et de l'intérêt général. Or une démarche participative est un processus qui dépend de son environnement, c'est un « script » qui va être interprété par des protagonistes avec d'autres protagonistes, mais aussi en fonction d'éléments procéduraux et contextuels. Cela nous donnera toujours une interprétation située et donc un résultat contingent. Malgré la multiplicité des études sur les procédures de type « mini public » et notamment les jurys citoyens (pour ne citer que Fung, 2003; Crosby, 2004; Bianco i Fillola, 2005; Gastil et Levine, 2005; Röcke et Sintomer, 2005; Vergne, 2008; Huitema, Cornelisse *et al.*, 2010; Vergne, 2010), personne, nous semble-t-il, ne s'est véritablement penché sur la question de *la circulation des arguments inscrits dans l'avis* qui en ressort, c'est-à-dire sur *l'articulation entre la dynamique processuelle et la production matérielle de la délibération*. C'est un enjeu pourtant fondamental, car c'est le produit issu de ce processus qui est susceptible d'avoir un impact sur la décision politique. Nous proposons d'interroger ce processus dynamique en suspendant momentanément le socle normatif du modèle de la délibération - l'argument de la « force du meilleur argument » - pour privilégier une approche pragmatique axée sur l'analyse fine

statistiques comme une « cartouche de science indiscutable » pour justifier les choix opérés en matière d'action publique.

de la trajectoire des énoncés lancés au sein d'une communauté de débat, qui passent (ou non) les épreuves de l'inscription finale. Loin d'aborder le problème délibératif « purement *in abstracto* », cette entreprise de description méticuleuse de la trajectoire des énoncés produits au sein d'un atelier citoyen nous permettra de contribuer modestement à combler une faille de la littérature qu'A. Bouvier réitère, à la suite de B. Manin, de façon limpide :

> « Une des carences évidentes de la littérature sur la démocratie délibératives, signalée avec vigueur par Manin (2002), étant l'abondance d'études abstraites et focalisées sur les questions de principes, *alors qu'on a besoin de savoir en quoi peuvent bien résider les processus du débat argumenté et de la délibération*, ne serait-ce que pour savoir comment affiner l'énoncé des normes de la délibération et du débat argumenté elles-mêmes » (Bouvier, 2007, p.18, je souligne)

⌖ ⌖ ⌖

Pour résumer, la littérature en sciences sociales semble finalement peu pourvoyeuse de travaux décrivant et questionnant *le processus de fabrication participative et délibérative dans sa totalité*, de la genèse d'une commande à la (non) prise en compte d'un avis citoyen. Cette entreprise exigerait une description attentive portant sur : la genèse de la commande participative, sa négociation éventuelle entre le commanditaire et le prestataire, les étapes de préparation et de montage du dispositif de participation, le déroulement et l'évaluation de ce dernier et de son produit final, que ce soit par les gens qui y ont pris part ou par l'observateur…C'est le pari que cette thèse s'efforce de relever, en restituant la diversité d'enseignements que fournit la description minutieuse de la construction partenariale d'une démarche délibérative « de plein air » dans un service d'eau potable d'une grande agglomération urbaine.

Le protocole de recherche

Le choix d'une approche pragmatique

Etant donné sa singularité, le projet de description du cheminement interne du schème participatif et de la production collective d'un avis citoyen nécessitait de trouver un cadre d'analyse non seulement pertinent pour décrire précisément ce qui se passe dans une dynamique de débat, mais également suffisamment souple pour embrasser un large spectre de lieux et/ou modes de prise des décisions collectives, c'est-à-dire de situations où des protagonistes aux

intérêts divergents sont néanmoins contraints d'arrêter une décision commune. Partant, il nous fallait un langage de description qui permette de suivre et qualifier un vaste ensemble, voire un *continuum* de modes de décision faisant une place plus ou moins large à l'échange argumenté. Nous avons opté pour une approche inspirée de la sociologie pragmatique.

On entend généralement par sociologie pragmatique, toute sociologie portant sur l'action, et plus particulièrement, « toute démarche sociologique s'intéressant aux pratiques elles-mêmes et pour elles-mêmes » (Dupret, 2004). L'approche pragmatique entend analyser les mécanismes d'actions singulières à partir de cas empiriques :

> « La sociologie critique (…) étudie "ce que la société fait de l'homme". L'originalité pragmatique consiste dès lors à recentrer la sociologie sur ce que *fait* l'homme, ce qu'il fait de lui-même et des autres : les actions qu'il entreprend *et assume*, les discours qu'il tient *et soutient* » (Benatouïl, 1999, p.293)

Cette approche est issue notamment des travaux du Centre de Sociologie de l'Innovation[4] et du Groupe de Sociologie Politique et Morale de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales[5] depuis les années 1980. Parmi les œuvres marquantes, l'ouvrage de B. Latour et S. Woolgar, *La vie de laboratoire. La production des faits scientifiques*, consiste en une analyse « réaliste » de la production scientifique (1978 (rééd. 1996)). Les auteurs décrivent la production de la science « en train de se faire », en ethnographiant méticuleusement le tâtonnement collectif de chercheurs en neuroendocrinologie dans un processus de découverte scientifique. L'article pionnier sur la « domestication » des coquilles Saint-Jacques dans la baie de Saint Brieuc de M. Callon, qui détaille comment les pêcheurs ont adapté leur stratégie de façon à rendre indispensables leur innovation, a importé la notion de traduction et réhabilité les non-humains comme « actants » à part entière dans les controverses sociotechniques (1986). La construction de l'approche pragmatique doit également beaucoup à l'ouvrage de Luc Boltanski et Laurent Thévenot, *De la justification* (1991), qui à rebours du déterminisme hérité de la sociologie bourdieusienne, réhabilite la capacité des acteurs à rendre compréhensibles, en situation, leurs conduites vis-à-vis d'autrui et de leurs prétentions à la justice. On retrouve dans cet ensemble de contributions scientifiques un vocabulaire commun relativement stabilisé, qui privilégie les notions d'épreuve, de script, de traduction, de réseau, d'inscription… La sociologie pragmatique postule également certains

[4] Cf. www.csi.ensmp.fr/
[5] Cf. http://gspm.ehess.fr/

principes pour l'analyse. Elle requiert un *pluralisme* de la part du sociologue, qui se doit de construire des systèmes de description permettant de rendre compte de la diversité des régimes d'actions qu'il rencontre sur le terrain. Postulant également la *symétrie* et non la hiérarchie (entre humains et non humains, entre action et justification…) tout comme elle privilégie la *traduction* des actions à leur réduction, elle se fonde sur un travail de *modélisation* adaptée à la spécificité des actions observées (Benatouïl, 1999, p.295-299). Partant, l'approche pragmatique nous semble pertinente pour une démarche inductive partant de la singularité des objets qu'elle croise.

Notre cadre d'analyse s'inspire notamment des travaux de F. Chateauraynaud[6] qui associent une approche compréhensive consistant à suivre au plus près ce que font et disent les acteurs, et une approche configurationnelle, permettant d'appréhender les processus sociaux à une échelle macro. Pour notre part, l'ambition est d'adapter cette dernière approche à *l'échelle microsociologique de communautés de débat, dans une situation caractérisée par une unité de temps et de lieu*. Cette posture d'analyse pragmatique des évolutions de la dynamique délibérative - la délibération étant entendue ici au sens large de « production collective d'énoncés à caractère plus moins argumenté en vue d'apporter une réponse à une question posée » -, permet de suspendre, au moins temporairement, la tension entre une « sociologie cynique » qui consiste à concentrer la focale d'analyse sur les rapports de force entre des acteurs déployant des stratégies diverses, et une « sociologie morale » qui centre la valeur et l'intérêt de la délibération sur la discussion et l'argumentation éclairée (Chateauraynaud, 2007, p.129). Dans cette perspective, nous nous s'attacherons surtout à décrire empiriquement des *séquences d'actions* en entrant par les jeux d'arguments et en décrivant les configurations / reconfigurations éventuelles des jeux d'acteurs en situation. L'entrée analytique par les arguments n'évacue pas le poids des rapports de force, des asymétries et des luttes stratégiques des acteurs dans une situation de discussion-négociation en vue de prendre une décision collective, mais elle privilégie le postulat que pour comprendre comment s'agence un collectif de débat, il importe d'accorder une place centrale à la genèse et au destin des énoncés élaborés et portés par les protagonistes. En somme, il s'agit de se pencher sur la trajectoire des énoncés qui émanent dans une « communauté débattante » (Bouvier, 2007) pour comprendre comment un collectif s'y prend pour répondre à une question qui lui est posée, et mettre en exergue, à un niveau micro, les facteurs qui contingentent la production finale de ce collectif.

---

[6] Francis Chateauraynaud est Directeur d'études à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, où il dirige le Groupe de Sociologie Pragmatique et Réflexive, qui explore de multiples voies de recherches à partir de la sociologie pragmatique. Cf. http://gspr.ehess.free.fr/

Les outils d'investigation

Un travail bibliographique permanent sur la conduite de projet, la gouvernance des services urbains, le paysage et les acteurs de l'eau potable, la démocratie participative et délibérative (enjeux, procédures, portée) a permis de faire dialoguer en continu la théorie et l'empirie. Nous en restituons les apports tout au long de ce travail.

Pour explorer puis décrire les étapes de ce terrain original - de la négociation à l'évaluation d'un protocole de participation citoyenne adapté au service d'eau potable, en passant par les différentes séquences de son élaboration -, le cadre méthodologique de la recherche-action / recherche-intervention s'avérait tout particulièrement pertinent en permettant une observation participante quotidienne. L'immersion dans le terrain d'intervention constituait un promontoire privilégié pour ethnographier l'environnement d'incubation du projet et scruter les réactions et l'évolution des stratégies d'engagement des différents protagonistes (commanditaires, responsables politiques, associations, scientifiques, praticiens, citoyens profanes…) dans la démarche. L'intervention est une posture d'enquête aux atouts et limites intéressants, tant au niveau empirique qu'épistémologique.

Pour « échantillonner les lieux » (Herreros, 2009,p.108), c'est-à-dire recueillir le point de vue des acteurs concernés concernant une offre volontariste de participation citoyenne, faire un état des lieux de la « démocratie participative à la nantaise » (Le Galic, 2004) et identifier les expériences et personnes-relais sur le territoire d'intervention, des entretiens ouverts ont été effectués auprès d'acteurs de la Ville de Nantes et de la Communauté Urbaine : sept entretiens avec des acteurs associatifs, des membres de la société civile organisée et /ou des dispositifs existants - Conseil de développement et Commission Consultative des Services Publics Locaux (CCSPL) ; sept entretiens avec des acteurs politiques ou gestionnaires, hors commanditaires du projet, susceptibles d'être impliqués dans le projet *Dem'eau* ; sept entretiens avec des élus et gestionnaires commanditaires de la démarche. Au niveau interne, outre les dix-neuf entretiens réalisés au cours d'une enquête exploratoire à la Direction de l'eau (DE) et mis à disposition (Jeffs, 2006), seize entretiens ont été menés par nos soins avec des agents techniques et praticiens de la Direction Générale des Services Urbains, de la DE ou de l'opérateur public d'eau potable. Comme ces entretiens ouverts et à caractère prospectif s'inscrivaient dans le contexte plus général de l'intervention permanente sur le terrain, ils étaient davantage structurés autour de grands axes et thèmes de questionnements que d'une grille d'entretien *stricto sensu*.

Dans la perspective d'une sociologie pragmatique attentive à l'expérience des citoyens profanes s'engageant dans des dispositifs participatifs et délibératifs, nous avons également mené une série d'entretiens auprès de « jurés » et de « panélistes »[7]. Lors de l'enquête « retour d'expérience » conduite entre août et septembre 2007 sur un jury citoyen réalisé en 2003 sur le territoire de Saint Brieuc (Côtes d'Armor) dans la gestion des déchets, quinze entretiens ouverts ont été conduits auprès des acteurs et parties prenantes (commanditaires, associations, prestataires, citoyens-jurés). Dans la perspective d'une évaluation citoyenne de l'atelier citoyen *Dem'eau* réalisé en janvier 2009, douze entretiens ont été réalisés avec les jurés pour recueillir leur propre perception de l'expérience[8].

Une précision quant à l'exploitation manuscrite de ces entretiens s'impose ici. Chacun d'entre eux a fait l'objet d'une retranscription minutieuse et littérale, soit par nos soins, soit par un cabinet de retranscription, lorsque le budget de la recherche-action nous permettait d'avoir recours à cette aide formidable pour l'analyse[9]. Les circonvolutions du propos énoncé et ses supports d'énonciation (hésitations de type « euh » ou « hem », silences, reprises, répétitions, apostrophes de style « hein ! »…) ont été conservés et retranscrits. Cette traduction littérale de fragments d'oralité peut donner un relief un peu « brut de décoffrage » et créer une impression de décalage entre le corps de texte de la thèse, rédigé dans un style que nous espérons agréable à la lecture, et celui des extraits d'entretiens. Nous avions la possibilité d'effectuer des corrections de forme des propos de nos interlocuteurs. Mais nous avons choisi de ne pas pratiquer de coupes et très peu de corrections, et ce pour deux raisons. L'une est d'ordre éthique, l'autre d'ordre pratique. Tout d'abord, nous considérons qu'il n'appartient pas à l'observateur de départager un « bon » format d'énonciation d'un « mauvais » en induisant une hiérarchie de valeurs entre différents styles d'expression, ni de d'arbitrer subjectivement où commence le « véritable » propos et ce qui le distingue des éléments pouvant être relégués au plan secondaire de l'analyse. C'est là où intervient la deuxième raison : c'est aussi parce que les blancs et les disparités de l'expression orale - les

[7] J'emploie ces termes portés par les citoyens de façon indifférenciée au long de ce travail.
[8] Le détail des entretiens menés se trouve en annexe 1.
[9] Je tiens à remercier ici tout d'abord la Direction de l'eau d'avoir engagé l'effort financier pour cet outil précieux, et également l'agréable équipe du cabinet Résumémo pour le scrupuleux travail de retranscription, l'intérêt porté à cette entreprise de sociologie embarquée dans les services urbains, ainsi que les stimulantes conversations que nous avons pu avoir sur tel ou tel enjeu épistémologique soulevé par la méthode de retranscription d'entretien. Cf. www.resumemo.com

« marges grammaticales » du discours - peuvent nous apprendre bien des choses, même si leur transcription à l'écrit peut s'avérer délicate et constituer une épreuve pour la lecture.

Outre la posture d'observation participante permanente et les entretiens ouverts menés avec les différents acteurs concernés par la gestion de l'eau sur le terrain d'intervention, le matériau de cette recherche consiste également en trois expériences participatives avec des publics contrôlés, lors de la phase exploratoire du projet *Dem'eau,* et en la réalisation d'un atelier citoyen « grandeur nature ». Chacune de ces expériences a été conçue de façon spécifique en fonction du public-cible, mais elles ont plusieurs caractéristiques en commun, dont celles d'être fondées sur une dynamique délibérative en petits groupes et de travailler sur les attentes, craintes et représentations des différents groupes d'acteurs concernant la démocratie participative et l'exercice de la citoyenneté dans la gestion de l'eau. Ces expérimentations ont été conçues et élaborées au sein de la Direction Générale Environnement et Services Urbains (et surtout la Direction de l'eau) en partenariat entre chercheurs et praticiens, nous les présentons plus avant dans la section suivante.

Une vue d'ensemble du travail expérimental

Une première phase d'expérimentation interne dans la structure commanditaire a précédé l'externalisation du schème participatif au monde des citoyens profanes.

Trois expérimentations internes

- ***Phot'eau*, une expérience de photo et de modélisation participatives**

A l'automne 2007, dans un contexte fortement contraint par les échéances électorales, a été entreprise une expérience de photo et de modélisation participative, *Phot'eau*, afin d'explorer les représentations des « profanes » sur la place du citoyen dans la gestion de l'eau et de travailler sur les modalités d'une démocratisation éventuelle du service d'eau potable. Conduite sous l'égide du *Cemagref* afin d'éviter toute accusation de propagande politique auprès de citoyens-électeurs, elle a été menée avec un public spécifique composé de membres d'associations de défense environnementale et était vouée à rester un travail exploratoire. Les participants étaient informés qu'ils participaient à un travail de recherche, et que leur participation n'aurait pas d'impact sur le processus décisionnel local. En revanche, ce test était considéré comme une vitrine de « ce qu'il

est possible de faire avec des processus participatifs » pour la Direction de l'eau, en espérant que cela puisse lever certaines réticences et engager franchement le travail de concertation souhaité par certains acteurs au sein de la structure.

Phot'eau a été réalisé en décembre 2007, en collaboration avec une association environnementale, Ecopole[10]. Sur trois samedi après-midi, six participants dont cinq membres d'associations environnementales et un membre du Conseil Nantais de la citoyenneté des Etrangers, sont allés prendre des photos sur le territoire métropolitain leur semblant illustrer ou être en rapport avec les concepts « eau » et/ou « citoyenneté ». Par la suite, les photos prises ont été les supports d'une justification en mots-clés afin d'élaborer un modèle de la représentation collective des participants quant à la place du citoyen dans la gestion de l'eau. Cette expérience montre notamment que le rapport du profane à l'objet « eau » oscille entre consumérisme et citoyenneté et ne recoupe pas nécessairement son cadrage sectoriel et administratif. Pour des raisons diverses (longueur de la thèse, non réplication d'un protocole demeuré expérimental), nous avons pris le parti de ne pas restituer dans le détail les résultats de cette expérimentation. Certains éléments sont repris toutefois, à des fins d'illustration notamment, dans le chapitre 1 de ce travail.

- **Une journée de « formation-action » à la démocratie participative**

Afin d'explorer collectivement les craintes et espoirs nourris à propos de la démocratie participative ainsi que la perception de l'expertise technique sur la place du citoyen dans ce domaine, une journée « formation-action » à la démocratie participative (FA) a été conçue en collaboration entre chercheurs et praticiens, et menée le 17 janvier 2008 avec les gestionnaires et agents de la Direction de l'eau (DE) et de la régie[11] de l'eau.

La matinée a été consacrée à un exercice de Métaplan. Cette activité créative consiste à poser une ou des question(s) aux participants qui y répondent par écrit sur des post-it ensuite collés sur de grands panneaux. Elle permet de produire en groupe un grand nombre d'idées, de regrouper ces idées (et éventuellement de les hiérarchiser) et d'aboutir à des solutions ou de définir des plans d'actions. Ici, la question posée au groupe était la suivante : « *quelles sont selon vous les promesses et les*

[10] Ecopôle, Maison de l'environnement, CPIE Pays de Nantes est un réseau local d'associations agissant pour l'environnement et le développement durable (www.ecopole.com)
[11] Il s'agit de l'opérateur public qui, conjointement avec deux opérateurs privés, assure la distribution de l'eau sur le territoire de Nantes Métropole, pour le compte de la Direction de l'eau.

limites de la démocratie participative ? ». Cette activité de délibération individuelle et collective a permis de nous renseigner précisément sur les craintes et espoirs que la citadelle technique nourrit envers le schème participatif. Elle a été animée par Rémi Mer, consultant indépendant[12], qui a suivi avec intérêt le projet *Dem'eau* tout au long de son déroulement et avec qui nous avons souvent collaboré.

L'après-midi a été consacrée à une mise en situation de débat différente, avec la simulation d'une conférence de consensus en accéléré. L'exercice consistait à mettre les participants de la journée dans la posture d'un panel sélectionné pour participer à une conférence de consensus. Le sujet portait sur la mise en place éventuelle d'une gouvernance plus participative et/ou délibérative d'un service d'eau potable. Cela a permis de mieux cerner la perception par l'expertise technique des enjeux de la citoyenneté dans la gestion de l'eau potable, et de familiariser nos partenaires avec les démarches participatives. La conférence a été animée par Judith Ferrando Y Puig, docteure en sociologie et consultante à *Missions Publiques*[13], qui s'est également prêtée au rôle d'experte pour la partie formation-investigation.

- **Des « groupes témoins »**

Enfin, pour compléter nos connaissances sur les « attentes » du citoyen quant aux modalités d'association du public aux décisions à prendre dans la gestion de l'eau potable et confirmer ou approfondir certaines de nos hypothèses scientifiques, nous avons conçu, testé et évalué des « groupes témoins » avec des agents de la communauté urbaine. En l'absence de prescription politique forte et dans l'impossibilité d'entrer en contact avec des « vrais » citoyens en période électorale, les agents travaillant pour la communauté urbaine constituaient un public intermédiaire intéressant pour compléter nos enseignements, dans la double logique d'appropriation progressive de la pratique participative par l'organisation commanditaire et d'exploration pour l'équipe *Dem'eau*.

Un premier type de groupe portait sur les *enjeux citoyens de la gestion de l'eau potable*. Dans la lignée de l'expérience *Phot'eau*, l'objectif de ce groupe centré sur la thématique de l'eau en milieu urbain était de faire émerger des enjeux dans la gestion de l'eau qui puissent faire l'objet d'une éventuelle

[12] Cf. http://www.viadeo.com/fr/profile/remi.mer
[13] Missions Publiques est un cabinet conseil spécialisé dans l'accompagnement des acteurs publics, « au service du Public et des publics ». Cf. http://www.missionspubliques.com/

mise en débat public. Le guide d'animation était inspiré de façon très schématique de la structure du *focus group*.

Un deuxième type de groupe, intitulé « *Vie locale : comment prendre les bonnes décisions?* » visait l'émergence d'une représentation collective de la décision « telle qu'elle se prend aujourd'hui » et de pistes de démocratisation éventuelle, en fonction des attentes des participants sur l'articulation entre système représentatif et démarches participatives. A partir d'un *scenario* proposé par les animateurs, l'exercice se déroulait en deux temps de modélisation. Un premier temps était consacré à l'élaboration collective d'un modèle de représentation de la prise de décision au regard de ce que les participants connaissaient du fonctionnement actuel d'une collectivité locale, les animateurs dessinant le schéma au fur et à mesure des suggestions des participants. Ensuite, un second temps visait à élaborer un nouveau modèle des représentations du groupe sur les modalités éventuelles de démocratisation de la prise de décision.

Dans le troisième groupe, le projet était de tester une procédure apparaissant comme prometteuse et étant l'objet de nombreuses réflexions académiques, par *une simulation de jury citoyen sur le jury citoyen*, afin de récolter des avis collectifs sur sa pertinence. La question soumise à la délibération du jury était la suivante : « *est-il souhaitable que les collectivités territoriales aient recours au jury citoyen, pour tout ou partie des décisions ?* ». Les « agents-jurés » ont bénéficié d'un temps de formation avec audition d'une expertise contradictoire sur le fonctionnement et les avantages et limites du jury citoyen, pour leur permettre de se forger un avis argumenté. Après une phase de délibération collective, toujours assistés du facilitateur, ils ont rédigé des recommandations en réponse à la question soumise.

Deux séries de ces trois types de groupes ont été réalisées entre mai et juin 2008. La première série a été animée en collaboration avec l'association Ecopole. Nous avons recueilli des éléments concernant les attentes précises des destinataires d'une offre de participation et l'état des connaissances des « citoyens ordinaires » - en l'occurrence ici, les agents - sur la gestion de l'eau potable (caractéristiques et contraintes) et la démocratie participative (articulation avec le système représentatif, enjeux et instruments). Au total, une cinquantaine d'agents de la communauté urbaine a participé à cette expérience.

Les protocoles expérimentaux ont été construits en fonction des attentes des commanditaires et des scientifiques. Pour chaque expérimentation, des questionnaires d'entrée et de sortie ont été élaborés (à l'exception de la journée de formation-action avec les agents et managers du service

d'eau). Les expérimentations ont été filmées en vidéo ou enregistrées en audio, ce qui nous a permis non seulement de retranscrire intégralement ce qui s'est dit, mais également de restituer le déroulement général et de resituer les réactions des participants dans leur contexte.

Nous détaillerons précisément les enseignements de ces chantiers exploratoires lors de la description de l'incubation interne du projet *Dem'eau*.

L'atelier citoyen Dem'eau

Ce protocole d'enquête et d'expérimentation nous a permis de parvenir à élaborer, valider et tester une expérience participative « en plein air », l'atelier citoyen *Dem'eau*, qui a été réalisé en janvier 2009. Il a mobilisé une petite quinzaine de citoyens, recrutés par tirage au sort pour une majorité d'entre eux, et de manière *ad hoc* pour intégrer la sensibilité militante et inclure certaines populations spécifiques (jeunes et publics défavorisés). Dans la mesure où la question à l'origine du projet était celle des modalités d'une gouvernance plus participative des services urbains, nous avons fait le pari d'explorer cette démocratisation avec les premiers concernés, à savoir les citoyens métropolitains ; d'où un mandat à forte teneur conceptuelle et un déroulement parfois sur le fil du rasoir… Il en sera largement rendu compte dans cette thèse.

Structure de la thèse

La thèse se structure en **six chapitres**, qui suivent une progression logique en quatre temps. Les deux premiers chapitres composent un premier temps dédié au récit de la trajectoire spécifique du projet *Dem'eau*.

Le **premier chapitre** retrace les généalogies du projet. Sa genèse s'explique tout d'abord par des facteurs « lointains », notamment la montée en puissance des démarches participatives au niveau local et l'activation des politiques de l'usager dans le domaine de l'eau. Elle s'explique ensuite par diverses entreprises d'inscription de l'eau à l'agenda du débat public qui contribuent globalement à la mise en politique de l'objet « eau potable ». Elle s'explique enfin par des facteurs plus « immédiats » propres aux commanditaires, dont un contexte local favorable à la démocratie participative, la présence d'acteurs convaincus et l'influence d'un nouveau schéma d'organisation des services urbains.

Le **deuxième chapitre** décrit le dispositif original d'intervention mis en place pour « laboratiser » une grande organisation bureaucratique, au regard des enjeux pratiques et épistémologiques soulevés par la méthodologie de recherche-intervention. Le récit des « tribulations » du projet *Dem'eau* permet de suivre le cheminement interne de cette innovation politico-organisationnelle au sein du « système expert » commanditaire. Après un démarrage chaotique dû au quiproquo sur la demande initiale, le projet participatif se déploie au gré d'accélérations et de décélérations en fonction des temporalités politiques locales, des attentes des commanditaires et des propositions des chercheurs, jusqu'à obtention d'une « carte blanche » pour l'expérimentation en plein air.

Une fois campé ce paysage général de l'offre et des « prises » éventuelles de participation, un second temps consiste en un cadrage sur la territorialisation du champ procédural des démarches de type « mini public ».

Une description de l'historique et des déclinaisons plurielles de ces procédures « mini public » ouvre le **troisième chapitre**, en privilégiant les exemples contemporains de jury (de) citoyen(s) et de conférence de consensus / de citoyens. Les vertus et enjeux de ces procédures y sont dûment abordés, en commençant par la portée symbolique, sociale et politique qui leur est généralement attribuée. Après être entrés dans le détail des enjeux liés à la sélection et à l'inclusion de citoyens profanes, nous centrons la réflexion sur la délibération, concept auquel les procédures « mini public » sont censées ménager une large place. Le récit d'une expérience réalisée en 2003 dans les Côtes d'Armor sur la gestion des déchets ménagers vient enrichir cette analyse des atouts et limites des dispositifs de type « jury/atelier/conférence citoyen(ne) ». Le retour d'enquête sur ce dispositif pionnier de démocratie technique territoriale a permis d'appréhender sous un autre angle l'expérience vécue par les jurés, de cerner la portée d'une controverse sur la construction de « prises » de participation et de (re)considérer la portée de l'activité d'animation dans de telles procédures.

Un troisième temps est dédié au récit circonstancié de l'atelier citoyen *Dem'eau*, dont la conception, le déroulement et l'évaluation s'étalent de juin 2008 à juin 2009.

Le **quatrième chapitre** s'attache à restituer minutieusement les coulisses de l'expérience. Souvent délégués à des prestataires externes, le recrutement des futurs jurés ainsi que le choix des outils d'animation de la procédure sont souvent des « boîtes noires » peu accessibles à l'analyse. L'internalisation de ces phases atteste de l'importance du « bricolage méthod(olog)ique » à mettre

en place pour respecter le principe d'inclusion, en permettant à tous d'*entrer dans* la procédure, mais aussi de *rester dans* le dispositif. Dans le prolongement de cette description fine, on restitue également le déroulement de l'atelier, de la rencontre initiale du groupe à la restitution de l'avis final aux commanditaires, en ponctuant le récit d'enjeux qui ont particulièrement marqué la communauté de débat. Une attention particulière est prêtée aux séances de théâtre-forum rythmant les trois week-ends, ainsi qu'aux échanges lors des auditions d'experts et de personnes témoins, source d'inspiration des jurés pour leurs recommandations citoyennes. Au-delà des trois week-ends de formation, d'investigation et de délibération prévus, le groupe de jurés a consacré deux séances supplémentaires pour peaufiner le produit final.

Le quatrième temps, plus analytique, vise à détacher et évaluer les différentes « pièces » du dispositif délibératif de l'atelier *Dem'eau,* aux niveaux processuel et matériels. Point central de ce travail, le **cinquième chapitre** consiste en un essai d'analyse pragmatique et critique de la production collective de cette « communauté débattante » (Bouvier, 2007). Pour décrire comment un groupe de jurés profanes produit collectivement une réponse au mandat qui lui est soumis, on s'est efforcé de « détacher » les différentes composantes de l'activité délibérative et de poser les bases d'une sociologie pragmatique de l'espace de débat. On a élaboré le script de description suivant : des *protagonistes* lancent des *énoncés* qu'ils *prisent* et *portent* à travers une série d'*épreuves* de *traduction* au sein d'une *communauté débattante*. Pour que leurs énoncés soient éventuellement *relayés*, ces protagonistes peuvent mobiliser des *formes argumentatives* et exploiter des *modes d'engagement* divers. A l'aide de ce lexique, après avoir évoqué les prises, postures et formes argumentatives que les protagonistes mobilisent pour participer au débat, on retrace la trajectoire contingente des *recommandations* inscrites (ou non) dans l'avis citoyen final, en privilégiant certains paramètres de traçage tels que le contexte de lancement et de réception de l'énoncé, le style de relais pratiqué par l'animation, le régime d'inscription provisoire et la politique du comité de relecture de l'avis final. Cette analyse pionnière permet d'esquisser un nouveau canevas critériologique de l'activité délibérative en situation, en relativisant le poids de la conception normative de la délibération.

Dans le **sixième chapitre**, on privilégie enfin le point de vue des jurés pour une évaluation critique de l'atelier citoyen *Dem'eau*, à partir des entretiens menés *ex post* sur les différentes « pièces » (Richard-Ferroudji, 2008) du dispositif. Cela nous permettra de formuler quelques recommandations et prescriptions pour les procédures de type « mini public ».

La **conclusion** revient tout d'abord sur la portée du projet *Dem'eau* au regard de l'action publique locale. Nous posons ensuite un regard critique sur les risques et promesses de la recherche-intervention, du point de vue de notre expérience située et du cas limite que constitue *Dem'eau* (de par la durée de l'intervention), en s'efforçant d'interroger le cadre général de cette méthodologie. Cette posture d'intervention nous a donné la possibilité de formuler une série de recommandations à caractère déontologique et procédural en matière de conduite de « mini publics ». Enfin, nous nous efforçons de formuler des pistes de description de la délibération (processuelle et matérielle).

CHAPITRE 1. LES GENEALOGIES DU PROJET *DEM'EAU*

« Je ne sais pas pourquoi ça a pris ce truc-là, mais je m'en fous et je suis bien content »
[*Extrait d'entretien avec un agent de la Direction de l'eau, le 11 avril 2007*]

L'étude que nous avons accepté de mener en collaboration avec une équipe de praticiens d'un service d'eau potable et de chercheurs en sociologie et en gestion des services publics, trouve son origine dans une Convention de recherche-action issue d'une commande entre Nantes Métropole (NM) et le *Cemagref*. Commençons par décliner brièvement l'identité des deux partenaires avant de détailler la trajectoire et les propriétés de la Convention partenariale.

Côté scientifique, le *Cemagref* est un organisme public de recherche finalisée. Il a pour mission « de répondre à des questions concrètes de société dans le domaine de la gestion durable des eaux et des territoires en produisant des connaissances nouvelles et des innovations techniques utiles aux gestionnaires, aux décideurs et aux entreprises »[14]. Ayant acquis le statut d'établissement public à caractère scientifique et technologique (EPST) en 1986, le *Cemagref* assume une fonction duale en conjuguant recherche de l'excellence scientifique et prise en compte des enjeux de société et de politique publique. Sa structuration en départements scientifiques et en collectifs de recherche thématique lui permet d'être ancré sur tout le territoire français. Le *Cemagref* compte actuellement 21 unités de recherche propres, une équipe de recherche technologique et 6 Unités Mixtes de Recherche (UMR), dont celle dont je dépends, l'UMR GESTE (GEStion Territoriale de l'eau et de l'Environnement), unité rattachée à l'Ecole Nationale du Génie de l'Eau et de l'Environnement de Strasbourg[15]et au *Cemagref*.

Côté commanditaire, NM est une communauté urbaine jeune, créée en 2001. Elle est le résultat d'un processus d'intercommunalité d'une trentaine d'années et se compose de vingt-quatre communes, ce qui représente environ 700000 habitants[16]. Comme toute communauté urbaine, elle exerce en lieu et place des communes depuis le 1er janvier 2001 neuf compétences obligatoires, dont l'eau et l'assainissement[17]. Elle s'est dotée d'une charte de fonctionnement qui établit les règles d'usage propres à son fonctionnement et clarifie l'organisation des rapports entre

---

[14] Extrait du site Internet : www.cemagref.fr
[15] Cf. geste.engees.eu
[16] Les vingt-quatre communes de NM sont : Basse-Goulaine, Bouaye, Bouguenais, Brains, Carquefou, Couëron, Indre, La Chapelle-sur-Erdre, La Montagne, Le Pellerin, Les Sorinières, Mauves-sur-Loire, Nantes, Orvault, Rezé, Saint-Aignan-de-Grand-Lieu, Saint-Herblain, Saint-Jean-de-Boiseau, Saint-Léger-les-Vignes, Saint-Sébastien-sur-Loire, Sainte-Luce-sur-Loire, Sautron, Thouaré-sur-Loire, Vertou. Pour davantage d'informations, cf. http://www.nantesmetropole.fr/32641574/0/fiche___pagelibre/
[17] Pour voir les neuf compétences obligatoires de la communauté urbaine et compétences facultatives supplémentaires, et pour une vision complète de l'organigramme des Directions de services de Nantes Métropole, cf. http://www.nantesmetropole.fr/32823246/0/fiche___pagelibre/

communes et communauté urbaine, et qui a été adoptée par les vingt-quatre maires[18]. A ce jour, son fonctionnement est le suivant : un Président en la personne de Jean-Marc Ayrault, assisté par un cabinet et travaillant en collaboration étroite avec un Directeur Général des Services, Benoist Pavageau. La structure intercommunale se compose de six Directions Générales de Services, dont celles au sein desquelles le projet de recherche a cheminé, à savoir la Direction Générale Environnement et Services Urbains (DGESU) et la Direction Générale Déléguée à la Cohérence Territoriale[19].

Lorsque nous arrivons à NM en novembre 2006, le découpage en Directions Générales et en Directions de services est quelque peu différent. La Direction de l'eau (DE), qui appartient alors à la Direction Générale des Services Urbains (DGSU), a la responsabilité exclusive de ce projet de démocratisation de service urbain centré sur le cas de l'eau potable. Le rattachement complémentaire du projet *Dem'eau* à la Direction Générale de la Proximité alors devenue Direction Générale Déléguée à la Cohérence Territoriale, à travers la Mission Dialogue Citoyen et Gouvernance, se fait progressivement ; il participe à la rythmique particulière de son déroulement et a des conséquences sur ses composantes. Par ailleurs, si la structuration des Directions Générales a évolué lors de la conduite du projet, d'un point de vue politique, la compétence « eau potable » reste pendant tout le projet sous la responsabilité du Vice-président Raymond Lannuzel, appartenant au groupe minoritaire communiste de la majorité. Il sera rejoint ensuite pour le pilotage de *Dem'eau* par Fabrice Roussel, Vice-président au Dialogue Citoyen et à la Gouvernance.

La commande passée entre les deux organismes scientifique et métropolitain se concrétise dans une « Convention de recherche et développement partagés » votée en Conseil Communautaire en 2005. La justification générale de cette commande est la suivante :

> « Nantes Métropole (NM) a engagé une démarche novatrice d'organisation des services publics locaux, fondées sur les concepts d'Autorité organisatrice et d'opérateur du service public. Cette structuration organisationnelle a fait émerger, notamment, la nécessité de repenser les outils de gestion et de management pour anticiper les évolutions du contexte économique, juridique et sociétal. NM souhaite confronter les axes de développement

[18] Cf. http://www.beta.nantesmetropole.fr/la-communaute-urbaine/charte-de-fonctionnement-de-la-communaute-urbaine-3094.kjsp?RH=INSTITUTION

[19] Pour consulter l'organigramme complet de la structure de NM, cf. http://www.nantesmetropole.fr/1141924119933/0/fiche___document/

> qu'elle envisage aux approches scientifiques, théoriques et conceptuelles les plus pointues dans ce domaine. Le *Cemagref* a pour mission de réaliser des démarches de recherche visant à résoudre, soit des situations techniques complexes, soit à proposer des appuis méthodologiques pour la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques, notamment dans les domaines de l'eau »[20].

La convention liant le *Cemagref* et NM se compose de quatre volets qui concernent la Direction de l'eau (DE) : l'évaluation et l'analyse des coûts du service, le suivi et l'analyse des consommations d'eau des usagers du service d'eau potable, l'évaluation de l'impact des outils managériaux, et enfin la mise en œuvre du lien entre l'Autorité organisatrice et l'usager d'eau potable de NM à l'action publique locale[21]. En effet, la Convention stipule que « les services publics locaux de demain ne pourront pas se construire sans la participation active des usagers ». De cette fiche-action glissée dans une convention partenariale, consacrant la « mise en œuvre du lien Autorité organisatrice / usager-citoyen d'eau potable » découle notre étude. Le volet « démocratie participative » et « eau potable » se concrétise rapidement dans *Dem'eau*, mais comme on pourra le voir, partant d'une formulation très ouverte dont la tournure intransitive dispense de pointer clairement un sujet de l'action, la mise en place de ce projet présenté initialement par la DE comme une composante d'un ample chantier d'innovation à forte coloration managériale, ne se fera pas sans rebondissements.

Comment expliquer l'existence du volet spécifique « participation des usagers-citoyens à la gouvernance des services urbains » dans la convention partenariale, et sa déclinaison pratique dans un chantier de recherche-action consacré à l'activation de la citoyenneté dans le domaine de l'eau potable ? Qu'est-ce qui fait qu'un service d'eau potable qui a l'air de très bien fonctionner, « *ouvre la boîte de Pandore* » - comme le dit un de ses agents - en se lançant dans une expérience participative en 2007, et se retrouve en 2009 avec quinze citoyens profanes « *empêcheurs de tourner en rond* », affairés à statuer sur tel ou tel ressort de sa gouvernance ? Pourquoi cet intérêt « soudain » pour la figure du citoyen ? Pour répondre à ces questions et tenter d'y voir plus clair, nous pouvons dérouler un faisceau d'hypothèses et de réponses préliminaires.

---

[20] Extrait de l'exposé en réunion du Conseil communautaire du 17 juin 2005, dont l'ordre du jour était partiellement consacré aux objectifs et suites à donner à la convention partenariale.

[21] Je cite les thèmes des quatre fiches-action tels qu'ils ont été formulés et validés en conseil communautaire. Dans l'esprit du porteur interne de la recherche-action, le thème sur l'évaluation de l'impact des outils managériaux sur les politiques publiques est censé « découler » des trois autres (prospective consommations, gestion des coûts par la méthode ABC et participation des usagers-citoyens).

On peut supposer que la mise en place d'un projet de démocratisation d'un service d'eau potable tient vraisembablement à la volonté politique du Président de cette grande communauté urbaine qui, pointant une quelconque potentielle carence, a convoqué une démarche de participation pour améliorer le fonctionnement déjà très satisfaisant du service. Certes, il y avait effectivement une commande politique, mais à part un élu de la minorité communiste de la majorité, la communauté urbaine ignorait largement ce qui se tramait du côté des tuyaux d'eau potable ; d'autant qu'à l'horizon des élections municipales de 2008, l'heure n'était pas tellement à faire miroiter au citoyen des « chimères politiques » susceptibles d'être générées par la démocratie participative (pour reprendre l'expression de cet élu). On pourrait alors penser que ce sont les associations de protection de l'environnement et de consommateurs qui, excédées par l'augmentation du prix de l'eau et par des pratiques de gestion aussi opaques que peu soucieuses de l'avenir de la nature, ont contraint politiques et gestionnaires à s'ouvrir à la transparence en mettant en place une procédure de participation du public. C'est plausible, mais dans ce domaine « qui ronronne », vu la qualité du service et la stabilité du prix, la vigilance semble être au point mort, ce qui amène les agents à souligner qu'il n'y a « *pas de tissu associatif sur lequel s'appuyer* » ; de leur côté, les associations regrettent que « *le dialogue [soit] difficile* » avec l'instance communautaire. C'est peut-être aussi la pression diffuse de citoyens, par l'agrégat de réclamations diverses[22], qui a poussé la « citadelle technique » (Tsanga-Tabi et Verdon, 2006) à s'ouvrir à la curiosité du profane. C'est envisageable. Cela dit, dans la situation particulière de NM où l'eau ne manque pas et où la facture figure parmi les moins élevées du territoire français, le buveur d'eau semble à ce point invisible et apathique que cela amène le gestionnaire à formuler le constat désabusé que « *l'usager, au-delà du robinet et de la facture, il s'en fout de l'eau* ». C'est peut-être alors le chercheur, qui s'est glissé dans le service et a mené son enquête en catimini, puis a monté, à grands renforts de subventions universitaires, une opération de consultation sur un sujet non problématique et *a priori* dépourvu d'intérêt pour le citoyen... Les ressorts de la recherche en sciences humaines ont beau être aussi multiples qu'exorbitants, on pourrait douter qu'une équipe de scientifiques quitte de son propre chef le giron confortable et confiné de son laboratoire pour s'introduire, dans le dos du *manager*, dans un service dont la surveillance, depuis les récentes dispositions du plan Vigipirate, n'a rien à envier aux sites nucléaires. Le contexte général favorable à la démocratie

[22] Demandes d'information sur le traitement de l'eau à la mairie, lettres envoyées au service clientèle du service pour contester une facture sur élevée à cause d'une fuite, appels téléphoniques à l'opérateur pour dénoncer le branchement « pirate » de gens du voyage sur une bouche incendie alors que « *nous, on la paye, l'eau* », discussions en ligne sur des forums santé à propos de la salubrité de l'eau…

participative n'aurait-il pas eu une influence déterminante sur la mise en place de cette démarche ? Certainement, mais à ce que l'on sache, les contextes ne sont pas agissant tous seuls, il faut bien qu'ils soient relayés par quelque chose… Injonction politique ? Lobbying associatif ? Pression de la société civile organisée ? Projet scientifique ? Effet de contexte ? Nous allons voir que la mise en place du projet *Dem'eau* relève de ce faisceau complexe d'hypothèses, qui constituent autant de genèses « lointaines » ou plus locales.

> Ainsi, faire une recherche-action pour introduire une forme de participation citoyenne dans un service d'eau potable « qui ronronne » ne relève pas de l'évidence. *Dans quelle aventure* nous sommes-nous embarqués - au sens propre comme au sens dérivé[23]- *pourquoi* et *pour quels résultats* ?

Pour circonscrire cette genèse et tâcher d'y voir plus clair, on peut avancer trois facteurs généalogiques, entre changements structurels, effets de contexte et jeux d'acteurs. D'une part, des éléments contextuels à l'échelle macroscopique constituent un faisceau de raisons « lointaines » et un environnement favorable à la mise en place de ce projet. On peut les regrouper en deux volets. Tout d'abord, le fonctionnement traditionnel des services urbains est bousculé par l'activation des politiques de l'usager et la montée en puissance du schème participatif (1). Par ailleurs, depuis quelques années le domaine de l'eau potable fait l'objet de tentatives de mise en débat public variées (2). Enfin, trois éléments du contexte local nous semblent avoir fait congruence et joué en faveur du déclenchement du projet *Dem'eau* : un contexte politique favorable, le portage interne d'acteurs convaincus et l'application d'un nouveau schéma d'organisation managériale des services urbains de l'intercommunalité (3). Déployer ces trois raisons d'ordre politique, biographique et graphique permet de compléter le paysage du projet avant d'entrer dans le détail de cette entreprise inédite de « laboratisation d'une bureaucratie communautaire » (chapitre 2).

[23] S'embarquer signifiant « monter à bord » (d'un navire par exemple) mais aussi « s'engager dans une affaire ou une aventure (prometteuse, désagréable, risquée, douteuse, etc.) ».

1. LES SERVICES URBAINS A L'HEURE DE LA PARTICIPATION

A. L'ouverture progressive de la « citadelle technique »

1. Un héritage bousculé

Une ville est non seulement un lieu de pouvoir et de confrontation de multiples porteurs d'intérêts, mais aussi un « méga-système technique » au sein duquel les services urbains de base - eau, assainissement, déchets, transport, énergie - et les réseaux techniques qui en sont le support occupent une place décisive (Le Galès et Lorrain, 2003). Véritables dispositifs sociotechniques de maîtrise de l'environnement afin de satisfaire les besoins et les exigences des activités humaines, ces réseaux structurent la ville et y introduisent de l'ordre (Le Bris et Coutard, 2008, p.6). Ils ont joué et continuent à jouer un rôle social majeur[24] et de par leur nature même, ils constituent une pièce maîtresse du développement durable urbain, notion « valise » étroitement liée à la problématique de la participation citoyenne (Hamman, Blanc *et al.*, 2008). A tous ces titres, la gouvernance des services urbains est une question éminemment politique. Mis en évidence par plusieurs travaux, le « modèle français » du service d'eau repose sur un mode de gestion fondé d'une part sur l'importance des procédés techniques et la maîtrise d'un réseau, et d'autre part sur la généralisation de la délégation du service, comme pour d'autres services publics locaux (Lorrain, 1990; Barraqué, 1995; Lorrain, 1995). Au risque de caricaturer, le modèle de gouvernance progressivement stabilisé peut être qualifié de « citadelle technique » (Tsanga-Tabi et Verdon, 2006) : quelques choix majeurs (niveau d'intercommunalité, mode de gestion et politique tarifaire notamment) sont réservés à la discrétion des élus, tandis que les opérateurs (privés ou publics) bénéficient pour le reste d'une large autonomie.

[24] En témoignent les débats actuels sur l'accès à l'eau potable (Smets, 2002). Rappelons par ailleurs que du milieu du XIXe à la fin du XXe siècle, le raccordement aux réseaux, davantage que le seul accès aux services, était conçu comme un symbole de l'égalité républicaine, comme un élément du lien social et comme un instrument de modernisation de la société (Pflieger et Coutard, 2002).

Ce système est poussé par une logique d'offre visant à satisfaire les besoins croissants d'habitants contenus pour leur part dans un rôle d'usagers passifs. Le terme « usager » désigne traditionnellement la personne qui utilise un service public, en référence à la dimension générique de l'usage et à la définition sociohistorique de la prestation publique. Comme le rappelle Gilles Jeannot, il recouvre deux définitions. Dans une première acception ayant trait à la signification étymologique du terme, l'usager désigne un individu copropriétaire d'un service public. Cette perspective met l'accent sur la dimension du droit, notamment le droit à l'usufruit d'un bien collectif. La seconde acception, plus contemporaine, désigne l'individu qui fait usage d'un service. Ici, plus qu'un titulaire de droits, l'usager est envisagé comme le destinataire d'une prestation conçue par des professionnels et dans laquelle il est invité à se couler : en effet, si les besoins sont pris en compte dans l'ingénierie du service, la logique d'offre reste dominante, et « l'usager est tenu de rentrer dans les cadres imposés par les contraintes propres aux services publics » (1998, p.7). Ce système est régulé enfin selon la logique « globale et politique » mise en évidence dans la littérature à propos des opérateurs privés, mais qu'on peut sans grande difficulté étendre aux régies publiques : « tant que le service est assuré et que les usagers ne se plaignent pas auprès des élus, l'opérateur est supposé faire son travail » (Lorrain, 1993). On retrouve le pendant de ce système, à savoir le cantonnement de l'usager au rôle de consommateur passif à satisfaire et peu au fait des enjeux et de la complexité de la gestion sous-jacente dans le constat quelque peu désabusé d'un responsable de la Direction de l'eau : « *les gens ne comprennent rien à la gestion de l'eau, au-delà du robinet et de la facture, ils s'en foutent* »[25].

Ce modèle d'action publique locale progressivement stabilisé vit aujourd'hui une importante mutation et fait l'objet d'une remise en cause plurielle. Tout d'abord, dans le sillage du *New Public Management (NPM)*, les usagers sont progressivement érigés en consommateurs exigeants dont la satisfaction, dûment quantifiée, alimente une nouvelle régulation par la performance. Ensuite, le paradigme de la « gestion par la demande » conduit à transformer les bénéficiaires de l'offre de service en cible dont on veut changer les comportements. Enfin, l'impératif participatif qui semble être la marque de la « nouvelle grammaire de l'action publique » (Blondiaux et Sintomer, 2002), et tout particulièrement de la théorie politique du développement durable (Mormont, Mougenot *et al.*, 2006), conduit à de multiples tentatives visant à associer d'une manière ou d'une autre les usagers au pilotage du service. La gestion de l'eau ne pouvait que constituer un terreau

[25] Extrait du journal de bord de la recherche-intervention.

favorable à la logique consumériste qui s'est imposée depuis une quinzaine d'années à l'ensemble des services publics, dans le sillage du *New Public Management* et de la montée en puissance des régulations marchandes. Cette évolution a été stimulée par le contexte difficile des années 90 (fortes hausses de prix, scandales…), qui a conduit les distributeurs d'eau à se lancer dans une politique de « rattrapage commercial » en direction des usagers (Pflieger, 2003), entraînant à leur suite les régies. Il s'agissait pour les grandes multinationales de regagner une confiance fortement érodée, et de sortir « par le haut » du débat sur le prix de l'eau en l'orientant vers la notion de performance et en mettant en place des méthodes nouvelles pour anticiper des éventuelles situations de crise. Il s'agissait aussi, dans une logique de développement commercial, d'enrichir le contenu en services autour de ce bien à la fois banal et étroitement encadré sur le plan réglementaire. De façon contrainte ou volontaire, les collectivités locales se lancent depuis une quinzaine d'années dans la refonte de leurs méthodes de gestion pour tenter d'intégrer les nouvelles exigences sociales et environnementales auxquels les services urbains sont désormais confrontés. Les conflits locaux sur les hausses de prix et le manque de transparence ainsi que la mise en cause de l'intégrité des prestataires par l'opinion publique ont touché l'ensemble des acteurs. Même les collectivités épargnées par les scandales ont été amenées à s'interroger sur les moyens de réviser leur relation à l'usager (Pflieger, 2002, p.27).

L'usager qui émerge de ce mouvement de transformation est saisi par un lexique foisonnant : consommateur, client, coproducteur, abonné, contribuable, et pour finir, citoyen… Mais en fin de compte, et on se rangera ici au point de vue de Patrick Gibert, la *summa divisio* est celle qui contraste entre consumérisme (usager-client) d'une part, et citoyenneté d'autre part :

> « Plus je vieillis, plus j'en arrive à l'idée que cette distinction [entre usager et client] est complètement secondaire, sauf si l'on considère d'un point de vue idéologique la notion de client et celle d'usager, le client étant celui qui peut payer et l'usager, celui qui a un besoin. Mais ce sont des variantes de la conception du client et usager. D'un côté, il y a donc quelqu'un qui est un consommateur de prestations publiques. La véritable opposition n'est pas celle-là ; la véritable opposition est entre l'usager client, d'un côté, et le citoyen, de l'autre. »[26]

[26] Extrait de l'exposé de P. Gibert, « Les enjeux contemporains de l'action publique locale » lors de la première journée d'échanges et de réflexion de recherche-action *Cemagref* - NM intitulée *La gestion publique de l'eau. Nouvelle gouvernance et démocratisation de l'action publique locale*, qui s'est déroulée à NM le 28 juin 2007.

Comment distinguer politique de l'usager en direction du consommateur de celle en direction du citoyen ? Pour camper grossièrement la différence, ce que l'on reconnaît comme qualité de l'usager consommateur, c'est une capacité à exprimer ses préférences individuelles et parfois, à mobiliser une expertise d'usage. Ceci correspond à l'idée selon laquelle il est le meilleur expert de son quotidien. Cette expertise d'usage peut tout à fait être mobilisée, et avec intérêt, afin d'améliorer le service. Par contraste, la politique de l'usager à destination du citoyen vise à activer ce qu'on pourrait appeler les « compétences démocratiques » de ce dernier, c'est-à-dire sa capacité à s'exprimer sur les choses communes, sur les sujets d'intérêt général, et son aptitude à écouter les autres, à reconnaître la nécessité d'un arbitrage et à s'engager une fois que des décisions ont été prises (Blanc, 1999). Les effets attendus d'une participation du citoyen sont de nature politique. Ils visent à renforcer à la légitimité et l'efficacité de l'action publique. Dans l'approche consumériste, la finalité est managériale : il s'agit à la fois de renforcer la réputation de l'opérateur et la confiance entre l'opérateur et ses usagers-clients-consommateurs.

Pour G. Pflieger également, l'usager de l'eau se compose de deux versants majeurs : un versant consumériste, et un versant citoyen. Mais là où les choses se compliquent, c'est que ces deux figures ne sont pas imperméables l'une à l'autre ; elles se superposent et entrent souvent en tension, encouragées par le caractère ambivalent des campagnes de communication des entreprises publiques comme privées, qui n'hésitent pas à faire appel à la corde écologique de « consommateurs-citoyens » encouragés à consommer tout en devant raisonner leurs usages en eau potable (2002, p.25). Ce que l'on désignera par « politiques de l'usager » recouvre l'ensemble des dispositifs mis en place pour faire advenir cette nouvelle figure, qui conjugue par conséquent consumérisme et citoyenneté.

2. L'activation des politiques de l'usager

Voyons comment se déclinent ces nouvelles politiques de l'usager, dans le domaine de la gestion de l'eau de manière générale puis de manière plus précise à Nantes Métropole.

a. *Proximité, information, sensibilisation, consultation*

Cette (ré)invention des politiques de l'usager s'articule autour de quatre échelons majeurs : la proximité, l'information, la sensibilisation et la consultation du public. Tout d'abord, le cadre juridique pose comme principe un « droit des habitants de la commune à être informés des

affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent ». Les initiatives relèvent en réalité de deux logiques différentes, avec d'un côté, l'accès à l'information et la transparence administrative, et de l'autre, la participation, sans que l'on puisse attester d'un développement de la démocratie directe au niveau local (Marcou, 1999, p.38). Par ailleurs, les intercommunalités sont devenues un échelon territorial clé de l'action publique et leurs compétences ne cessent de s'élargir. Mais les arguments visant à souligner à la fois le déficit démocratique et le manque d'autorité politique des communautés urbaines, et d'ailleurs de l'intercommunalité en général, sont légion. Pour pallier cette carence, l'élection directe au suffrage universel des élus communautaires n'étant visiblement pas à l'agenda de la réforme politique, les communautés urbaines envisagent alors « une autre approche, plus sensible aux demandes directes des habitants » (Ghamroun, Jung *et al.*, 2007, p.6). Comme le souligne la littérature, la proximité désigne l'échelle locale ou micro locale « mais aussi une dimension politico-administrative en évoquant une communication et une écoute réciproque entre gouvernants et gouvernés » (Bacqué, Rey *et al.*, 2005, p. 12). L'étroite imbrication des politiques de l'usager dans le registre de la proximité s'explique par le fait que l'on s'adresse à un habitant destinataire d'un service public au niveau local. Pour assurer les services publics dont elles ont la compétence et se développer tout en restant à l'écoute des habitants, de nombreuses communautés urbaines françaises se dotent de « pôles de proximité » : leur territoire de compétence est découpé en zones, chacune constituant le périmètre d'action pour une entité administrative déconcentrée aux missions polyvalentes et variables : partie ou totalité des compétences obligatoires ou facultatives de l'intercommunalité peut être déléguée à un pôle.

De par sa forte territorialité, l'eau potable est un service qui n'échappe pas à l'impératif de proximité, la responsabilité de la gestion du service incombant en grande partie aux collectivités qui doivent trouver le moyen de produire de l'eau en quantité suffisante pour répondre à la demande, distribuer une eau de qualité jusqu'au robinet et poursuivre une démarche permanente d'amélioration du service aux habitants. De nombreuses collectivités territoriales françaises ont ainsi découpé leur territoire de compétence, avec à la tête de chaque zone, un « pôle de proximité ». Pour la communauté urbaine Nice Côte d'Azur, qui s'étend sur 35000 hectares et regroupe 27 communes, l'organisation administrative s'articule autour d'un découpage de la ville de Nice en huit secteurs baptisés « directions adjointes de territoire ». Comme exposé sur son site officiel, en complément des tâches administratives déconcentrées des mairies et des mairies annexes, « les services communautaires se sont ainsi rapprochés des usagers et de leurs problèmes

de vie quotidienne, pour une meilleure qualité de vie »[27]. Au Grand Toulouse également, le territoire des 25 communes est découpé en huit zones pour autant de pôles de proximité « où sont appliquées les politiques des élus, pour un service au plus près des habitants ». Chaque pôle correspond ainsi à une annexe du Grand Toulouse réunissant les quartiers toulousains périphériques et les communes limitrophes. Les habitants y sont accueillis et peuvent venir chercher une information ou un renseignement sur les services publics exercés par la communauté urbaine. Le Grand Toulouse a mis en place cette organisation qui « permet de faire le lien entre la communauté urbaine, les communes et les habitants » selon ses propres termes, pour « assurer un service public continu et efficace »[28]. Dans le cas de la communauté d'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe (CREA), qui regroupe 71 communes, l'organisation est déconcentrée, avec trois pôles de proximité « au service des communes (…) pour faciliter les démarches administratives et informer les usagers sur les services et les actions de la [CREA] ». Ils assurent également une gestion de proximité en matière de services aux usagers (transports, eau, assainissement, déchets ménagers), de voirie, d'urbanisme et de développement économique[29].

Dans un contexte actuel de quête de légitimité politique de la structure intercommunale (communauté urbaine / d'agglomération / de communes…), généralement peu connue des habitants, les pôles de proximité constituent des antennes de visibilité et de représentation implantées sur les territoires des communes. L'argument est d'ailleurs souvent mobilisé par les détracteurs de l'intercommunalité ou encore par les maires des communes, craignant que les compétences des communes ne soient récupérées par le monopole communautaire. Ces réticences contraignent les intercommunalités à prendre des gants et rappeler certains fondamentaux dans leur communication officielle, comme en témoigne le site Internet du Grand Toulouse. Juste après la présentation du découpage territorial, la précaution suivante est posée :

> « Les pôles de proximité ne sont pas appelés à remplacer ou à "concurrencer" les mairies. Les pôles ne sont d'ailleurs pas des territoires administratifs supplémentaires mais des zones où sont appliquées les décisions prises par le Grand Toulouse. En dehors des nouvelles compétences, tous les autres domaines relèvent de la mairie, et c'est là que les habitants continuent naturellement d'être accueillis. Les maires restent au centre du

[27] Cf. http://www.nice.fr/Proximite
[28] Cf. http://www.grandtoulouse.org/
[29] Cf. http://www.la-crea.fr/index.php

> système, conservent leurs prérogatives et demeurent à l'écoute des habitants. Aucune décision concernant le territoire de leur commune n'est prise sans qu'ils soient consultés »[30]

En complément de cette tendance à la territorialisation des services publics locaux, les institutions administratives et politiques recourent fréquemment à des procédures de sondage et des enquêtes pour mesurer la satisfaction des usagers-habitants quant à la prestation délivrée et améliorer ainsi l'offre de service. De nombreux instituts de sondage proposent une large palette d'outils (étude de satisfaction, étude *ad hoc* ou prospective, baromètre de notoriété, mesure d´impacts, panels ou *focus groups* d'usagers, test consommateur, test produit, appels clients mystères…) pour mesurer le ressenti de la population sur la qualité et le niveau de service. Cette communication de proximité s'accompagne généralement de la mise en place de démarches qualité, système permanent de réalisation d'engagements par procédures fondé sur le paradigme de la satisfaction du client. Cela dit, démarche qualité et enquête de satisfaction ne sauraient être confondus, dès lors que le second outil mesure non pas la qualité réelle du service, mais bien la qualité perçue, et s'adresse aux représentations des destinataires de l'offre (Gacoin, 2010). L'enquête de satisfaction n'est pas non plus un outil d'évaluation, car elle s'adresse au client et non à un « "citoyen-usager-évaluateur" [qui] ne limite pas son regard à l'horizon du service » (Cauquil et Lafore, 2006, p.306).

Par ailleurs, comme le souligne G. Marcou, si « tous les citoyens ne sont pas désireux de participer à la prise de décision, quelles qu'en soient les raisons, [en revanche] tous ont intérêt à ce que la gestion soit efficace, intègre et équitable, et la plupart le souhaitent » (1999, p.41). Dans cette perspective, des dispositions règlementaires contraignent les communes de plus de 3500 habitants à mettre à la disposition du public un ensemble de documents d'informations sur les services publics dispensés. La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 prévoit un affichage des analyses de la qualité de l'eau dans les mairies des communes. Dans le même registre, la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement prévoit que le service d'eau communal publie un « rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau et de l'assainissement ». L'élaboration par les collectivités locales de ce rapport destiné à l'information des usagers, est désormais accompagnée d'une batterie d'indicateurs de performance visant à démontrer la qualité du service délivré.

[30] Pour plus d'informations, cf. http://www.grandtoulouse.org/

Au-delà de l'impératif de transparence, l'information obéit également au souci de sensibilisation vis-à-vis d'une ressource à préserver et à économiser. Le foisonnement des sommets et rencontres internationales sur la responsabilité de tous envers la ressource en eau potable se traduit au niveau local, avec la multiplication de « pavillons » et autres centres d'exposition dédiés de façon temporaire ou permanente à la connaissance de l'eau (provenance, cycle, enjeux de gestion, etc.). Par exemple, le Pavillon de l'eau de Paris mis en place par la Société des Eaux de Paris, vise à « *communiquer davantage autour de la gestion de l'eau potable comme ressource et associer le consommateur-usager à cette réflexion* »[31]. Cette association du consommateur-usager vise aussi à transformer son comportement. Déclinaison injonctive et radicale des préceptes du *water management,* une invocation générale au « *Using Water Wisely* » travaille la double figure d'un citoyen définie par la responsabilité et d'une action publique tournée vers les économies d'eau. L'eau potable est alors le support d'un exercice de coercition mutuelle et de gouvernement des pratiques collectives et individuelles.

La sensibilisation et l'information s'effectuent également au moyen de sondages d'opinion entrepris par divers acteurs publics ou privés du niveau local à l'échelle nationale. En ce qui concerne le rapport de l'usager à l'eau, au niveau national, depuis 1999 le Centre d'information sur l'eau (CI.EAU)[32] effectue annuellement avec l'institut TNS SOFRES un sondage d'opinion intitulé « Les Français et l'eau ». L'objectif de recueil des représentations des consommateurs se couple à celui de la sensibilisation, avec une série de questions sur les enjeux environnementaux de la gestion de l'eau (lutte contre la pollution, dispositifs d'économie d'eau et comportement responsable, part respective de l'eau du robinet et de l'eau en bouteille dans la consommation des Français…). L'édition 2006 donne un bon aperçu de la confiance accordée au « système expert » en soulignant que 82% des Français estiment que « l'eau du robinet est sûre » (contre 66% en 1996) et que 85% ont « confiance dans l'eau du robinet »[33]. Nonobstant, 58% d'entre eux jugent

---

[31] Cf. http://www.eaudeparis.fr/page/accueil?page_id=1

[32] Le Centre d'Information sur l'eau (CIEAU) est une association loi 1901 créée en avril 1995 par les entreprises assurant le service de l'eau et de l'assainissement avec pour mission de répondre aux interrogations de tous les publics. Ses missions sont les suivantes : répondre aux demandes des consommateurs sur toutes les dimensions de l'eau d'usage domestique en France ; générer de l'information (brochures thématiques, fiches pratiques) et créer des événements d'information ou s'y associer en partenariat (colloques, expositions, campagnes de communication, émissions de télévision, etc.). Cf. www.cieau.com

[33] Le léger décalage entre ces deux pourcentages montre aussi les limites de la procédure des sondages d'opinion, puisque 3% des sondés déclarent penser que l'eau est sûre sans pour autant confirmer qu'ils la consomment. Dans le prolongement de l'analyse critique de la sociologie des sondages, on voit ici comment des individus peuvent entretenir des considérations contradictoires et ambivalentes sur un même sujet sur lequel ils sont sondés et pour

l'eau « plutôt chère » mais 60% se disent encore incapables de chiffrer le prix moyen du mètre cube d'eau… Avec la quinzième édition du baromètre (2010), l'engouement pour l'eau du robinet et la confiance dans le système expert ne se démentent pas : 86 % des sondés déclarent « faire confiance à l'eau du robinet » et 84% jugent que l'eau est sûre pour 79% se déclarant satisfaits de l'eau qui arrive à leur robinet, tandis que la perception de la cherté de l'eau baisse légèrement. Enfin, en matière d'« attitudes envers la ressource », le baromètre confirme le mouvement en faveur de la responsabilisation environnementale, bien que certains sujets comme la dépollution des eaux usées demeurent largement méconnus :

> « La quasi totalité des Français (96%) estime que la dépollution est un élément fondamental de la préservation de l'eau. 90% savent que la dépollution des eaux usées nécessite des investissements lourds. Deux tiers des Français (64%) ignorent cependant en quoi consiste la dépollution des eaux usées : 52% imaginent que les eaux usées sont directement retraitées pour être transformées en eau potable ; 6 % pensent qu'elles sont rejetées telles quelles dans la nature et 6% ne savent pas. »[34]

Face à l'impératif environnemental, les collectivités territoriales sont « créatives sous la contrainte » (selon l'expression de L. Monnoyer-Smith, 2006) pour informer et sensibiliser le buveur d'eau. En Gironde, où la ressource en eau doit être économisée, on distribue des « timers » pour inciter les gens à contrôler le temps de douche.

Le champ scientifique étudie également les alternatives visant à diminuer le gaspillage de l'eau potable telles que le recyclage des eaux usées ou la récupération des eaux pluviales, en étudiant conjointement l'acceptabilité sociale de ce type de solution et les changements institutionnels qui s'imposent aux administrations (Stenekes, Colebatch *et al.*, 2006). Par exemple, dans le domaine du recyclage des eaux usées, un travail important est mené depuis une quarantaine d'années aux Etats-Unis et en Australie sur l'étude des perceptions du public et des leviers de changement des représentations et des comportements (Sofoulis, 2005; Barbier, 2009). Ces études soulignent une implication du public plus élevée et plus en amont dans la prise de décision publique pour favoriser l'acceptation de tels projets.

Qu'en est-il du versant « consultation » de la politique de l'usager ? Une obligation règlementaire concerne le service d'eau, à savoir la mise en place dans les collectivités d'une certaine taille d'une

---

lequel ils peuvent répondre « à la va-vite » et parfois sans soupeser les arguments sous-tendant leur opinion (Blondiaux, 2002, p. 172).

[34] Cf. http://www.cieau.com/a-la-une/actualites/23-le-barometre-les-francais-et-l-eau

« commission consultative des services publics locaux » (CCSPL), dispositif institutionnel réglementaire[35] réunissant des représentants politiques et des représentants d'usagers faisant ainsi appel à la dimension collective de l'usager. Quelles sont les attributions d'une CCSPL ?

> La CCSPL a pour objet d'examiner le rapport annuel des délégataires de service public (article L.1411-3 du CGCT), le rapport annuel sur le prix et la qualité des services d'eau potable, d'assainissement, de collecte, évacuation et traitement des ordures ménagères (article L.2224-5 du CGCT), ainsi que le bilan d'activité des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière.
> En outre, la CCSPL est obligatoirement consultée pour avis sur le principe de tout nouveau projet de délégation d'un service public local (article L.1411-4 du CGCT) et de tout projet de création d'une régie dotée de l'autonomie financière.
> Depuis la loi relative à la démocratie de proximité, sa création est obligatoire pour les EPCI de plus de 50 000 habitants et elle est compétente pour l'ensemble des services publics locaux confiés par une collectivité locale à un tiers dans le cadre d'une délégation de service public ou exploités en régie dotée de l'autonomie financière.

Les CCSPL ont pour objectif de contribuer à l'amélioration des services publics ; elles doivent également être consultées sur tout ce qui concerne leur organisation (délégation, création…). Elles émettent des propositions et permettent aux usagers d'obtenir des informations sur leur fonctionnement effectif. Ici, le projet réglementaire n'est pas seulement de « greffer sur les projets urbains des doses de participation » de la société civile organisée à la gouvernance locale ; l'ambition est bien de « bureaucratiser la participation, au sens wébérien du terme, [de] l'incorporer au fonctionnement des services », au moment où le système représentatif montre ses limites (Ghamroun, Jung *et al.*, 2007, p.17). Une telle structure a pour bénéfice d'avoir ritualisé la participation dans l'élaboration locale des projets urbains, qui ne peut plus s'effectuer dans le confinement du bureau communautaire. Toutefois, la portée de l'action de telles commissions est jugée généralement insuffisante, et leur bilan souvent décevant, ce que confirment les entretiens menés dans notre collectivité partenaire. Certains observateurs, soulignant la faiblesse du retour sur investissement de ces institutions consultatives qui « voient leurs avis bien plus souvent omis que dans le cas des procédés *ad hoc* de participation », déplorent que leur potentiel soit ignoré (Ghamroun, Jung *et al.*, 2007, p.18). D'autres relèvent des difficultés tenant à la constitution même de ces instances consultatives, qui malgré le dynamisme politique et associatif local, peuvent rester des « cadres formels » et demeurent en réalité tributaires de ce que les élus veulent bien en faire (de Boismenu, 2000).

---

[35] Instituées par la loi ATR de 1992 et renforcées par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui élargit leur champ de compétence.

Même les services urbains qui fonctionnent bien, comme celui de l'eau potable à Nantes Métropole, n'échappent pas aux injonctions de transparence et d'information de la société civile, ni à l'évolution structurelle en faveur des politiques de l'usager.

b. Le cas du service d'eau potable de Nantes Métropole

Carte d'identité du service

Posons tout d'abord le cadre du service de l'eau potable à Nantes Métropole. La Direction de l'eau (DE) de Nantes Métropole (NM) est ce que l'on appelle l'« Autorité organisatrice », à savoir l'entité politique et managériale qui décide des orientations de la politique de l'eau. Elle se distingue des opérateurs d'eau potable, qui peuvent être privés ou publics. Dans ce cas d'étude, la DE constitue le partenaire et terrain d'intervention majeur ; l'opérateur public (la Régie communautaire) a été également étudié et fortement sollicité lors de la phase exploratoire du projet *Dem'eau*[36]. Du point de vue juridique, un service d'eau appartient à la catégorie « service public industriel et commercial », ce qui a plusieurs conséquences, dont l'autonomie financière : un service d'eau vit sur ses propres recettes et son budget est indépendant (« l'eau paye l'eau », selon la formule consacrée). Etant donné le territoire couvert, le budget du service de l'eau de NM est important. En 2008, le chiffre d'affaire s'élève à 70 millions d'euros. Les recettes de fonctionnement hors taxes et redevances représentent 40,5 millions d'euros, la vente en gros et aux usagers représentant chaque année 70% des recettes totales d'exploitation. A l'exception de 2007, ce budget est en baisse depuis 2004, du fait de l'évolution à la baisse des consommations, ou à tout le moins, des volumes d'eau facturés aux usagers.

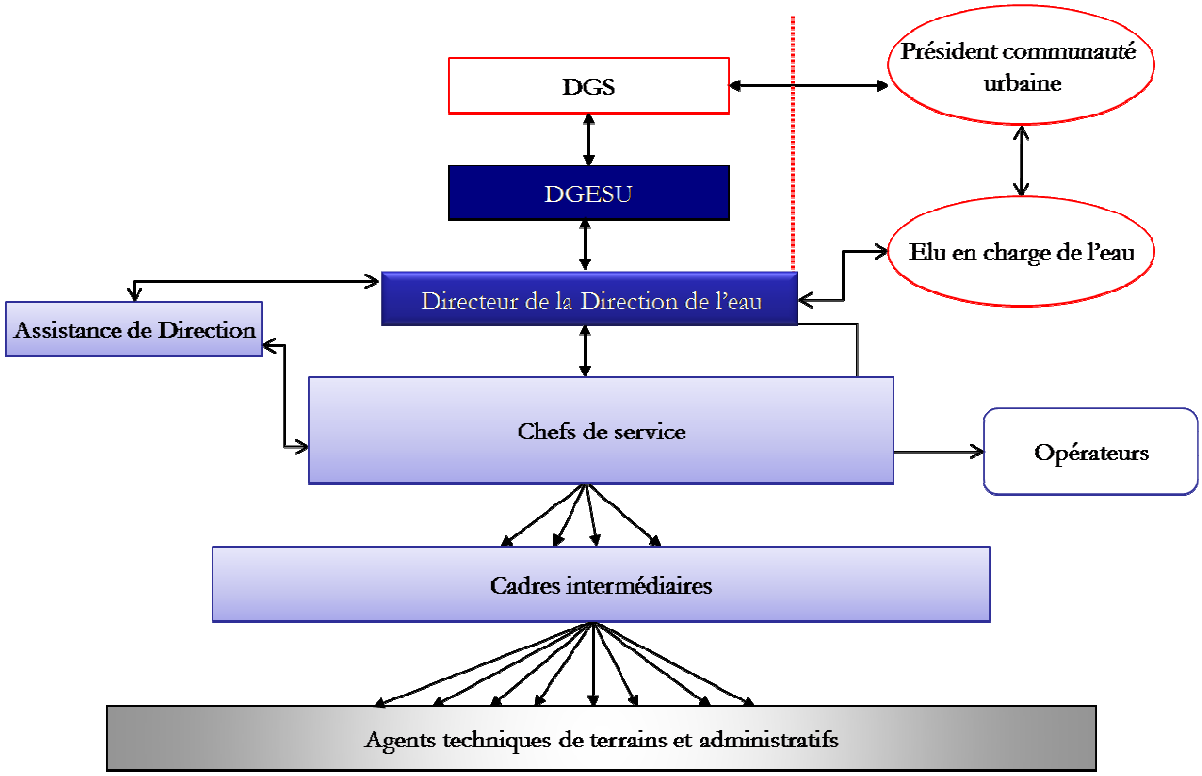
Pour schématiser, la DE compte une cinquantaine d'agents et doit « définir les missions du service public d'eau potable pour approvisionner 170968 abonnés pour 595 000 citoyens-usagers » (comme inscrit dans le rapport annuel sur le prix et la qualité du service d'eau, 2008)[37].

---

[36] La régie communautaire n'a pas de personnalité juridique propre et est rattachée à la Direction de l'Eau (DE). Mais ces deux entités sont localisées sur des sites différents : la DE est intégrée aux locaux du siège de NM, tandis que la régie est sur le site de l'usine de potabilisation de La Roche. L'implication de l'opérateur public dans le projet, à l'initiative de l'Autorité organisatrice, s'explique par deux facteurs : les relations fortes entre les deux organisations (la majorité des agents de la DE travaillaient auparavant à la régie municipale de Nantes), et la volonté d'un des instigateurs du projet de faire des agents « des acteurs du changement ».

[37] Les informations données ici sont extraites du rapport annuel 2008 sur le prix et la qualité du service public de l'eau (consultable en ligne : http://www.nantesmetropole.fr/1246287245813/0/fiche___document/). Au niveau du

Elle est régie par une division verticale et sectorielle du travail articulée autour du Directeur, interface et porte-parole de l'élu en charge de l'eau, et se compose de services chapeautés par un chef de service et divisés en cellules.



Comme pour les autres volets composant la recherche-action, le projet *Dem'eau* était rattaché au service « Prospective et cellule de gestion », dont le chef de service, instigateur principal de la convention partenariale, était le « référent interne » au sein de la citadelle technique.

Complétons ce paysage d'acteurs composant le terrain d'intervention avec les trois opérateurs assurant l'approvisionnement et la distribution d'eau sur le territoire métropolitain : une régie publique basée sur le site de la principale usine de potabilisation de La Roche, et deux opérateurs privés en délégation de service public, Veolia et la Saur[38]. Cette distribution résulte d'un choix politique de mixité des modes de gestion (publique et privée) sur le territoire de desserte. Une

nombre d'usagers-citoyens d'ailleurs, une précision s'impose car le territoire de desserte de la Direction de l'eau ne s'arrête pas à la découpe métropolitaine, il s'étend jusqu'à Saint Nazaire, ce qui fait que le nombre d'usagers pris en charge s'élève à 700000 personnes. Le décalage entre le nombre d'abonnés et le nombre de citoyens-usagers s'explique par les compteurs collectifs (sous la fiche d'un abonné, notamment dans le cas des bailleurs sociaux, sont desservis plusieurs usagers ou ménages).

[38] Cf. www.veolia.com et http://www.saur.com/fr/

autre décision politique majeure réside dans l'harmonisation tarifaire : depuis le 1er janvier 2006, tous les habitants de la communauté urbaine paient leur eau au même tarif (2,6085 € par mètre cube TTC - hors abonnement - pour l'année 2010). Entre 2004 et 2010, la répartition du territoire entre les trois opérateurs a évolué au profit de la régie communautaire, qui assure la gestion du service pour la majorité des habitants de NM (à peu près 75%)[39]. Nos principaux interlocuteurs étaient la DE et la régie communautaire, les opérateurs privés n'étant pas les premiers concernés par la question de l'instauration d'une relation citoyenne à l'usager. La régie, dont la structuration suit la même logique classique que celle de la DE - un Directeur, une hiérarchie verticale et un découpage sectoriel en services avec des chefs de service - se compose de deux cents soixante agents pour distribuer l'eau à plus de cent mille abonnés. L'eau fournie est en majeure partie de l'eau de surface provenant essentiellement de la Loire, captée en neuf stations de pompage, et produite et traitée par deux usines de production, l'usine de La Roche et celle de Basse-Goulaine.

⌖ ⌖ ⌖

Pour résumer, le service d'eau potable partenaire de notre recherche, c'est un chiffre d'affaires de 70 millions d'euros, plus de trois cent agents travaillant quotidiennement à fournir de l'eau pour 700000 usagers, l'usine de potabilisation de La Roche - la principale infrastructure de potabilisation et d'approvisionnement - commençant à devenir obsolète et coûteuse à entretenir. Le service d'eau potable est caractérisé par un niveau de technicité élevé, peu accessible d'emblée à l'usager-citoyen profane.

- *La déclinaison des politiques de l'usager au service d'eau potable*

Au service d'eau potable de NM, la (ré)activation de la politique de l'usager se compose de deux volets majeurs: un volet consumériste tourné vers la satisfaction du client, et un volet citoyen tourné vers l'information et la participation.

Afin de répondre aux « attentes immédiates » des citoyens-habitants, le territoire de Nantes Métropole (NM) est découpé en neuf zones avec à leur tête, un pôle de proximité « susceptible d'exercer toutes les compétences communautaires et directement chargé des fonctions de gestion

[39] Mais en termes de couverture géographique, les opérateurs privés sont prédominants, couvrant un nombre de communes plus important. C'est logiquement le fait que la Ville de Nantes soit dans le territoire couvert par la régie qui change la donne.

de proximité »[40]. Mais à la différence d'autres communautés urbaines, NM ne délègue pas la compétence « eau » aux pôles ; elle reste dans les mains de la Direction de l'eau (DE), en partie pour des raisons techniques liées au réseau de distribution, mais aussi à cause d'un conflit de représentations. Selon plusieurs entretiens effectués auprès d'acteurs de la DE, l'étendue des compétences à octroyer aux pôles de proximité dans le domaine de l'eau a été source de polémiques. En effet, au moment de leur mise en place, les Directeurs des pôles souhaitaient être investis de compétences assez étendues au titre de leur proximité avec l'usager. Mais ceux-ci se sont vus opposer le refus de la DE, pour qui la centralisation est garante de l'efficacité et de la sécurité du service. A travers ces prises de positions respectives apparaît une inadéquation profonde entre deux modes d'action publique envisageant la relation à l'usager de manière différente. En tout état de cause, l'activité plutôt centralisée du service public d'eau liée à la gestion de réseaux semble se concilier difficilement avec l'activité déconcentrée des pôles de proximité.

Le versant « consumériste / proximité » de la politique de l'usager à NM se décline principalement à travers une démarche qualité et ses prolongements. Dès 1998, la DE s'est engagée dans une démarche d'amélioration de la qualité et de la sécurité sur l'ensemble de l'activité « eau », de la production jusqu'à la distribution, en passant par la relation avec les usagers. Initiée en 2001 avec une certification ISO 9000, cette démarche volontaire s'est traduite par l'obtention en 2007 d'une triple certification ISO 14001 « qualité-sécurité-environnement » (QSE). La démarche QSE a pour objectif d'améliorer le service à l'« usager-client » : au-delà du produit en lui-même, la qualité de l'eau est également une qualité de service rendu. En janvier 2005, les trois opérateurs présents sur le territoire ont co signé une charte du service public de l'eau potable. Cette « charte qualité » fixe douze engagements à respecter dont les fondamentaux sont la qualité, le contrôle, l'information et la proximité (délai d'intervention, de réponse aux courriers, d'information sur la facture, de sécurité en cas d'intervention, de qualité du produit…), dans un objectif d'amélioration et d'harmonisation des services rendus aux habitants.

La démarche QSE se prolonge également dans des outils d'évaluation de la satisfaction du client. Elle contraint les opérateurs à mener des enquêtes de satisfaction, à effectuer un suivi des réclamations ; elle comprend par ailleurs un Comité de Connaissance du Client (CCC). Les

[40] Cf. http://www.nantesmetropole.fr/32669054/0/fiche___pagelibre/

résultats des enquêtes successives et le faible nombre de plaintes tendent à plébisciter l'action de la DE, ce qui peut compliquer la légitimation du recours au schème participatif (« *pourquoi faire participer les citoyens, puisque les usagers sont satisfaits du service ?* »). Dans le même temps, on peut faire l'hypothèse que ce « consensus apparent porteur d'un risque politique » a constitué un stimulant dans l'initiative de l'Autorité organisatrice à instaurer un dialogue avec le citoyen-usager, l'absence d'usagers mécontents n'équivalant pas à des citoyens positivement satisfaits des choix politiques opérés (Jeffs, 2006, p.30-32). De son côté, le CCC créé en 2000 a pour rôle de définir et de valider les actions d'écoute du client et d'évaluer sa satisfaction. Il se réunit chaque semestre et se compose des Directeurs de l'eau et de la régie, des chefs de service dont les activités ou processus sont orientés vers l'usager-client, et éventuellement de membres de l'Autorité organisatrice. Ses membres sont susceptibles, pour certains observateurs, d'être « assimilés à des représentants des usagers-clients en interne, à l'instar des démocraties représentatives désignant des élus pour représenter les citoyens » (Jeffs, 2006, p.37). Nonobstant, le risque majeur d'un diagnostic erroné induit par ce fonctionnement représentatif a été confirmé par les acteurs (« *l'erreur majeure qu'on a faite, c'est de se mettre à la place de l'usager, de penser à sa place* » confie le Directeur). Tous constatent avec regret l'essoufflement du dispositif :

> [Le référent interne du projet *Dem'eau*] : « Le CCC, qui doit se réunir bientôt, est un chantier problématique parce que les chefs de service et agents concernés ne savent pas comment le réinvestir. On a une absence chronique de proposition parce que les collègues ne se projettent pas dans la finalité de la démarche : comment dépasser le stade de la qualité ? Il nous faut sortir de la pratique quotidienne de la qualité et corriger l'absence de valeur ajoutée créée par le CCC. Mais avec le CCC, on est chez l'opérateur, et les agents techniques ont les "pieds dans la graisse" » [Extrait du journal de bord de la recherche-intervention]

Le projet *Dem'eau* est l'occasion pour la DE de tenter une rénovation du CCC, le référent interne encourageant alors les chercheurs à l'utiliser pour ancrer l'instillation du schème participatif dans l'organisation. Mais le projet trouve rapidement sa limite, car il implique une transition de la figure du client à celle du citoyen pour un dispositif ancré dans le fonctionnement de l'opérateur et non dans le giron de l'Autorité organisatrice.

Au niveau de l'information, au-delà des dispositions prévues par la loi, l'affichage des analyses de la qualité de l'eau se fait aussi dans les pôles de proximité et sur le site Internet de NM. Dans le même registre, le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau et de l'assainissement est examiné en CCSPL et en libre accès aux usagers sur le site Internet de la communauté urbaine. Les associations concernées dans le domaine de l'eau - notamment au

niveau environnemental ou consumériste -, font d'ailleurs pression pour favoriser la transparence et l'information du public et ouvrir le dialogue avec le service d'eau, comme en témoigne ce membre associatif :

> « J'ai testé une fois d'appeler le Directeur de l'eau parce que je voulais faire un article, il m'a répondu très gentiment, mais on sentait que ce n'était pas l'habitude. (…). Il existe des moyens modernes d'information pour les associations concernées. Au moins qu'il y ait une porte d'entrée. Je ne demande pas aux directeurs qu'on puisse appeler tous les jours, non, mais qu'il y ait quelqu'un avec qui on puisse un peu dialoguer des questions qu'on se pose » [Extrait d'entretien auprès d'un acteur associatif, 5 octobre 2007]

Parallèlement, les responsables de la DE regrettent de n'avoir pas d'interlocuteur de la société civile pour débattre de la politique en œuvre : « *on n'a pas de tissu associatif dans l'eau sur lequel s'appuyer* ». Enfin, une autre manière d'informer les usagers intervient avec les réunions d'information lorsque des travaux sont effectués par la DE et que ceux-ci entraînent des perturbations quant à la circulation ou au stationnement. Le point commun à ces dispositifs d'information est leur portée participative quasi nulle, dans la mesure où ils ne laissent guère de place à la production d'une interaction entre le service public d'eau et les usagers-citoyens.

Pour sa part, le volet consultatif se limite aux dispositions règlementaires. La Commission Consultative (CCSPL) actuelle a été créée en avril 2003 par une délibération du conseil intercommunautaire, qui souligne tout de même qu'au-delà des obligations du texte de loi, « la CCSPL peut (…) sur demande de la majorité de ses membres, étudier toute proposition d'amélioration des services publics communautaires ». La CCSPL de NM demeure à ce jour la seule instance institutionnelle de participation, où élus et représentants des usagers-citoyens se réunissent pour examiner l'activité des services publics locaux gérés par une intercommunalité. Un bilan de la commission a été dressé en 2006 avant le démarrage de la recherche-action *Dem'eau*. Il en ressort que si le formalisme réglementaire est scrupuleusement respecté (présence d'associations représentatives, fréquence des réunions…), le constat porté par une majorité d'acteurs politiques, gestionnaires comme associatifs sur le fonctionnement de la commission est assez désabusé : « *ça ne sert à rien* ». Comme le dit l'élu en charge de l'eau, « *sur la commission consultative, moi je trouve qu'on est en échec, là, toujours. On n'arrive pas à avoir de dialogue interactif*…». Dans sa configuration actuelle, notamment son caractère multiservices (eau, assainissement, déchets, transports) et son ouverture exclusive à des représentants de groupes déjà organisés (associations), cette commission ne paraît pas à même d'atteindre un objectif de mise en débat démocratique des finalités et des choix structurants du service de l'eau potable. D'ailleurs, les

réunions ne sont pas publiques, elles n'ont pas d'écho dans la presse locale et sont marquées par un taux d'absentéisme très fort qui tend à s'accroître - du moins lors de son évaluation par notre prédécesseur (Jeffs, 2006, p.41-49).

Les difficultés que rencontre la CCSPL aujourd'hui dans son fonctionnement peuvent s'expliquer en partie par l'héritage de l'organe prédécesseur, une association d'usagers des services publics qui ne fonctionnait déjà pas très bien. Lors d'un entretien, son secrétaire souligne qu'avec un tel précédent, il est difficile de créer une structure efficace :

> « L'héritage de la CCSPL est mauvais, bien qu'aujourd'hui c'est une excuse qui ne vaut pas grand-chose, puisqu'on a six ans d'existence. On n'a pas assez de temps pour des sujets qui sortent un peu de l'aspect règlementaire. (…) La non visibilité de mon rôle dans le cas de la CCSPL peut être assez symptomatique. Pourquoi je m'occupe de la CCSPL ? C'est par défaut, c'est parce que personne d'autre n'en voulait. Il faut trouver quelqu'un qui fasse le suivi de cette commission, et ça tombe souvent sur celui qui traine dans le couloir » [Extrait d'entretien auprès du secrétaire général de la CCSPL, le 4 juillet 2006]

Le résultat de cette situation s'explique selon lui par le fait qu'il « *n'y a pas une vision participative de la relation avec l'usager de la part des services* ».

Voilà pour ce qui est du contexte général des politiques de l'usager et leur déclinaison au niveau local, au moment où celles-ci vont être stimulées par l'affirmation du schème participatif.

B. Les perspectives ouvertes par l'affirmation du schème participatif

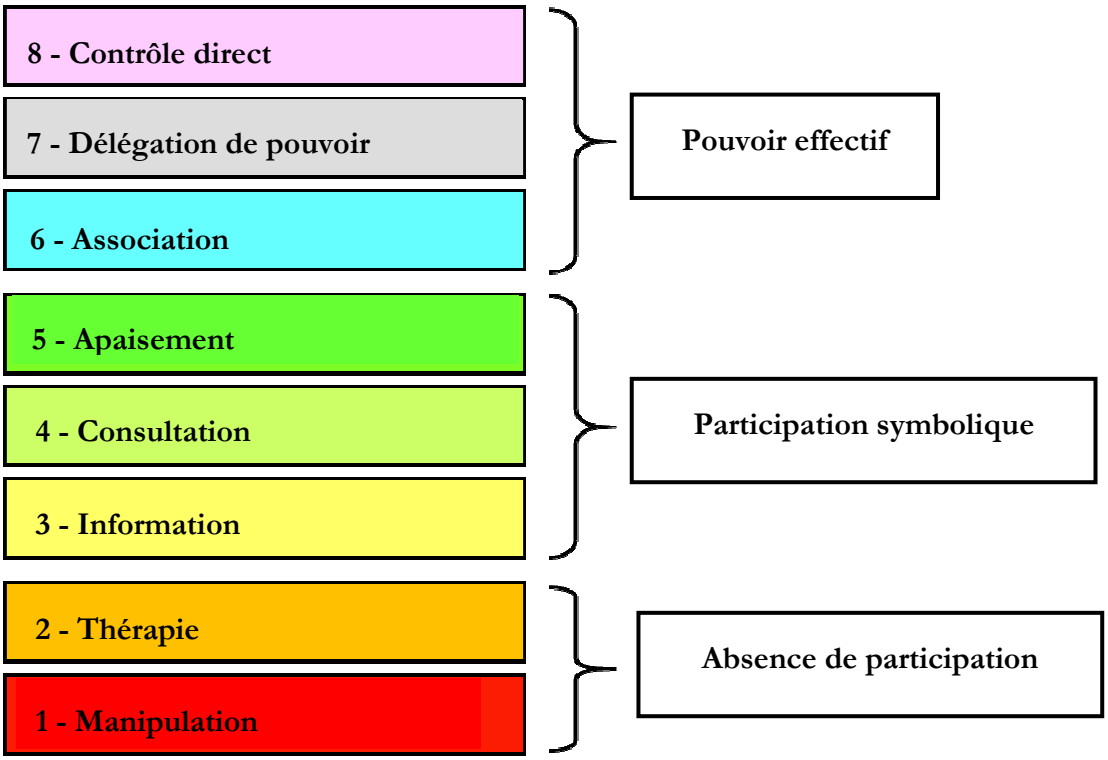
Commençons par préciser ce que recouvre le terme « participation », en confrontant quelques approches. Nous aborderons ensuite la question de son inscription règlementaire et terminerons par un tour d'horizon du foisonnement des dispositifs de démocratie participative, qui ne prétend aucunement à l'exhaustivité.

1. Une mesure de la participation

Le terme « participation » se caractérise par une duplicité certaine et varie selon les approches, car il peut désigner différentes « formes », inégalement considérées dans la littérature :

> « Il faut distinguer deux formes essentielles qui peuvent se combiner : la participation à l'action et la participation à la décision. Certains habitants peuvent prendre une part active à la propreté de leur immeuble, à l'embellissement de leur quartier, tout en fuyant les réunions. Il ne faut pas oublier cette forme très concrète de participation. Dans le vocabulaire d'Habermas [1981], l'agir n'est pas seulement "communicationnel". On peut dire qu'il est aussi "transformationnel" » (Blanc, 1999, p. 180-181)

S'il existe de nombreuses modalités de consultation du public dans la perspective d'une décision à prendre, les typologies proposées par le champ académique le sont tout autant. Pour y voir un peu plus clair, on peut repartir de la typologie classique de Sherry R. Arnstein comme premier instrument de mesure, d'appréciation et d'évaluation des dispositifs de participation. Cette échelle, dont les degrés de participation dépendent du niveau de redistribution de pouvoir aux citoyens, permet de « situer » l'échelon participatif au-delà des expériences consultatives qui ne garantissent pas un retour *a minima* de la part de la sphère politique vers les citoyens sur les procédures engagées et leur degré de prise en compte effective dans l'évolution des prises de décision.



Arnstein, Sherry R. (1969), "A ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n°4, pp. 216-224.

Le premier niveau, qualifié de « non-participation », se compose de deux « barreaux », la manipulation et la thérapie. Ils caractérisent les instances participatives se confondant avec des séances de relations publiques (manipulation) ou cherchant à « soigner » les citoyens de leurs velléités contestataires par l'intervention d'experts (d'où le concept de thérapie) visant à les convaincre du bien-fondé des projets. Le deuxième niveau, celui de la coopération / participation symbolique, comporte trois barreaux. Ce niveau concerne les instances où le flux d'informations est unidirectionnel (information), où la démarche engagée nécessite d'être associée à d'autres démarches (consultation) ou lorsque les citoyens commencent à exercer de l'influence, mais en laissant ceux qui ont le pouvoir seuls juges de la faisabilité ou de la pertinence de leurs suggestions (apaisement). La participation *stricto sensu* commence avec le troisième niveau, dont les échelons correspondent à différents niveaux de partage du pouvoir entre les citoyens et les décideurs publics (du partenariat au contrôle direct, en passant par la délégation de pouvoir).

Cette typologie n'est pas sans critiques. Dans un article recensant les différentes formes et procédures de gouvernance participative à partir de trois variables (le public appelé à participer, les outils de réflexion collective et la portée sur l'action publique), Archon Fung concède que l'échelle d'Arnstein fait référence et constitue toujours un rempart efficace contre un enthousiasme naïf envers toute forme de participation du public. Mais en tant qu'outil analytique, elle est obsolète et insuffisante (2006, p. 69-70). Deux objections majeures sont avancées. Tout d'abord, cette échelle mêle description empirique de caractéristiques de prises de décision collective et considérations normatives sur la portée potentielle des démarches mise en place. Partant, elle néglige un large spectre de situations où la consultation serait plus pertinente que le « *citizen control* ». Par ailleurs, depuis les années 70, une grande avancée théorique a été réalisée sur les conditions d'implémentation et d'évaluation des démarches participatives et/ou délibératives. Elle n'est nullement prise en compte dans cette échelle, mais on peut légitimement excuser Sherry Arnstein de n'avoir pu escompter cette avancée scientifique… On peut ajouter une dernière objection à ce travail pionnier, à savoir la réalité des démarches de démocratie participative, qui constituent souvent des combinaisons hybrides entre les différents échelons identifiés.

Pour Pierre Lascoumes, il importe de ne pas confondre communication, diffusion d'informations, organisation de débat public et participation aux décisions. Il s'agit d'activités bien distinctes mais beaucoup de flou opportuniste est entretenu entre elles, le moins laissant croire au plus » (2001, p.311). Gene Rowe et Lynn Frewer (2005) ont pour leur part suggéré de

simplifier la typologie d'Arnstein en distinguant trois niveaux selon la nature du flux entre la population et la maîtrise d'ouvrage :

Communication	Maître d'ouvrage →	Public
Consultation	Maître d'ouvrage ←	Public
Participation	Maître d'ouvrage ↔	Public

Dans cette perspective, la participation se distingue de la communication et de la consultation par la nature réciproque et itérative du flux entre maîtrise d'ouvrage et public sollicité.

On voit donc que dans une acceptation large, le terme de « participation » fonctionne comme une catégorie substantielle qui englobe l'ensemble des formes d'association du public à la prise de décision ou des « flux » liant une maîtrise d'ouvrage et un public, de l'information à la co décision. Dans une optique plus restreinte, il fonctionne *a contrario* comme un registre bien spécifique, caractérisé par la délégation de tout ou partie de la décision au public concerné, en contraste avec les niveaux d'information et de consultation.

⌖⌖⌖

Pour notre part, à la suite de Maurice Blanc et comme la plupart des sociologues de la participation, nous retiendrons schématiquement quatre niveaux de participation du public, à la portée bien distincte, pour interroger l'évolution de l'inscription réglementaire des démarches participatives : l'*information* comme préalable indispensable à l'association des citoyens, la *consultation* comme premier degré de participation du public, la *concertation*, qui « suppose un degré supplémentaire (…) permettant de négocier les inflexions au projet initial, et enfin la *décision partagée*, où les projets sont construits collectivement, dans un partenariat maîtrise d'ouvrage /public (1999, p.181-182). Cette typologie « relativement robuste » a elle aussi ses insuffisances, dont celle de ne pas refléter « l'infinie variété des procédures et des échelles au travers desquelles il est possible aujourd'hui de pratiquer la concertation » (Blondiaux, 2008, p.54).

2. Une inscription règlementaire hésitante

La tradition participative voit le jour en 1810 avec la procédure d'enquête publique, qui est en quelque sorte l'ancêtre des dispositifs de participation. Son rôle est d'informer le public, voire d'entamer une procédure de concertation ou de débat public dans le but de protéger le droit de propriété. Elle est surtout utilisée dans le domaine de l'urbanisme. Conduite par un commissaire-

enquêteur, l'enquête publique a pour fonction d'apprécier l'intérêt général d'un projet soumis à la consultation du public (Piechaczyk, 1998). Avec la Loi d'Orientation Foncière (LOF), votée le 30 décembre 1967, on passe au niveau de la concertation, dont le domaine d'application est élargi à l'aménagement. Point de départ de la décentralisation en France, les lois Deferre du 2 mars 1982 définissent les principes régissant le fonctionnement des collectivités territoriales pour permettre à l'État de se dessaisir d'un certain nombre de compétences et de moyens d'action. Elles constituent la première tentative de dépassement du niveau de la concertation *stricto sensu* vers la codécision, en évoquant la notion de « participation ». L'article 1 prévoit notamment les modalités suivantes :

> « Des lois détermineront la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, (…) et le développement de la participation des citoyens à la vie locale »[41]

Seul souci de taille, cette loi ne verra jamais le jour, avec une déprogrammation quasi immédiate de l'agenda législatif. On retourne alors au stade de la consultation avec la loi Bouchardeau du 12 juillet 1983, qui a le mérite cependant de moderniser la procédure d'enquête publique, d'étendre son champ d'application à la protection de l'environnement et de la rendre obligatoire à la réalisation de toute opération ou projet d'aménagement.

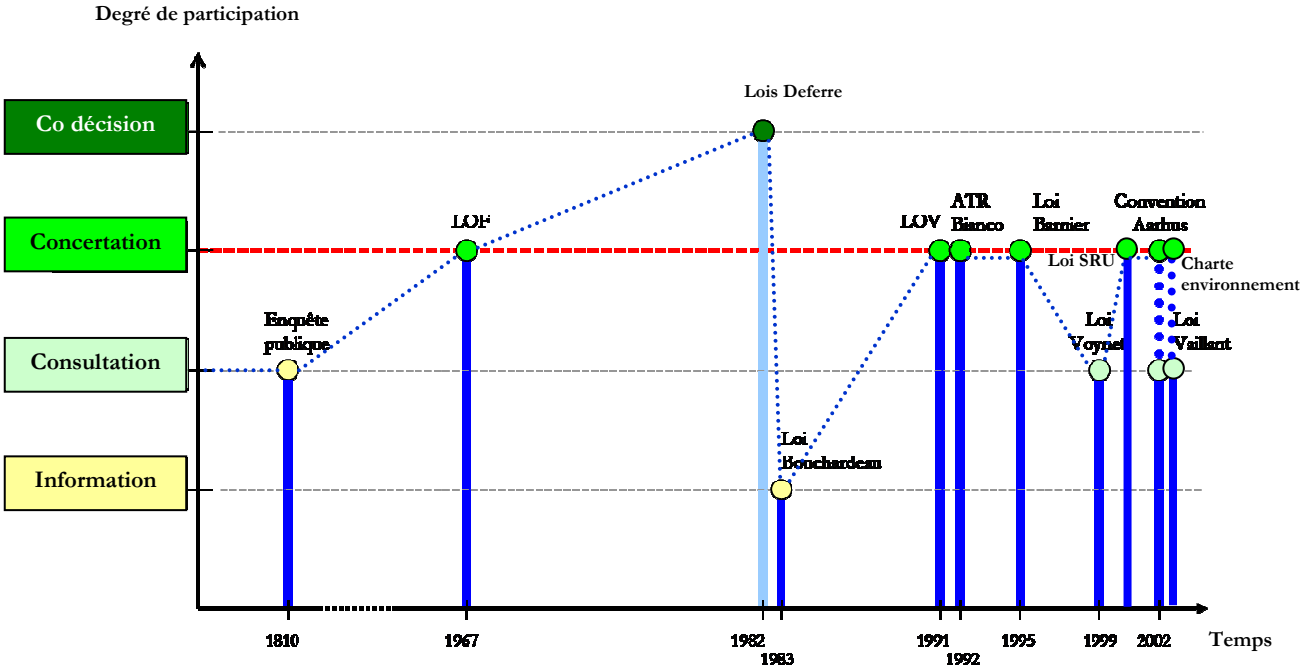
A partir de 1990, l'inscription règlementaire de la participation s'accélère, et plusieurs textes « vont ériger la consultation des habitants en détour obligé de l'action publique locale » (Blondiaux, 2008, p. 17). En 1991, la Loi d'Orientation pour la Ville (LOV) introduit les procédures d'information et de consultation obligatoires avant toute opération d'ampleur dans les quartiers ou les ensembles immobiliers ; elle opère ainsi un saut qualitatif en faisant de la concertation préalable une obligation règlementaire. Elle est suivie de près par la Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR) qui rend obligatoire les comités consultatifs d'usagers communaux en stipulant que « le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent (…) est un principe essentiel de la démocratie locale ». La même année, la circulaire Bianco prévoit de son côté une concertation de type débat public en amont des phases d'étude

[41] Extrait du journal officiel du 3 mars 1982, Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.
Cf.http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19820303&numTexte=&pageDebut=00730&pageFin

pour les grands projets d'infrastructure. La loi Barnier de 1995 constitue également un passage important de la législation sur la participation, en généralisant l'obligation de mener un débat public sur les opérations importantes et en créant la Commission Nationale du Débat Public (CNDP). Par la suite, la loi Vaillant en 2002 fait de la Commission Particulière du Débat Public (CCDP) une autorité administrative indépendante, aux compétences élargies ; de surcroît elle rend les CCSPL obligatoires pour les collectivités locales de plus de 50000 habitants. L'article L.2142-1 en particulier stipule que « les électeurs de la commune peuvent être consultés sur les décisions que les autorités municipales sont appelées à prendre pour régler les affaires de la compétence de la commune ». 2002 est aussi l'année de la Convention d'Aarhus, dont le texte aussi ambitieux que flou stipule qu'« un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleurs décisions et de les appliquer plus efficacement ». Entre temps, en 1999, la loi Voynet met en place les Conseils de Développement, définis comme des « lieux de débat publics et contradictoires » participant à l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet de territoire. En 2000, la loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbain (SRU) impose une concertation obligatoire dans le cadre de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme. Enfin, on peut se demander si de son côté, la Charte de l'environnement adoptée le 28 février 2005 ne réamorce pas un travail de clarification, en conciliant principes d'information et de participation :

> « Article 7. Toute personne a le droit, dans les conditions et limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement » [Extrait de la loi constitutionnelle n°2005-205 du 1er mars 2005]

Comment évaluer la portée de l'inscription réglementaire sur la solidité du schème participatif, qui fait l'objet de recours ambivalents et est souvent caractérisé par un décalage frappant entre ambition des intentions et modestie des réalisations ? Si on schématise l'évolution du cadre règlementaire en croisant les niveaux de participation que nous avons retenu (information, consultation, concertation, codécision) avec celui du temps, on obtient le résultat suivant :



Comme en témoigne ce schéma, l'inscription règlementaire du schème participatif n'a pas souvent été au-delà de la « ligne rouge » de la concertation, qui semble décidément infranchissable (Dimeglio, Zetlaoui-Léger *et al.*, 2005, p.2). La volonté juridique d'inscrire « solidement » le principe de participation du public est réelle, mais la réglementation se fait en dents de scie jusqu'aux années 1990, pour se stabiliser ensuite entre le niveau de la consultation et de la concertation. Par ailleurs, les démarches participatives sont encore circonscrites au domaine de l'environnement et de la proximité (urbanisme et aménagement notamment). Doit-on y voir une volonté politique de limiter le principe de participation au seuil de la concertation et sur les problèmes « du proche » ? En dépit de cette accumulation règlementaire, le constat d'un « contraste souvent saisissant entre les ambitions de la rhétorique [participative] et la modestie de [s]a mise en œuvre » (Blondiaux et Sintomer, 2002, p.19), appelle à nuancer le jugement sur la réalité de la transformation de l'action publique par le schème participatif.

3. Le foisonnement des dispositifs participatifs

A la croisée de la pression règlementaire (dont la nécessité d'anticiper les directives cadres européennes) et d'un « impératif délibératif » qui semble devenir la norme de l'action publique contemporaine (Blondiaux et Sintomer, 2002), les initiatives participatives se multiplient. Des dispositifs variés mettent à l'épreuve l'impératif de concertation et/ou de délibération qui semble s'imposer à l'action publique et accompagne de façon de plus en plus systématique les grands

projets d'aménagement (Blatrix, Blondiaux *et al.*, 2007). Pour donner un cadre général, dans le sillage de Loïc Blondiaux, on peut distinguer trois « familles » procédurales (2005, p.121). Dans une première famille, la participation des habitants aux affaires locales se concrétise sous la forme d'assemblées ou de conseils « qui empruntent aux formes les plus traditionnelles de la démocratie locale ». Aux Etats-Unis, les *Town Meetings* constituent une des institutions les plus anciennes de la démocratie américaine, et se rattachent à la (petite) famille des procédures de démocratie directe[42]. De façon plus récente et à une moindre échelle, Les conseils de quartier en France, à Paris ou à Rouen notemment (étudiés par Bacqué et Sintomer, 1999; Blondiaux et Lévèque, 1999; Blondiaux, 2000) font aussi partie de cette famille. Une deuxième famille d'association du public aux affaires de la Cité se compose de dispositifs accompagnant la mise en place d'un projet d'aménagement ou tout équipement / infrastructure susceptible d'avoir un impact sur son environnement (naturel, économique ou social). On y retrouve la traditionnelle procédure d'enquête publique rénovée par la loi Bouchardeau et le débat public de type CNDP. Depuis quelques années enfin, une troisième famille de « constructions démocratiques plus originales » se stabilise, dont le sondage délibératif et les procédures de type « mini public ».

Le recours au monde académique dans la réflexion et le pilotage des démarches participatives est une des spécificités du champ de la participation en France, qui dès ses balbutiements au milieu des années 90, a suscité l'intérêt des chercheurs. Par ailleurs, les administrations ont fréquemment recours à l'expertise des scientifiques pour définir et garantir des formes de démocratie dialogique. Cela s'incarne dans un mouvement d'institutionnalisation de la concertation et l'émergence d'institutions organisant les échanges entre chercheurs, praticiens et commanditaires de la participation, dont l'exemple le plus récent et prometteur est l'Institut de la Concertation[43].

Pour ne donner qu'un bref aperçu de ce foisonnement très hétérogène dans le cadre limité de cette étude, nous sélectionnerons deux types de procédures. Le débat public, un dispositif règlementaire et dont l'institutionnalisation soulève aujourd'hui autant d'espoirs que de critiques

---

[42] Un *Town Meeting* est un événement où les citoyens de certaines communes de la côte Est des Etats-Unis se réunissent au printemps pour discuter des affaires de la commune. Les citoyens d'une ville, en règle générale moins de 6.000 habitants, réunis en assemblée, s'auto-administrent en préparant et votant les lois locales (*government of a town by assemble of the qualified voters*). Ainsi approuvent-ils ou rejettent-ils par exemple le budget de la commune, les taxes, les salaires des employés communaux. Cette assemblée locale de citoyens est la base sur laquelle est fondé tout l'édifice de la démocratie américaine (Etats, Gouvernement Fédéral, Constitution). Les règles de fonctionnement des « Towns Meetings» varient selon chaque commune et sont uniquement fixées par les citoyens. Pour en savoir plus sur cette institution, cf. notamment http://www.sec.state.ma.us/cis/cistwn/twnidx.htm

[43] Cf. le site de l'Institut de la Concertation www.concerter.org

(Blatrix, Blondiaux *et al.*, 2007). La procédure de budget participatif, révélatrice à bien des égards de ce foisonnement des dispositifs et de leur diffusion (Bacqué, Sintomer *et al.*, 2010, p.7-17), clôture ce panorama. Le champ des procédures de type « mini public » est pour sa part détaillé plus précisément dans le troisième chapitre de cette thèse.

a. Le débat public

Comme on l'a vu dans la description du cadre règlementaire, le débat public organisé par la Commission Nationale de Débat Public (CNDP) est institué par la loi Barnier en 1995 pour un renforcement de la protection de l'environnement puis modifié en 2002 par la loi relative à la démocratie de proximité. Ce dispositif ouvert permet à la population de s'informer et de s'exprimer sur un projet d'équipement d'intérêt national susceptible d'avoir des impacts sociaux, économiques ou environnementaux sur les territoires concernés. Quel que soit son statut - Etat, collectivité, établissement public ou entreprise privée -, un maître d'ouvrage doit saisir la CNDP lorsque les caractéristiques de son projet dépassent certains seuils fixés par décret et notamment si le coût du projet est supérieur à 300 Millions d'euros. La CNDP est chargée de « veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement d'intérêt national »[44]. Elle décide de l'organisation (ou non) du débat public en fonction notamment de l'intérêt national, des enjeux socio-économiques du projet et de son impact sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. Elle nomme le Président puis les membres de la Commission Particulière de Débat Public (CPDP), qui est en charge de l'organisation et de l'animation du débat public, et ne s'exprime pas sur le contenu du projet selon un principe de neutralité et d'indépendance pour garantir l'impartialité et la transparence du débat.

Dans le domaine de l'eau, au niveau national, un débat s'est déroulé en 2003 sur l'initiative du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable. La sollicitation du public est motivée par une vague de sensibilisation des citoyens aux questions liées à l'eau (économie, pollutions, préservation de la ressource). Sandrine Rui montre bien comment dans ce cas de débat public, la mise en débat volontariste d'un objet comme l'eau lors des débats préparatoires à la loi de décembre 2006, échoue à bousculer une action publique de type néo-corporatiste (2006).

[44] Cf. le site Internet de la CNDP : www.debatpublic.fr

Un autre débat public récent et sur lequel nous pouvons nous attarder, a porté sur le projet de refonte du site d'assainissement Seine Aval. Il s'est déroulé du 10 septembre au 21 décembre 2007 à l'initiative du Syndicat Interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne (SIAAP) et a rassemblé habitants et élus des villes riveraines, des associations de protection de l'environnement et le personnel de l'usine. L'objectif était de présenter le projet de refonte et de discuter de son opportunité avec tous les acteurs concernés. Une quinzaine de réunions publiques, durant lesquelles les problématiques auxquelles doit répondre le projet de refonte ont été débattues, a réuni plus d'un millier de participants[45]. Ce débat public a été traversé de controverses, l'histoire du projet et les doutes sur intentions du maître d'ouvrage ayant pesé sur le lancement du débat. Le bilan de cette expérience ambitieuse est très contrasté : pour le Président du SIAAP, le débat public s'est apparenté « *à une pochette-surprise ou à une boîte de Pandore* » car la CPDP, outrepassant son rôle, « *s'est jetée sur ce dossier comme la misère sur le pauvre monde* »[46]. Considérant de son côté que le débat visait à monter en généralité et qu'il devait porter sur la question générale de l'avenir de la politique d'assainissement - et pas seulement sur la problématique plus sectorielle du projet de refonte Seine Aval -, la CNDP estime de son côté que c'est le SIAAP qui est passé à côté du débat public, et non l'inverse. On le voit, même les procédures participatives dont le principe de neutralité est dûment inscrit dans le volet règlementaire telles que le débat public CNDP ne sont pas à l'abri de logiques de cadrage divergentes pouvant nuire au déroulement de la procédure.

A l'heure où le discours politique ne cesse de prôner la concertation et la participation sans que les initiatives d'association des citoyens à la prise de décision publique soient nécessairement suivies d'effets - notamment en matière d'évolution des pratiques d'action publique -, le débat public de type CNDP constitue aujourd'hui l'effort d'organisation et d'institutionnalisation de la participation des citoyens « ordinaires » à la discussion des choix collectifs le plus abouti ; il offre aux observateurs une quarantaine de cas conduits par des CPDP sur des sujets divers (projets de création de lignes à haute tension, de construction de réacteurs nucléaires EPR, de modification d'axes routiers ou ferroviaires importants, de refonte d'équipements publics…), dont trente et un ont été réalisés entre novembre 2002 et fin 2007 (Blatrix, Blondiaux *et al.*, 2007, p. 25-29).

---

[45] Selon le site Internet www.seineavaldemain.siaap.fr/debat-public/. Le site officiel du débat public est le suivant : www.debatpublic-seineaval.org

[46] Propos tenus dans le n°611 de la lettre hebdomadaire *Journ'eau. La lettre des acteurs de l'eau*, du 10 septembre 2007.

On voit aussi se multiplier des dispositifs et procédures de démocratie participative non issus du cadre règlementaire, comme les panels / jurys/ conférences de citoyens, les réunions publiques ou encore les sondages délibératifs[47]…. Participation, délibération et démocratie locale semblent se confondre en un seul et même paradigme de l'action publique, alors que ce sont des mouvements qui recouvrent des objectifs politiques, des ambitions sociales et des tendances procédurales très divers (voir notamment Bacqué, Rey *et al.*, 2005). La gouvernance des services urbains au niveau local n'échappe pas à ce foisonnement de procédures de type « mini public », comme nous aurons le temps de le détailler dans le troisième chapitre de ce travail.

b. Le budget participatif

Importé de Porto Alegre (Brésil) en Europe « tel un "retour des caravelles" à rebours des routes traditionnelles de l'innovation institutionnelle », le budget participatif (BP) est une procédure devenue emblématique de la participation locale qui a connu - et connaît toujours - une diffusion aussi exponentielle que diverse (Bacqué, Sintomer *et al.*, 2010, p.19). Le BP est un mécanisme par lequel les populations décident de tout ou partie d'un budget au sein de comités associant l'ensemble des parties intéressées. Il permet de sensibiliser et de responsabiliser les citoyens aux contraintes et enjeux de la gestion publique locale, tout en restant dans le cadre de la démocratie représentative, puisque la ratification et le chiffrage définitif des choix budgétaires demeurent du domaine des autorités compétentes (Gret et Sintomer, 2002). En France, où rares sont les initiatives de budget participatif, la commune de Morsang-sur-Orge (91) et la Région Poitou-Charentes constituent sans doute les expériences les plus abouties. Dans le premier cas, le dispositif s'articule autour d'assemblées de quartier (et une enveloppe budgétaire par quartier que les habitants doivent répartir en fonction de leurs priorités) et d'ateliers budgétaires thématiques à l'échelle de toute la ville. La portée de l'expérience atteste néanmoins d'un bilan nuancé, au regard

[47] Le sondage délibératif, traduction imparfaite de *Deliberative Poll* en anglais, est une pratique de délibération collective qui a été mise au point au début des années 90 par deux politologues américaines, James Fiskin et Robert Luskin (Fishkin et Farrar, 2005). Cette procédure trouve son point de départ dans le sondage traditionnel, mais en transforme la dynamique en inscrivant le panel de participants (en général, un panel d'au moins 400 individus) dans un processus de formation et de délibération. Plusieurs dizaines de citoyens -300 pour un sondage délibératif sur la délinquance organisé à Manchester dans les années 1990 (Fishkin, 2001)- sont ainsi sélectionnés sur des critères de représentativité sociodémographique, et réunis le temps d'un week-end. Ils sont sondés une première fois, puis, répartis en petits groupes, reçoivent diverses informations, et en délibèrent. A l'issue du week-end, ils sont à nouveau sondés individuellement. Le postulat sous-jacent est que, les participants étant représentatifs de la population, tous les citoyens, s'ils étaient immergés dans un processus informatif et délibératif, en arriveraient aux mêmes conclusions que celles de l'échantillon.

de la démocratisation de l'action publique locale (Talpin, 2007). En Région Poitou-Charentes, des budgets participatifs ont été institués pour la gestion des lycées publics. Il montre comment, au-delà des limites du modèle de Porto Alegre - dont une difficile importation et adaptation à des contextes politiques, sociaux, économiques et culturels différents -, l'expérience a fait école. Depuis 2005, la collectivité lui réserve 10% de l'enveloppe qu'elle consacre aux lycées publics. En 2005-2006, 255 projets ont pu être financés pour les 93 lycées de Poitou-Charentes, permettant la réalisation d'aménagements et l'acquisition d'équipements améliorant le cadre matériel ou facilitant la vie lycéenne. Ce dispositif donne un pouvoir décisionnel réel aux participants pour des montants qui sont loin d'être négligeables et pour des projets perceptibles dans la vie quotidienne des lycées. Il comporte aussi des limites : la participation reste cantonnée lycée par lycée sans mutualisation, de surcroît les participants n'ont aucun pouvoir pour influer sur les règles du jeu décidées par l'exécutif régional (Ben Hammo et Sintomer, 2006).

Autre exemple récent, l'Office municipal d'HLM de Poitiers (OPARC) a mis en place en 2006 un budget participatif en s'appuyant sur la loi SRU, avec la création de comités de résidents sur six grands quartiers de la Ville qui doivent déterminer les priorités de travaux sur leur quartier (ce qui représente environ 17% du budget d'investissement de l'OPARC, en sachant que l'Office leur indique ce qu'elle va faire des 83% restant du budget pour les travaux qu'il considère comme nécessaires). Après avoir défini les priorités par quartier, des membres de ces comités se réunissent dans un comité global de résidents et définissent les priorités finales, ce qui peut amener à une répartition inégale des montants de travaux par quartier (à l'inverse des enveloppes de quartier traditionnelles). On constate que finalement ce sont les quartiers qui en ont le plus besoin qui ont le maximum de dépenses décidées et engagées (Macaire, 2009).

Les effets positifs de politisation et d'inclusion du budget participatif sur ceux qui en font l'expérience ont été étudiés de façon précise et certaines études ont mis en avant la construction d'un « bon citoyen » soucieux de la dépense des deniers publics (Talpin, 2006). D'autres travaux qualitatifs questionnent la capacité des participants à gérer les deniers publics au sein des budgets participatifs (Mazeaud, 2008). Les limites du dispositif, tendant à cantonner les participants à un rôle d'habitant sollicité sur des questions d'équipement de proximité mais peu sur des questions plus politiques concernant l'orientation des politiques publiques, ont également été soulignées (Talpin, 2008).

Les expériences de budget participatif dans le domaine de la gestion de l'eau ne sont pas très nombreuses. On peut tout de même évoquer le cas de la ville de Malaga, en Espagne, où dans un souci d'efficience managériale et de proximité avec sa clientèle, l'entreprise municipale d'eau, la EMASA, avait commencé par mettre en place une batterie d'outils relevant de la communication clientèle pour mesurer la satisfaction des clients / consommateurs. Mais la raréfaction des ressources en eau a contraint l'autorité publique à mettre également en place des outils de gestion concertée de la ressource, avec en 2007 du *participatory budgeting* pour accroître la participation des citoyens-usagers à la gestion administrative et budgétaire du service d'eau. L'expérience semble avoir été couronnée de succès, avec un nombre croissant de citoyens s'engageant dans ce dispositif qui constitue un bon moyen pour l'administration d'entretenir une relation étroite et régulière avec ses administrés. Soulignons tout de même deux grandes limites à ce dispositif de budget participatif « ouvert ». A la différence des exemples évoqués précédemment, il n'y a pas à proprement parler de comité du budget qui délibèrerait sur les priorités d'investissement d'une enveloppe budgétaire (dans le cas de la EMASA, quatre cent mille euros sur un budget total de vingt-six millions d'euros), et si tous les citoyens peuvent participer, ce ne peut être que de façon indirecte, en envoyant une proposition d'investissement que le gouvernement pourrait faire. Les propositions peuvent être consultées par tous *via* Internet ou à la municipalité. La deuxième limite majeure est que les critères de classement des propositions par ordre de priorités sont décidés par l'administration publique. Cependant, la EMASA a l'obligation de respecter les recommandations émanant de ce dispositif ouvert (Ganuza, 2009).

⌖ ⌖ ⌖

Les récents dispositifs de participation interrogent les modalités d'action publique locale à l'œuvre. Ils sont plus ou moins hybrides et leur portée politique est problématique : qu'ils soient règlementaires ou non, leur portée reste conditionnée aux intentions de leurs instigateurs. Par exemple, la Commission consultative (CCSPL) est un dispositif qui peut être voué à des destins très différents. Comme on l'a vu, le cas nantais limite le dispositif à ce qu'impose le texte règlementaire ; mais ce dernier n'empêche aucunement la collectivité d'aller plus loin, pour

faire de la CCSPL un espace de rencontre et de dialogue entre représentants de la société civile organisée, élus et gestionnaire et un véritable outil de gouvernance des services urbains[48].

La montée en puissance du schème participatif semble ne pas épargner les services d'eau. Allons un peu plus en détail en regardant comment s'organise la mise en débat public de l'eau potable, pour circonscrire une seconde genèse « lointaine » du projet *Dem'eau*.

2. L'INSCRIPTION DE L'EAU A L'AGENDA DU DEBAT PUBLIC

Au même titre que les autres services urbains, la gouvernance de l'eau n'est pas seulement une question technique, elle est même éminemment politique. Ce bien vital produit par un système expert fait l'objet d'un très fort investissement en tant qu'« enjeu citoyen » depuis quelques années, dans un mouvement d'activation de la « citoyenneté de l'eau », et ce à différentes échelles territoriales. Au niveau mondial, des acteurs et des mobilisations institutionnels envoient des messages forts, mais pas toujours clairement définis, à travers des entreprises de mise en politique qui peuvent parfois entrer en tension. Cette mise à l'agenda global de la gestion de l'eau potable se répercute aux niveaux national, régional, départemental et local, où les processus d'acteurs et les mobilisations sont fort divers. Nonobstant, il semble qu'un décalage subsiste entre cette montée en préoccupation et le concernement des individus dans leur relation au produit fourni.

Le second volet de cette genèse du projet *Dem'eau* prendra la forme d'une revue des leviers de mise en politique de l'eau potable et d'une caractérisation des facettes de la citoyenneté de l'eau. Au préalable, nous camperons les propriétés de l'objet et du service « eau potable », car elles expliquent en partie ce paysage.

[48] Cela semble être le cas de la CCSPL de la communauté urbaine du Grand Lyon, telle que nous l'ont décrite Juliette Bonotaux, secrétaire générale de la CCSPL et Brigitte Badina, responsable de la concertation sur les projets d'aménagement lors de l'atelier citoyen *Dem'eau*. Cf. également le site Internet de la CCSPL lyonnaise : http://www.grandlyon.com/Commission-consultative-des-services-publics-locaux.1379.0.html

A. L'eau, un produit avec qualités

A la fois ressource naturelle, service marchand, service technique et service public, l'eau est un domaine traversé de dualités. Cinq grandes raisons - symbolique, écologique, technique, économique et publique - sont sous-tendues par des enjeux différents et peuvent entrer en tension. Partons de ce schéma simple pour dérouler notre analyse :

Raison symbolique	→	Un « trésor bleu »
Raison écologique	→	Une ressource naturelle
Raison technique	→	Un « système expert »
Raison économique	→	Un bien marchand
Raison publique	→	L'accès de tous à l'eau

L'eau est tout d'abord une ressource naturelle et un « trésor », qu'il convient de préserver. Elle est également un service urbain caractérisé par une forte technicité. La raison écologique qui stipule la responsabilité de tous envers la ressource, étroitement liée à la portée symbolique de l'eau, peut entrer en contradiction avec le fonctionnement du service d'eau. D'autre part, l'eau potable a un prix que le bénéficiaire doit régler pour en bénéficier. Mais elle est également un bien vital nécessaire à chacun pour vivre (correctement). La raison marchande peut ainsi être en friction avec la finalité publique du service d'eau potable.

1. Les différentes facettes de l'eau potable

L'eau est à la fois l'objet d'un service et un milieu à préserver au sens environnemental du terme. Or la logique de service fondée sur la notion de qualité et de prix de l'eau diffère de la logique environnementale, qui comprend les notions d'impact et de participation des populations concernées et donc, indirectement, d'acceptabilité sociale (Bedu et Niederlaender, 2008). L'eau potable est ainsi un objet caractérisé par la dualité, entre service urbain valorisant un bien économique et ressource naturelle vitale à protéger et respecter. La complexité de l'objet « eau » s'explique également par le caractère ambivalent de sa construction historico-juridique.

Comme les autres services de réseau (électricité, gaz, téléphone…), l'eau appartient depuis 1926 à la catégorie « service public industriel et commercial », ce qui confère à sa gestion un caractère hybride (Coutard et Pflieger, 2002, p.4). C'est d'abord un service public, qui impose la prise en compte d'enjeux sociétaux tels que l'accès de tous à l'eau ou l'aménagement territorial, mais aussi un service à caractère industriel et commercial qui impose au gestionnaire de tenir un budget séparé, alimenté par les seules recettes prélevées sur les usagers : « l'eau paye l'eau », selon la formule consacrée. Les routines budgétaires et économiques s'auto-entretiennent selon une logique qui tire sa force d'un usager captif et de la contrainte technique doublée du poids de la contrainte réglementaire qui, pour des raisons évidentes de santé publique, vise le zéro risque sanitaire.

L'eau potable est historiquement marquée par une très forte technicité. De la seconde guerre mondiale jusqu'à nos jours, grâce aux progrès de la science et des technologies, la ville a vécu d'importantes mutations géographiques, de la Polis « ville du piéton » caractérisée par un maillage sommaire autour de quelques bâtiments publics et fontaines, à la « Gig@city » contemporaine à forte densité réticulaire (Lorrain, 2002). L'alimentation en eau potable relève de la catégorie des services techniques « purs » : la production de service sur un plan social s'effectue prioritairement par le réseau. Elle est principalement liée à la qualité et à la disponibilité de la ressource, qui bien qu'abondante, est très inégalement répartie sur le territoire français. L'application de la technique des réseaux à la distribution d'eau a aussi permis de multiplier les points de pompage ou de captage, en conciliant des contraintes aussi diverses qu'impératives - dont le respect de la salubrité et des seuils règlementaires de plus en plus drastiques – avec, d'une part, les principes d'un service public (égalité de traitement des usagers, continuité du service et adaptabilité aux innovations techniques) et d'autre part, l'impératif de proximité impliquant une technique nécessaire à l'acheminement de l'eau potable jusqu'au domicile des usagers. La raison marchande rejoint la raison technique, car à la différence des fontaines publiques, la distribution d'eau à domicile est payante. De la captation à la consommation en passant par la potabilisation, les spécificités du traitement d'un tel objet labile et « vivant » font du réseau d'eau potable un système sociotechnique, c'est-à-dire « une longue chaîne qui associe hommes, produits, outils, machines, monnaies » (Akrich, 1987, p.1).

La réussite du modèle de la citadelle technique est d'avoir fait de ce service une infrastructure invisible de la vie quotidienne. Il s'apparente ainsi à ce que Giddens appelle un « système expert » (1994), à savoir un de ces « domaines techniques ou de savoir-faire professionnel concernant de

vastes secteurs de notre environnement », mais dont les tenants et aboutissants échappent largement aux profanes. Derrière les informations fournies au public et l'approvisionnement de la population en eau potable, on retrouve un entrelacement complexe d'éléments très divers : des équipements techniques de pompage et de potabilisation, des appareillages de mesure, des procédures de surveillance hygiéniques, des mécanismes de financement, un cadre règlementaire et législatif strict… L'interface entre le système expert et la population peut brusquement se densifier en cas de crise, mais en régime de croisière, c'est la confiance qui régit la relation de l'usager à un service appréhendé dans la limite de l'eau qui coule au robinet.

2. Imaginaires et symboliques de l'eau

D'un autre côté, l'eau appartient à cette catégorie de symboles que Gaston Bachelard appelle les « symboles matériels », au même titre que le feu, la terre et l'air (1942, cité par C. Tarot, 2008, p.67). Elle a longtemps revêtu plusieurs aspects dans les croyances, les cultures et les religions des peuples. La force symbolique de l'eau est trouble : élément indispensable à la vie, elle est également vectrice de mort (inondations, noyades…). Elle fait ainsi l'objet d'une crainte ambivalente, qu'on vienne à en manquer ou qu'elle nous inonde. De la mythologie gréco-romaine aux religions actuelles, l'eau a joué un rôle important dans la construction des repères normatifs et religieux tels que « bien *versus* mal » ou « profane *versus* sacré ». Dans de nombreuses cultures, l'immersion dans l'eau signifie la régénérescence et le retour vers un état virginal. En France, à l'époque des guerres chrétiennes et au Moyen Age, elle est considérée comme la « protectrice des cités » et remplit un rôle fondamental dans les rites de purification religieuse. A cette époque, le culte chrétien de l'Ascension est étroitement lié à cette signification :

> « Durant les trois jours qui précèdent l'Ascension, une procession, un dragon en tête représentant les forces du Mal part de l'église principale et parcourt tous les lieux humides, inondables ou liés à l'eau (ponts, gués, abreuvoirs). (…) Quand tout l'espace humide a été béni, la procession regagne l'église et le dragon est brûlé sur le parvis. De la ville purgée des forces maléfiques, le Seigneur peut dès lors monter aux Cieux : c'est l'Ascension » (Guillerme, 2007, p.34)

On retrouve la force symbolique de l'eau dans la plupart des textes religieux. Pour n'en donner qu'un exemple, dans l'Ancien testament de la Bible, l'eau occupe une place importante lors de la traversée du désert d'Abraham. Lorsque le Seigneur lui somme : « pars de ton pays, de ta famille

et de la maison de ton père »[49], Abraham part alors dans le désert. A la rencontre de trois voyageurs, la première chose qu'il fait est de leur apporter de l'eau pour se désaltérer et leur laver les pieds. On voit bien ici l'héritage de l'eau comme source de vie et vectrice de dignité.

Pendant de cette force symbolique, l'eau charrie aussi nombre d'images d'Epinal et d'idées reçues plus ou moins stabilisées dans l'imaginaire collectif. Elle fait l'objet de désenchantements et de ré enchantements cycliques en fonction des mouvements philosophiques dominants. Par exemple, la pensée libérale des Lumières au dix-huitième siècle promouvant la libre circulation des éléments naturels puis des hommes et marchandises, revisite la grille de lecture du sain et du malsain et de l'inerte et du vivant, en privilégiant le critère du mouvement pour expliquer la force productive de la nature. L'eau en mouvement est alors considérée comme source de pureté, tandis que l'eau stagnante est considérée comme putride et vectrice de maladies. Cette intuition juste n'empêche pas l'institution de croyances faussées concernant les vertus de l'eau chez certains scientifiques et dans l'opinion publique, comme Antoine Picon le souligne dans son analyse de l'imaginaire de l'efficacité dans la technique :

> « Parmentier, dans sa *Dissertation sur la nature des eaux de la Seine de 1787* (…) tire argument du caractère purificateur du mouvement pour affirmer que l'eau de la Seine sort de Paris plus propre qu'elle y est entrée, les immondices qu'on y jette contribuant, selon lui, à sa salubrité en raison de l'agitation qu'ils lui communiquent. » (2001, p.31)

Par ailleurs, c'est paradoxalement à l'époque où le mouvement et la fluidité de l'eau sont sacralisés que les hommes travaillent à mobiliser l'eau comme ressource, mais aussi à l'immobiliser en aménageant sur le territoire des infrastructures adéquates à sa domestication (ponts, barrages, etc.). Aujourd'hui encore, nombre d'idées reçues sont véhiculées sur les états de l'eau et sur les caractéristiques de sa gestion, qu'une littérature travaille à défaire :

> « Ces idées reçues sont issues de la tradition ou de l'air du temps, entremêlent souvent le vrai et faux, le réel et l'imaginaire, confondent souvent les échelles et cloisonnent les réalités. (….) [Elles] ont trait à ses vertus matérielles et spirituelles, à ses caprices et états changeants dans la nature, à la nature et au devenir des ressources offertes à l'humanité, à ses pénuries et ses surabondances, à ses utilités et dangers, aux bienfaits et aux malfaisances des actions humaines à son égard, à sa géographie planétaire, aux problèmes locaux et mondiaux à résoudre… » (Margat et Andréassian, 2008, p.10).

[49] L'histoire de d'Abraham est racontée dans la Bible aux chapitres 12 à 21 du livre de la Genèse.

A titre d'exemple, l'eau potable est assimilée à la pureté tandis que l'eau usée est considérée comme sale et à rejeter, « le terme même de "rejet" étant caractéristique du statut de l'assainissement dans la société » (Deutsch et Vullierme, 2003, p.17). Enfin, l'eau potable est certes un bien vital hautement symbolique, mais il est aussi noyé dans le quotidien et l'ordinaire de l'humanité. Primo Levi souligne élégamment la particularité de cet enjeu vital enfoui dans les plis de notre environnement ordinaire :

> « L'eau est liée à l'homme, plus, à la vie, par une familiarité de toujours, par un rapport de nécessité multiple en vertu duquel son unicité se dissimule sous les vêtements de l'habitude » (cité par Bouguerra, 2007, p.28).

La raison symbolique de cette ressource naturelle à préserver se heurte également à la haute technicité de l'objet ainsi qu'à la réalité sectorielle et administrative des services urbains. Pour mieux comprendre ces ambivalences, examinons quelques entreprises de mise en débat public de l'eau.

B. Sur quelques leviers de mise en politique de l'eau

1. Le droit à l'eau

La friction entre raison marchande et raison publique de l'eau potable se manifeste aujourd'hui dans les entreprises de mise à l'agenda mondial et national du « droit à l'eau pour tous », marqué depuis une vingtaine d'années par un appel à la préservation de cet « or bleu » qu'est la ressource en eau potable. Cette préoccupation entend corriger les conséquences néfastes attribuées à la mondialisation et aux initiatives d'institutions internationales faisant du marché la seule forme de régulation efficace. Dans la perspective d'une nouvelle gouvernance mondiale de l'eau, au principe de paiement vient s'opposer celui de l'accès pour tous au service ; le principe d'équité se substitue à celui d'égalité pour garantir l'accès de tous à une eau du robinet salubre et traitée. L'accent est mis sur le fait que l'eau potable n'est plus seulement constitutive de la modernité économique et sociale, elle l'est aussi de la citoyenneté.

Certaines personnalités mènent un véritable combat pour l'instauration d'un droit inaliénable à l'eau. C'est le cas de Riccardo Petrella, politologue, conseiller auprès de la Commission européenne et promoteur du contrat mondial pour l'eau. Son *Manifeste mondial de l'eau* (1998) pose

comme principe que l'eau est un bien commun, et qu'en tant que tel, elle relève de la citoyenneté, de l'écocitoyenneté et de la démocratie. De son côté, Henri Smets, membre de l'Académie française de l'eau et du Conseil européen du droit de l'environnement, appelle à considérer l'accès à l'eau comme un droit imprescriptible pour tous, en centrant ses travaux sur les ménages les plus démunis. Dès lors que l'eau potable est un bien social auquel tout membre de la société peut prétendre, si on ne peut ignorer le caractère économique et marchand de ce bien, en ce qui concerne les populations les plus démunies, le coût de l'eau devrait être partiellement couvert par la mise en œuvre du principe de « solidarité entre riches et pauvres » (Smets, 2004).

Dans cette tension, la problématique d'un système d'accès social à l'eau constitue un point d'interrogation fort. Cet accès social peut prendre la forme d'une aide au paiement des factures d'eau ou se fonder sur un système de tarification : tarification sociale avec un tarif spécifique pour les plus pauvres, ou tarification par tranches avec un prix modique voire la gratuité des premiers mètres cube consommés. Collectivités locales et scientifiques s'interrogent sur la portée d'une tarification sociale en termes d'équité et de justice sociale. Les études menées ne peuvent confirmer que la mise en place de volumes initiaux d'eau gratuits ou de tarification par blocs croissants bénéficierait effectivement aux usagers les plus démunis. Les raisons qui sous-tendent la tarification sociale se heurtent par ailleurs au caractère hybride des services publics à caractère industriel et commercial. D'un côté, leur consommation donne lieu à paiement selon des modalités qui doivent être les mêmes pour tous ; de l'autre, il n'est ni politiquement ni socialement soutenable d'en priver durablement une fraction de la population, même marginale, pour cause d'insolvabilité. Prévention et gestion des incidents de paiement des usagers constituent un révélateur intéressant de l'arbitrage opéré, dans un contexte donné, entre les dimensions de service marchand et de service public (Barraqué, Coutard *et al.*, 2007, p.27). Ce questionnement problématique entre nécessaire accès de tous à un service essentiel et raison financière de la prestation de service ressort d'ailleurs dans les réflexions de nos partenaires de recherche-action. Lors de la journée de formation sur la démocratie participative, les agents s'interrogent sur la pertinence d'une mise en débat public de la question de la tarification sociale :

> [Un agent] : « la question c'est de voir dans notre système ce qui ne répond pas aux besoins et aux enjeux qui se posent aujourd'hui. Alors on a essayé de chercher un certain nombre de problèmes, si je puis dire, autour de la tarification sociale, par exemple. Effectivement, est-ce qu'il faut une tarification sociale ? La question de l'accès à l'eau. Est-ce que tout le monde doit pouvoir accéder à l'eau, qu'on puisse la payer ou pas ? (…) Mais il y a un certain flou autour de cette question sociotechnique. » [Extrait du compte-rendu de la journée de formation-action du 17/01/2008]

La tarification sociale, qui constitue un point de tension encore flou autour d'une question politiquement, techniquement et socialement complexe, apparaît ainsi comme un enjeu de débat public aussi pertinent que problématique.

2. Le juste prix de l'eau

Si l'eau a un prix depuis longtemps, elle est récemment devenue pour l'usager une charge qui compte de manière significative. Entre 1980 et 1990, le prix de l'eau augmente sensiblement, avec pour raison majeure le coût de l'assainissement également imputé dans la facture d'eau. En 1995 notamment, le contexte national est agité par une hausse sans précédent du prix de l'eau. Soulignant que le terme d'« explosion » n'est pas exagéré, un rapport parlementaire d'information relève un doublement, voire un triplement de ce dernier dans certaines communes en l'espace de quelques années, sans raisons apparentes (Guellec, 1995). Porté sur la scène publique de façon récurrente, le débat sur le prix de l'eau n'a depuis cessé d'alimenter la critique sur la gestion contemporaine de ce bien. L'augmentation du prix de l'eau suit à présent le rythme de l'inflation et peut varier notamment en fonction des redevances des agences de l'eau, qui suivant les dispositions de la loi sur l'eau de 2006, ont augmenté à partir de 2008 pour prendre en charge la protection du milieu naturel. Aujourd'hui, le prix de l'eau en France est inférieur de 10% à la moyenne européenne, et s'élève à 3,09 euros /mètre cube, dont une augmentation de 2,7% par rapport à 2008[50].

Mais la gestion de ce bien public devenu « or bleu » souffre d'un déficit chronique d'information et de transparence eu-égard au coût du service. Sur ce point, les conclusions du Baromètre CIEAU/TNS Sofres 2008 sont claires : si pour 83% des Français, les services de l'eau fonctionnent bien, 63% d'entre eux estiment qu'ils n'ont pas assez d'information sur tous les domaines concernant l'eau. Asymétrie informationnelle, opacité de la facture, usagers captifs, monopole local… figurent en tête de liste des maux répertoriés sur le plan économique. Dans ce contexte, les revendications des associations de consommateurs sur un prix de l'eau trop élevé se multiplient. L'enquête désormais annuelle de l'association UFC - Que Choisir ? dénonçant les

[50] Selon une enquête conduite a été réalisée par le cabinet Nus Consulting à la demande de la Fédération professionnelle des Entreprises de l'eau. Elle compare, à euros constants au 1er janvier 2009, le prix de l'eau et de l'assainissement dans les cinq plus grandes villes de dix pays de l'Union Européenne (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède).

marges excessives dégagées aussi bien par les opérateurs publics que privés, est significative de cette vigilance[51]. En janvier 2006, l'enquête sur le prix de l'eau dans les grandes villes a ravivé la polémique en révélant que là où les chiffres officiels notaient 10 à 15% d'écart en termes de prix selon les villes, l'expertise des associations relevait 30 % d'écart. Face à cela, de nombreux sites d'informations sur le calcul du prix de l'eau sont mis en place par divers acteurs institutionnels[52].

Quel est l'état de la situation à Nantes Métropole (NM) ? La collectivité n'a certes pas échappé à la polémique des années 1990-2000, mais le contexte est plutôt paisible depuis plusieurs années. En collaboration avec la FNCCR, NM publie chaque année une enquête nationale sur le prix de l'eau et de l'assainissement[53]. Côté associatif, dix associations se sont fédérées en vigilance sur le prix de l'eau et la privatisation du service, mais aujourd'hui, en l'absence de contentieux, il n'y a pas véritablement de débat. Les relations entre Autorité organisatrice et associations ne sont pas optimales pour autant. En 2006, suite à l'enquête d'UFC - Que Choisir ?, bien que NM ne soit pas trop mal placée dans le classement national, le Vice-président de l'époque a censuré la question du prix en CCSPL en arguant que les associations ne savaient pas de quoi elles parlaient. Côté expertise technique, l'heure n'est clairement pas au dialogue : « *UFC, c'est des cons* », entend-on souvent dire lorsqu'est abordée la question du débat public avec les associations. Côté buveur d'eau, les enquêtes de satisfaction montrent que sur le prix de l'eau, la majorité des sondés trouvent que le prix de l'eau est trop élevé, mais dans le classement de leurs considérations prioritaires, cela ne vient qu'en huitième ou neuvième position, ce qui amène le Directeur à en tirer la conclusion suivante : « *le prix de l'eau, ce n'est pas la préoccupation majeure des citoyens* ». Cette assertion sera discutée par les enseignements de la phase exploratoire de *Dem'eau*. Les participants de *Phot'eau* ont insisté sur une nécessaire transparence du prix pour une eau « *de bonne facture* ». Dans les groupes témoins sur la citoyenneté dans le domaine de l'eau potable, le coût de l'eau n'est pas un problème en soi, si le service fait l'objet d'une « *bonne gestion* » : « *payer l'eau n'est pas un problème* ». En revanche, le manque de clarté dans le calcul du prix de l'eau a été dûment critiqué. L'ambivalence du buveur d'eau par rapport au prix peut alors s'expliquer de la façon suivante : si l'usager-client-consommateur exerce une vigilance quant à un prix jugé généralement trop élevé,

[51] Cf. http://www.quechoisir.org
[52] On pense notamment aux sites www.leauetvous.fr, http://seaus.free.f, http://www.eaudanslaville.fr et à ceux de la Fédération Professionnelle des entreprises de l'eau (http://www.fp2e.org) et de la Fédération Nationale des Autorités Concédantes et Régies (http://www.fnccr.asso.fr/).
[53] Cf. http://www.servicedeau.com/

le citoyen, lui, ne voit pas d'inconvénient à ouvrir son portefeuille, dès lors que cet effort contribue à garantir un service de qualité accessible à tous.

3. La remunicipalisation du service d'eau

Le débat sur le mode de gestion du service d'eau n'est pas nouveau et revient souvent sur la table des préoccupations publiques. En France, les collectivités locales (les communes et leurs regroupements) peuvent choisir la gestion déléguée à des opérateurs privés ou le système de régie. La « singularité française » (Pezon, 2000, p.5) de la gestion du service d'eau potable et le triomphe du modèle marchand sur le modèle non marchand tient à la place prise par la délégation de ce service public, opération par laquelle une collectivité confie l'exploitation de son réseau à une entreprise privée en lieu et place d'une régie publique. A l'heure actuelle, 80% de la population française est desservie par un opérateur privé. Le modèle français constitue ainsi une exception, car plus de 90% des services d'eau et d'assainissement dans le monde sont en gestion publique. Mais depuis les années 1980, marquées par une crise de confiance envers les opérateurs, la dénonciation de profits indus, d'abus de positions monopolistiques et d'opacité gestionnaire, cet héritage historique est bousculé. Dans un contexte de suspicion généralisée à l'égard de la transparence des opérateurs privés et de remise en cause de leur hégémonie, la régie publique connaît un regain d'intérêt, dans la mesure où elle apparait comme plus vertueuse que la gestion déléguée (Le Chatelier, 2003, p.27). Selon l'enquête 2009 d'UFC - Que Choisir ?, après des années de surfacturation, le marché de l'eau connaît aujourd'hui « une vague de renégociations à l'initiative de maires décidés à baisser les tarifs ».

Côté institutions, les initiatives gouvernementales, para gouvernementales ou associatives pour la promotion du modèle public de gestion se multiplient. L'association européenne pour la gestion publique de l'eau, Aqua Publica Europea, appelle à « remettre en cause l'idée reçue qui dissocie la notion de performance de celle de public » :

> « La spécificité de l'eau comme bien commun implique que sa gestion ne doit pas servir à rémunérer des actionnaires privés. La gestion publique, davantage fondée sur les valeurs de transparence, de mise en concurrence et d'égalité d'accès doit être aux commandes des acteurs privés »[54]

[54] Cf. http://www.aquapublica.eu

Pour sa part, l'Association pour le Contrat Mondial de l'Eau (ACME) milite en faveur d'une « réappropriation citoyenne du service public de l'eau ». Dénonçant une situation de quasi-monopole des trois grands opérateurs privés source de graves dérives (notamment la hausse du prix de l'eau) et un déficit démocratique dans la gouvernance de l'eau, l'ACME considère que la gestion de ce bien doit rester dans le domaine public, « puisque l'eau n'est pas une marchandise ». Dans cette approche volontiers normative, l'utopie concrète sert d'horizon régulateur, avec la création « d'un service public mondial de l'eau démocratique, transparent et décentralisé qui serait organisé autour d'une Assemblée Mondiale des Citoyens de l'Eau composé des représentants des collectivités territoriales et des usagers citoyens »[55].

L'heure de gloire du modèle de la délégation passée (ce qui ne signifie pas que la gestion privée n'ait pas encore de beaux jours devant elle), on assiste ainsi à une vague de remunicipalisations. A Grenoble, en juillet 1994, apprenant par la presse les conditions de privatisation des services de distribution et d'assainissement de l'eau en 1989, une cinquantaine de citoyens scandalisés créent l'association « Eau Secours ! » pour la défense du service public de l'eau[56]. En 2000, la gestion grenobloise de l'eau a été re municipalisée. Plus récemment à Paris, suite à un affrontement féroce entre la Ville de Paris et les deux opérateurs privés Veolia et Lyonnaise des Eaux, a été engagée en 2008 une opération de retour en régie. Cette remunicipalisation au cœur de la campagne municipale de 2008 était fortement symbolique, avec la création d'un opérateur public unique pour gérer la production et la distribution de l'eau. Le changement de mode de gestion n'est adopté que fin 2009, à la date d'expiration des contrats de gestion avec les deux entreprises privées, amenant Marc Laimé de l'ACME à féliciter la Ville de Paris d'avoir « éjecté Veolia et Suez » du système, même si « l'affrontement entre tenants d'une gestion publique ou privée ne fait que commencer »[57]. Mais dans la réalité, les choses sont toujours plus nuancées, et dans le cas parisien ce sont toujours les infrastructures des opérateurs privés qui acheminent et facturent l'eau aux usagers.

L'opposition « public *égal* bonne gestion » *versus* « privé *égal* mauvaise gestion » est un topique récurrent dans le domaine de l'eau potable, et plus généralement dans la gouvernance des services urbains. Comme le souligne G. Le Chatelier, au moment du scandale médiatique autour des

---

[55] Pour plus d'informations, cf. le site de l'ACME : http://www.acme-eau.org/
[56] Cf. http://eausecours.free.fr/
[57] Cf. la rubrique de Marc Laimé sur http://www.eauxglacees.com/Paris-va-ejecter-Veolia-et-la-Suez

« affaires de l'eau », l'assimilation du privé à l'opacité tarifaire et du public à la vertu gestionnaire est « une conclusion qui faisait au mieux sourire les observateurs les plus attentifs de la vie de la commande publique » (2003, p.27). Certains auteurs, dont D. Lorrain, appellent à réviser ou raffiner la conception que nous avons du cercle d'acteurs dans l'eau :

> « Pour discuter de manière équilibrée de la présence des firmes privées dans le secteur de l'eau, il faut, bien sûr, présenter les opérateurs de réseaux, acteurs puissants, connus qui gèrent l'ensemble du cycle local ; une première image en ressort. Mais il faut aussi s'intéresser à d'autres configurations industrielles et aux acteurs concernés : ingénieries de l'environnement, *heavy engineering*, ingénierie de *process,* marques de distribution. (…) Il en ressort une image complexe, avec bien plus de turbulences, d'acteurs et de compétition qu'on l'imagine. » (2003, p.70)

A la Direction de l'eau de Nantes Métropole, la question des modes de gestion constitue un point de réflexion central. L'introduction d'une nouvelle méthode de gestion des coûts (méthode ABC) à la régie s'insère dans une réflexion plus large sur la « valeur publique » de la performance de l'opérateur. Côté buveur d'eau, le choix du mode de gestion est un enjeu de préoccupation fort. Dans *Phot'eau* comme dans les groupes témoins sur la citoyenneté dans l'eau potable, les participants expriment une très nette préférence pour une gestion publique du service.

C. Les différentes facettes de la « citoyenneté de l'eau »

Le caractère hybride de ce service public à caractère industriel et commercial semble trouver un écho dans la pluralité des registres du buveur d'eau, qui peut participer sur un registre consumériste ou en tant que client, mais également sur un registre citoyen qu'il nous faut approfondir. Avec quoi rime la dimension citoyenne du buveur d'eau, figure complexe traversée par plusieurs régimes d'engagement ?

1. Une typologie de la citoyenneté dans l'eau potable

G. Jeannot propose une articulation des registres de l'usager en insistant sur celui de la citoyenneté. En partant des figures de l'usager « porteur de droit » et du client « maître d'un choix » comme « enkystées » dans celle du consommateur, son ouvrage conduit à « ressaisir l'histoire des relations entre la figure de l'usager et celle du citoyen » (1998, p.10). Nous partons de cette typologie qui permet de poser le socle de la relation de citoyenneté dans le cadre d'une

prestation de service public. La relation de citoyenneté entre l'utilisateur et le service public de la cité peut se décliner en trois perspectives. Dans le prolongement de la conception grecque, le citoyen peut être considéré comme une personne publique qui peut contribuer de façon active aux lois. C'est une définition « positive » de la citoyenneté. Une perspective plus libérale insiste pour sa part sur la perspective d'un citoyen comme personne privée, qui bénéficie de droit(s) inaliénable(s) dans la limite de la liberté d'autrui. Enfin, la conception démocratique contemporaine est une déclinaison intermédiaire, en considérant le citoyen comme un individu appartenant à la Cité tout en focalisant sur la notion d'appartenance et de responsabilité : dans cette perspective, le citoyen possède des droits, mais également des devoirs.

Dans la continuité de cette proposition, la citoyenneté dans le domaine de l'eau peut se décliner en trois registres, avec pour chacun d'entre eux, des enjeux correspondants :

Exercice de la citoyenneté	**Exemple d'enjeu**
Droit(s) subjectif(s)	Droit à l'eau potable
Devoir(s)	Comportement responsable
Participation aux affaires communes	Participation au choix du mode de gestion

Expliquons cette grille, somme toute critiquable. Dans le premier cas, on considère que la citoyenneté est constituée de droits accordés à tout individu. Dans le domaine de l'eau potable, un des droits subjectifs octroyés aux citoyens est l'égalité d'accès de tous à une eau de qualité potable en quantité suffisante pour assurer sa (sur)vie. L'accès à l'eau potable est alors un élément de souveraineté constitutif de la citoyenneté : est citoyen celui à qui l'on donne la possibilité d'avoir accès à l'eau potable. La deuxième modalité d'exercice de la citoyenneté focalise davantage sur la notion de(s) devoir(s) incombant à tout un chacun, notamment par le biais d'un comportement responsable qui consiste *a minima* à ne pas gaspiller ni polluer la ressource. La troisième modalité d'exercice de la citoyenneté se distingue plus fondamentalement des deux autres, en mettant en avant l'idée qu'être citoyen se définit avant tout par la capacité et la possibilité effective de participer à la gestion du bien public. Partant, elle renoue avec la conception grecque où le citoyen est considéré comme une personne publique qui peut contribuer de façon active aux lois. Dans le domaine de l'eau, cette conception s'incarne dans la possibilité pour le citoyen de participer à la prise de décision politique et aux quelques choix majeurs (niveau d'intercommunalité, mode de gestion, type de politique tarifaire…) qui sont traditionnellement réservés à la discrétion des élus, assistés de leur experts.

Dans le domaine de la mise en discussion publique des projets d'aménagement, la dichotomie traditionnelle entre riverain guidé par ses intérêts particuliers d'une part et citoyen tourné vers l'intérêt général d'autre part, a été dûment critiquée (Fourniau, 2007). Saisir « le citoyen en tant qu'usager » (pour paraphraser Claude Quinn, cité par Jeannot, 1998, p.72), revient à voir comment se joue pratiquement l'appartenance à la cité dans les relations établies avec l'administration et un service public d'eau potable au niveau local.

2. La citoyenneté dans l'eau potable : les enseignements de Phot'eau

La production collective de *Phot'eau,* une expérience de photo et de modélisation participatives menée en décembre 2007 pour explorer les représentations des profanes sur la place du citoyen dans la gestion de l'eau, constitue une bonne illustration de ce triple registre de la citoyenneté. Après le « safari photo » durant lequel huit volontaires ont été invités à illustrer par des photos le lien entre citoyenneté et eau potable, chaque participant devait choisir et expliquer une photo au reste du groupe. Des mots-clés ont ensuite été proposés par l'auteur de la photo, puis discutés collectivement pour servir de base à la construction d'un modèle collectif de représentation de la citoyenneté dans l'eau potable. Les trois photos recensées ici illustrent la typologie de base de la citoyenneté comme droit(s), devoir(s) et participation aux affaires communes.

a. La reconnaissance de droits subjectifs : l'accès à l'eau potable

Photo sélectionnée	Post-it du participant	Mots-clés pour le modèle
	« Accès » « Inégalitaire » « Et » « Eau potable »	Exclusion Accessibilité

Cette photo d'une pièce insalubre grillagée contenant un évier a été prise par Nicolas :

> [Nicolas] « Cette photo me plaît parce qu'elle est imagée, on ne comprend pas directement mais c'est en la regardant un petit moment qu'on peut trouver plein de choses. C'est une porte fermée, grillagée donc inaccessible, avec un évier derrière. Ce que symbolise cette image pour moi, c'est l'eau et le problème d'accessibilité à l'eau, tant localement pour ce qui est des SDF par rapport à ceux qui ont le confort, qu'entre les pays du Nord et du Sud. Pour moi, ça va aussi loin que ça. Donc pour moi, c'est eau et accès inégalitaire, et derrière l'inégalité à l'eau il y a les inégalités sociales, entre les gens qui ont les moyens et ceux qui ne les ont pas. » [Extrait d'interprétation vidéo]

Ici, la porte grillagée barrant l'accès à un évier symbolise l'inégalité d'accès à l'eau potable tant au niveau local que global, cet accès étant un élément constitutif de la citoyenneté. Avec cette photo, l'orateur invite à réfléchir sur l'enjeu du droit souverain de tout citoyen à avoir accès à l'eau potable et des moyens d'action publique à mettre en place pour garantir ce droit. Sont retenus pour l'agencement du modèle deux mots-clés : « accessibilité » et « exclusion ».

b. La responsabilité : incivisme et environnement

Photo sélectionnée	Post-it du participant	Mots-clés pour le modèle
	« Insuffisance de toilettes publiques » « Méfaits de la transformation de l'eau » « Non respect de l'environnement, dégradation » « Citoyenneté et environnement » « Le risque »	Transformation Incivilité Comportement responsable Dégradation

Avec cette photo qui avait provoqué une franche rigolade en début de session, Patrick explique pourquoi il a photographié cet individu à son insu en train d'uriner contre un bâtiment :

> [Patrick] « C'est une photo surprise, je ne m'attendais pas à ça, instinctive, et risquée ! Donc ça évoque déjà l'idée de risque, et des deux côtés. Lui pour faire ce genre d'acte, il faut qu'il risque ! Il vient, il pisse devant une porte de maison, moi je trouve que c'est un acte courageux ! [*Rires*] Et risqué aussi pour nous, parce qu'on a failli se faire lyncher par lui [en prenant la photo]! Donc ça évoque le risque et le courage. Deuxième chose, on a parlé du cycle de l'eau, la pluie, là on voit une transformation de l'eau, voilà comment ça finit, l'eau ! Mais c'est aussi le manque de citoyenneté : on ne peut pas pisser comme ça dans la rue, je crois que les coins de maison ni les portes ne sont pas faites pour faire pipi. Et puis c'est aussi la question de la dégradation de l'environnement, au fur et à mesure que l'urée se dépose, et ça fait des traces sur les bâtiments. Bon, quoi d'autre ? J'ai parlé du manque de citoyenneté, de dégradation de l'environnement… pourquoi pas parler aussi de

> l'insuffisance de coins publics, de toilettes publiques ? Je ne sais pas si on peut faire un lien…» [Extrait de retranscription vidéo]

Ici, prendre un individu en train d'uriner permet au participant d'aborder la question des comportements déviants au regard de la norme collective du civisme, d'illustrer avec humour une étape du cycle de l'eau, d'invoquer la nécessaire responsabilité écologique et comportementale des citoyens envers les biens communs tout en posant la question des équipements publics pour éviter certains actes de dégradation (comme celui d'uriner en pleine rue). Pour traduire les enseignements de sa photo, notre participant appose un nombre important de post-its. Chacun d'entre eux comprend plusieurs mots, avec parfois plusieurs idées sous-jacentes. Après la discussion collective, l'opération de traduction pour le modèle aboutit à quatre mots-clés : « incivilité », « comportement responsable », « dégradation » puis « transformation », ajouté lorsque l'évaluateur externe rappelle que dans l'explication de Patrick, *« il y avait aussi l'aspect transformation de l'eau »*.

c. La participation aux affaires communes : l'eau, un « trésor public »

Voici une photographie du Fronton du Trésor Public particulièrement riche en enseignements, et qui constitue une bonne illustration de la citoyenneté comme participation aux affaires communes de la Cité.

Photo sélectionnée	Post-it du participant	Mots-clés pour le modèle
	« Trésor »	Qualité
	« Public(ité) »	Bien public
	« Coût »	Bien privé
	« (Bonne) facture »	Coût

> [Philippe] « J'ai pris le bâtiment juste à côté d'Ecopole, celui du Trésor Public, j'ai joué sur les mots : l'eau est un trésor pour nous, et pour d'autres pays, encore plus ; l'autre terme c'est "public" et cela m'a fait penser à la privatisation de l'eau. L'eau devrait être publique. Cela signifie aussi qu'il faut publiciser, rendre publique, montrer la gestion de l'eau, avec des fontaines, des douches publiques. L'autre facette c'est le Trésor Public qui envoie les factures à nous, clients, donc c'est l'importance du coût de l'eau, et qui dit coût dit facture : on cherche une eau de bonne facture, c'est aussi une eau saine et de bonne qualité » [Extrait de retranscription vidéo]

Philippe mobilise son savoir ordinaire (notamment avec le lieu commun que « *l'eau est un trésor précieux* ») et son savoir d'usage sur les acteurs de la gestion de l'eau sur le territoire pour articuler plusieurs enjeux de participation du citoyen dans le domaine de l'eau potable : choix du mode de gestion et détermination du niveau de qualité du service (dont le calcul du « *juste prix* » pour une eau de bonne qualité). Des enjeux traditionnellement classés dans le catalogue des préoccupations consuméristes et de l'exigence du client sont ainsi rénovés pour être ancrés dans celui des attentes citoyennes. L'opération de traduction pour le modèle aboutit à quatre mots-clés qui relient de façon originale consumérisme et citoyenneté : « bien public », « bien privé », « coût » et « qualité ».

d. Un rapport symbolique et non sectoriel à l'eau

D'autre part, il est apparu clairement dans *Phot'eau* que les citoyens profanes ménagent une large place à la dimension symbolique pour structurer leur rapport à l'eau potable. En voici une première occurrence dans l'explication d'une photo d'une fontaine couverte de mosaïque, prise par Pauline :

« C'est une fontaine avec de la mosaïque. Cette photo symbolise la vision qu'on peut avoir de l'eau comme une œuvre d'art, son caractère unique et ce que l'on peut faire pour sa mise en valeur dans la vie de tous les jours. L'eau est un bien rare et précieux. La mosaïque de la fontaine, à savoir différentes pierres assemblées, symbolise les différents usages que l'on peut faire de l'eau et les rapports culturels que l'on peut avoir à l'eau » [Extrait de retranscription vidéo]

Ici, l'aspect délicat et « précieux » de la fontaine en mosaïque apparaît alors comme une illustration métaphorique de l'eau. Pauline mobilise le lieu commun largement acquis et relayé aujourd'hui selon lequel l'eau est comme un trésor rare et à préserver. L'argumentation métaphorique est poussée jusqu'à considérer la mosaïque comme l'expression matérielle des différents usages et rapports culturels à l'eau ressource.

Une autre photo figeant le reflet du photographe et de branches de végétation dans une flaque d'eau au sol nous offre une autre illustration originale du recours au symbolique dans le savoir profane :

« La photo, c'est une petite flaque d'eau où se reflètent les branches d'un arbre, donc c'est jute une petite histoire, pour rappeler les racines et lien entre les hommes. On voit aussi le reflet d'une personne, et là c'est le regard de l'homme par rapport à ce que la nature donne, c'est son regard artistique et poétique, et aussi ce que la nature fournit en matière poétique à l'homme »
[Extrait de retranscription vidéo]

Comme dans le cas de la fontaine, l'allégorie est le support de l'argumentation profane. La flaque d'eau devient un miroir de l'humanité dans son rapport à la nature, les branches de l'arbre évoquent le lien social.

Enfin, on se rend compte que les représentations des profanes n'épousent pas la logique sectorielle et administrative du « système expert » que constitue une Direction de services urbains. Que ce soit dans *Phot'eau* ou dans les groupes témoins menés avec les agents de la communauté urbaine, l'objet « eau » est abordé de façon globale. Or la gestion de ce produit mobilise plusieurs secteurs d'activité professionnelle et des corps d'expertise distincts. Dans le cas de Nantes Métropole et plus largement dans la plupart des agencements institutionnels de collectivités territoriales, on trouve une entité de gestion de l'eau comme ressource, un autre service autonome se chargeant de l'alimentation en eau potable, tandis qu'un dernier gère l'assainissement des eaux usées. Au moment du terrain de thèse, « côté nature », la gestion de l'eau comme ressource et milieu naturel incombe à la Direction de l'Environnement qui travaille notamment à la restauration de la qualité des cours d'eau, et dont le Vice-président de l'époque fait partie des Verts. Du côté des « tuyaux », l'eau potable et l'assainissement sont pris en charge par deux Directions de service distinctes au sein de la Direction Générale des Services Urbains, respectivement présidées par un Vice-président à sensibilité communiste et une Vice-présidente membre du groupe socialiste[58]. Dans cette configuration, le « saucissonnage » sectoriel des

[58] En 2008, avec l'arrivée d'un nouveau Directeur Général des Services à NM, l'organigramme des Directions Générales évolue, avec l'inclusion de la Direction « Environnement, Energie et Climat » au sein de la nouvelle Direction Générale des Services Urbains (DGSU) qui devient la DGESU, Direction Générale Environnement et Services Urbains.

différentes facettes de l'eau (eau ressource, eau dans les tuyaux, eaux usées…) se double de clivages politiques locaux. Lors de l'expérience *Phot'eau*, nous avons dû tenir compte de cette sectorialité, le Vice-président à l'eau potable souhaitant que le projet « ne déborde pas » ou n'empiète pas sur les autres domaines de compétence technique et politique composant le macrocosme institutionnel de l'eau. Nonobstant l'inclination citoyenne pour une approche non sectorielle de la gestion de l'eau, à l'heure où l'on écrit ces lignes, « eau ressource », « eau dans les tuyaux » et « eaux usées » incombent toujours à des services et des arbitrages technico-politiques distincts.

⌖⌖⌖

On voit qu'une série d'éléments contextuels favorise l'introduction de démarches participatives dans le domaine de l'eau potable. L'injonction à la « citoyenneté de l'eau potable » s'incarne de façon variée selon les échelles territoriales. Mais les contextes ne sont pas agissant tous seuls, il faut qu'ils soient relayés par une série de raisons au niveau local.

3. LES DECLENCHEURS LOCAUX DU PROJET DEM'EAU

A notre sens, on peut détailler un éventail de trois raisons de nature politique, biographique et graphique pour terminer ce paysage généalogique.

A. Une tradition consultative « à la nantaise »

Le territoire d'intervention locale est caractérisé par une tradition participative « à la nantaise », avec un maillage de dispositifs à l'échelle nantométropolitaine ou municipale. Ces dispositifs collégiaux et thématiques sont soit ouverts, c'est-à-dire que tout individu peut y adhérer (comme le Conseil Nantais de la Jeunesse ou le Conseil Nantais de la Citoyenneté des Etrangers), soit fermés (par exemple, le Conseil de Développement ou la Commission Consultative - CCSPL). La plupart d'entre eux sont issus d'une volonté politique municipale descendante, relevant ainsi davantage d'une « démocratie octroyée » que « conquise », et non sans

lien avec les ambitions municipales de leurs instigateurs (Le Galic, 2004). Ils sont par ailleurs ancrés dans le registre de la proximité. D'ailleurs c'est bien la rhétorique de l'habitant qui prédomine dans les registres discursifs des acteurs. La prégnance locale d'une « politique du proche » et la mobilisation coutumière de certaines déclinaisons du savoir citoyen (savoir d'usage, expertise militante ou associative, etc.) par les instances nantaises expliquent partiellement le recours à un tel projet. Les entretiens portant sur l'origine du projet explicitent bien le poids du référentiel de la proximité :

> « On rappelle aussi l'exigence de proximité qui a été une commande, mais non seulement une commande, une exigence forte que se sont mises les élus, d'abord par l'organisation de la proximité ; et donc la commande politique a été de dire : "*intégrez la proximité à l'usager dans vos réflexions, dans vos actions pour l'exécution des services publics*"» [Extrait d'entretien auprès du Directeur de la Direction Générale des Services Urbains le 30 mai 2007]

La contrepartie de ce contexte favorable et de cette commande politique réside dans la difficile extraction de la figure du citoyen du registre de l'usager ; la formulation ouverte du projet pouvant de surcroît laisser penser qu'il s'agirait surtout d'approfondir, autour de la relation de service, l'orientation client amorcée dix ans auparavant avec la démarche qualité. Dans cette perspective, la participation du citoyen-usager apparaît pour de nombreux agents de la Direction de l'eau (DE) comme un prolongement des outils de mesure de la satisfaction de l'usager. Le référent interne, en position minoritaire, rattachait pour sa part le projet *Dem'eau* à une démarche plus large d'évaluation des politiques publiques:

> « Pour moi les choses sont très claires. L'enquête de satisfaction procède uniquement du domaine de la relation de service à l'usager, et l'évaluation des politiques publiques c'est autre chose. Parce que pour [un des responsables hiérarchiques] par exemple, l'enquête de satisfaction est un moyen d'évaluer les politiques publiques et l'action publique, alors qu'elle ne procède uniquement que du domaine de la relation de service à l'usager » [Extrait d'entretien lors de l'immersion technique]

Au demeurant, la confusion entre les registres consumériste et civique est généralement entretenue par leur référence commune à la « proximité » (Lefebvre, 2006). Comme le souligne l'élu en charge de l'eau à propos d'une initiative nantaise de soumettre des projets d'aménagement de moins de 20000 euros à consultation citoyenne, « *ça rejoint quand même aussi un peu le consumérisme, quelque part. C'est la proximité. C'est toujours difficile de faire le lien entre le consumérisme et l'intérêt général.* ».

Le projet participatif a aussi quelques antécédents à la DE, avec toujours en ligne de fond un ancrage certain dans le registre du consumérisme et de la proximité. Outre la CCSPL, des consultations de panels d'usagers ont été menées, dont l'élu en charge de l'eau relate les propriétés et la portée en ces termes :

> « Depuis 95, on avait déjà initié des démarches participatives. On avait organisé des réunions en mairie avec des usagers de l'eau qu'on avait choisis de façon complètement aléatoire, mais de façon aussi à ce qu'ils représentent [la population nantométropolitaine] et on les associait à différents problèmes qui pouvaient se poser comme : comment s'organisait un chantier sur la ville ? Est-ce qu'ils trouvaient le prix de l'eau trop cher ? Est-ce que l'eau avait bon goût ? Est-ce qu'ils se sentaient assez informés ? (…). Sur la commission consultative, moi je trouve qu'on est en échec, là, toujours. On n'arrive pas à avoir de dialogue interactif…» [Extrait d'entretien auprès du Vice-président à l'eau potable de Nantes Métropole, le 17 juillet 2007]

Comme on peut le constater, le débat public et citoyen dans le domaine de l'eau potable semble constituer une entreprise plus compliquée que le dialogue consumériste avec l'usager.

⌖ ⌖ ⌖

Sur ce territoire maillé de dispositifs existants, des acteurs politiques et gestionnaires semblent bien décidés, dans des registres de conviction certes fort différents, à concrétiser la place de cet usager-citoyen dans le système d'acteurs local.

B. Des acteurs-relais essentiels

Le projet de Convention procède aussi - et surtout - d'une raison biographique, à savoir le portage interne d'acteurs qui, par conviction ou expérience personnelle et/ou en fonction de leur trajectoire socioprofessionnelle, travaillent à une « mise en politique » (Barthe, 2006) de l'eau potable afin qu'elle ne demeure pas l'apanage des techniciens et des élus. Postuler cette raison biographique revient à faire le récit d'une rencontre heureuse entre le référent interne du projet et Marie Tsanga-Tabi, chercheure enseignante à l'Unité Mixte de Recherche GESTE à Strasbourg[59], qui négocient le cheminement de la convention de recherche-action jusque dans l'enceinte du

[59] Marie-Tsanga Tabi a soutenu sa thèse de doctorat en sciences de gestion en 2003 intitulée « Théorie et réalité du service public local : le cas de la distribution de l'eau potable » à l'Université de Paris X. La régie communautaire de Nantes Métropole en constitue le terrain privilégié.

Conseil communautaire. Considérant qu'il faut sortir du « moule technocratique de la performance » (Tsanga-Tabi et Verdon, 2006), ce binôme dépasse la stricte posture de l'expert technique ou scientifique auprès de l'élu, pour endosser le rôle d'entrepreneur politique (Mény et Thoenig, 1989). Poussés par leurs convictions personnelles et leur trajectoire socioprofessionnelle respective, les entrepreneurs prennent leur bâton de pèlerin pour convaincre leurs pairs et la hiérarchie de la nécessité de la convention partenariale. Cette première opération de prosélytisme réussie, ils endossent le rôle de scribe pour faire passer le projet de Convention à l'agenda politique et à la ratification communautaire. L'écriture et le cheminement de ce projet se fait en confiné et à ce moment-là, « faire passer le projet » importe davantage que les raisons de conversion des acteurs, comme en témoigne cet extrait d'entretien :

> «[Le référent interne] : Il faut voir quand même comment s'est construite la convention de recherche-action. Marie et moi, on a tout écrit, sauf la mise au point juridique du texte final de la convention, qui a été passée à la moulinette de la Direction Générale des Services Urbains (DGSU) mais personne, personne n'a changé une virgule aux fiches-actions qui sont annexées à la Convention. (…) Jamais personne n'a rien changé à ce que Marie et moi avons écrit.
> …*Parce que ça faisait consensus, ou parce qu'à ce moment-là, tout le monde s'en fichait ?*
> [Le responsable] : Je pense qu'à ce moment-là, personne n'a compris, personne n'a vu, ou personne n'a compris ce qu'il devait comprendre, et ça c'est quand même fantastique. (…) Donc nous, on a continué sur notre lancée, nos motivations se sont conjuguées, et je ne sais pas ce qui a plu dans ce qu'on a dit, ni ce qui a été compris dans ce qu'on a écrit, quelles implications ça allaient induire…. On a vu d'ailleurs avec la note que [le Directeur de la DGSU] a faite au Président, que les gens n'avaient pas compris, donc je ne sais pas pourquoi ça a pris ce truc-là, mais je m'en fous et je suis bien content. C'est quand même révélateur d'un champ de liberté conscient ou inconscient, laissé aux agents et qui fait que les agents deviennent des acteurs. » [Extrait d'entretien avec le référent interne, 11 avril 2007]

Convaincant pour certains, passé inaperçu pour d'autres et néanmoins séduisant pour la plupart - en grande partie grâce au flou conceptuel qui le caractérise et qu'il autorise -, le schème participatif continue sa progression. La raison biographique se retrouve aussi au niveau politique, l'élu en charge de l'eau annonçant dès le départ la conviction suivante :

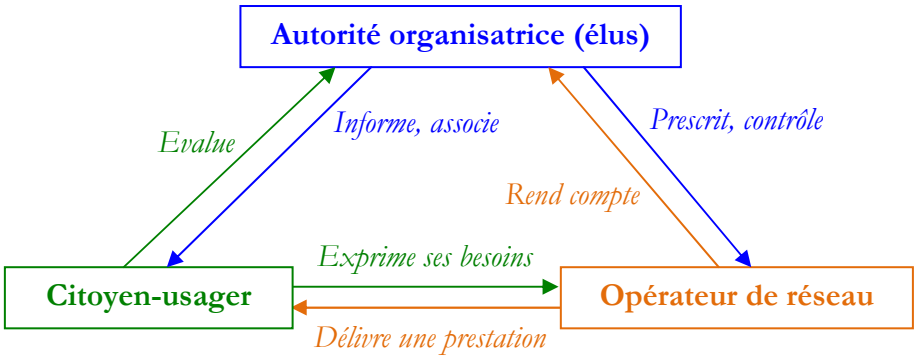
> « Moi, je pense aussi qu'il y a beaucoup à convaincre les élus. Moi, je mets les pieds dans le plat, je vais vous dire, tranquillement. Il faut aussi beaucoup, beaucoup convaincre les élus que la participation, c'est bien. Le rendez-vous, le seul rendez-vous avec le citoyen, ce n'est pas devant les urnes une fois tous les cinq, six ou sept ans, selon le type d'élections auquel vous êtes confronté. (…) C'est un vrai défi, une vraie nécessité parce que sinon, on aura… dans très peu de temps, on n'aura que des consommateurs. (…) Mais après, au niveau d'une commune, d'une agglo, je pense que là, on peut réellement, normalement, pouvoir, si

on a une volonté politique forte, arriver à développer cette démocratie participative » [Extrait d'entretien, 17 juillet 2007]

Le projet de démocratisation de la gouvernance du service d'eau potable bénéficie donc d'une conviction politique forte de la part de l'élu en charge de l'eau potable en faveur de la démocratie participative. Cette volonté initiale ne fera pas défaut au projet, bien qu'elle ne se concrétise pas franchement par la suite dans une posture de prescription politique claire quant aux tenants et aboutissants de la démarche. A ce contexte politique favorable et à la présence d'acteurs convaincus d'une nécessaire démocratisation de la gouvernance de la citadelle technique, on peut ajouter une troisième raison d'ordre graphique pour expliquer et retracer la genèse « immédiate et locale » du projet *Dem'eau*.

C. L'influence d'un schéma

Un « protagoniste inattendu » (Pallez, Kletz *et al.*, 1993, p.24) joue aussi dans la mise en place du projet axé sur la participation du citoyen, en la personne d'un nouveau schéma d'organisation managériale des services urbains. Lors du passage à l'intercommunalité en 2002, la communauté urbaine adopte un schéma de gouvernance fondé sur un modèle triangulaire[60], inspiré des travaux de Claude Martinand et de Dominique Lorrain (Lorrain, 1993; Martinand, 2001) et mis en œuvre par le Directeur de la Direction Générale des Services Urbains (DGSU) (François et Marest, 2006; Marest, 2007)[61].



[60] Rappelons qu'un triangle est une figure plane, formée par trois points (les sommets) et trois segments (les côtés) qui les relient (formant ainsi des angles). Un schéma qui préside effectivement dans la logique managériale de cette intercommunalité : les fréquents témoignages des acteurs de la Direction Générale Environnement et Services Urbains, faisant référence au « triangle infernal », au « triangle magique » ou à « ce satané triangle » en fonction de leurs facilités ou difficultés à l'implémenter, attestent de sa prégnance graphique et pratique au sein des services.
[61] Selon la formule du Directeur DGSU, l'intercommunalité « expérimente [ainsi] un modèle des services urbains à l'épreuve du terrain, dans la durée, pour tester sa robustesse sa robustesse et sa souplesse » [sur lignage par l'auteur].

Cette représentation du système d'action local met en présence trois types d'acteurs dans un schéma relationnel où l'élu, acteur politique du système, se positionne au sommet du triangle en tant qu' « Autorité organisatrice », tandis que l'usager et le gestionnaire du service - public ou privé - se situent à chacune des extrémités de la base. L'idée majeure est de différencier responsabilité de l'organisation et responsabilité de l'exploitation du service public. L'Autorité organisatrice (le pôle politique et exécutif) définit les missions du service public local, en fixe les règles générales d'organisation et informe et associe les citoyens-usagers des orientations du service. L'opérateur de réseau, considéré comme le « *manager* », est strictement dans un rôle de production et de prestataire de service. Il doit justifier son action d'un point de vue commercial, respecter l'ensemble des critères de service définis vis-à-vis de l'usager, et rendre compte des résultats en termes d'efficacité et d'efficience à l'Autorité organisatrice. Le citoyen-usager pour sa part, exprime ses besoins à l'opérateur et évalue la politique publique implémentée par l'Autorité organisatrice. Considéré comme partie-prenante de l'action, en tant que *stakeholder*, il n'est pas réduit à son statut officiel de « client » hérité de la démarche qualité, car il est aussi évaluateur-sanctionneur de l'action publique (Tsanga-Tabi et Verdon, 2006). Destinataire règlementaire du bilan d'activité et des résultats d'analyse d'eau (que l'on peut trouver sur le site Internet de la métropole, notamment le rapport annuel), il est celui qui paye et doit donc être convaincu de payer le juste prix ; enfin, en tant que citoyen, il est (censé être) concerné par la politique du service public et ses modalités de fonctionnement.

Avec ce schéma permettant d'introduire la figure du citoyen dans la « citadelle technique » des services urbains, intervient ce qu'on peut appeler à la suite de Jack Goody, la raison graphique, autrement dit la capacité générative et la force contraignante des supports matériels de la cognition (1979). Les gestionnaires de la communauté urbaine se doivent dès lors de matérialiser le graphique d'organisation des services dont elle s'est dotée, et qui lui sert à la fois d'outil de présentation externe et de réflexivité interne[62]. Comme le souligne un des responsables du projet, « *on a ouvert la boîte de Pandore, avec ce schéma* » : à partir du moment où il est tracé et montré, l'Autorité organisatrice (AO) doit administrer la preuve de la pertinence du schéma et montrer comment elle outille concrètement chacun de ses côtés. Car faire « vivre » ce schéma triangulaire, c'est créer des possibilités de dialogue entre les sommets, ce qui requiert d'outiller, littéralement

[62] Pour ne donner qu'un exemple, le référent interne présente le schéma comme un moteur de réflexivité interne : « *je nous voyais mal mettre en place tout un tas d'outils, sans faire la mesure de l'apport décisionnel de la mise en place de ces outils à la définition des politiques publiques. C'est comme cela qu'on a cheminé, et souvent à partir du triangle* ».

parlant, chaque segment. Pour le lien « AO / opérateurs », c'est la mise en place de contrats d'objectifs[63]. De son côté, la démarche qualité active le segment « Opérateur / Usager », avec la mise en place de la certification ISO, la charte des douze engagements et les enquêtes de satisfaction. Les gestionnaires « se retrouvent » donc avec deux segments du triangle outillés, comme l'illustre bien le récit *infra* :

> « On s'est donc retrouvé avec un petit schéma comme ceci. On va trouver ici [sur le pôle Autorité organisatrice du triangle,] le pouvoir politique et la DGSU. Puis on retrouve ici [sur le pôle "opérateurs"] la régie. Et entre les deux, une règle de fonctionnement qui s'appelle le contrat d'objectifs. Puis on s'est retrouvé ici [sur le pôle "citoyen-usager",] avec quelque chose qui s'appelle l'abonné, l'usager. On a introduit les notions de citoyen, de loin, dans des débats comme ça, mais on en est venu assez vite à parler de clients. On a commencé à réfléchir sur la prise en compte des attentes de l'usager, mais uniquement dans une relation deux à deux et dans une relation de service. »[64]

Mais au-delà d'en « nourrir » les liens graphiques, il faut aussi et surtout maintenir l'équilibre du schéma triangulaire, qui ne saurait être pérenne si un de ses segments ou côtés est défaillant ; or l'outillage de deux segments fait ressortir le vide instrumental du troisième. La figure du citoyen, censée dialoguer avec l'Autorité organisatrice (AO), dès lors que l'opérateur dialogue avec son abonné, apparaît ainsi en creux de l'usager et du client, et que les outils qualité ne sauraient extraire positivement :

> « Dans cette AO, bien entendu, on avait toujours notre usager abonné. Et Nantes Métropole s'est dit : "*l'usager abonné, quand même, n'est pas que ça ; il a bien une relation directe avec l'AO*". On s'est dit que c'était peut-être un citoyen-usager. Dans la description de toutes ces relations deux à deux, on s'est dit : "*là, c'est simple, il y a des contrats qui lient l'opérateur et l'AO*". L'opérateur et l'abonné ou l'usager a un contrat, il a des démarches qualité. Là, on a donc tout un ensemble de relations qui sont liées au niveau de service offert à l'usager. On s'est dit : "*le lien entre l'AO et le citoyen-usager, comment est-ce que ça vit ?*"… Ça vit à travers des principes d'information. L'AO informe l'usager, consulte aussi puisqu'il y a une commission consultative des usagers. Mais, quand on regarde bien ces principes-là, on se rend compte que ce lien-là ne vit pas. Autant ici, à travers des enquêtes de satisfaction, ça fonctionne bien, autant ici, dans la prescription des contrôles, ça fonctionne bien, autant là, on est plutôt dans une boîte noire et dans une absence de représentation vraiment très efficace du citoyen, de l'usager sûrement et en tout état de cause, dans une relation plutôt

---

[63] Comme l'explique le Directeur de la DGSU, « *l'organisation sur le modèle triangulaire implique de la part de l'Autorité organisatrice une formalisation précise des missions des opérateurs (…). Donc, premier point : l'Autorité organisatrice doit formaliser les missions des opérateurs* ». Une petite précision supplémentaire: le service d'eau potable avait déjà fait l'expérience de la raison graphique avant l'intercommunalité en se dotant en interne d'un contrat d'objectifs et de moyens en 1995.

[64] Extrait du premier comité de thèse du 18 juin 2007, qui a commencé par un exposé du contexte général par l'instigateur de la recherche-action et référent interne de *Dem'eau*.

> hiérarchique et descendante de l'AO vers les représentants des usagers que sont les associations de consommateurs dans la commission consultative des usagers. »[65]

Les acteurs font ainsi le constat d'une carence qui fait que le schéma ne peut pas fonctionner sans dépasser le cadre strictement règlementaire de l'information du public et de la consultation institutionnelle. Mais comment rencontrer ce citoyen-usager et dialoguer avec lui ? En le faisant participer. Voilà une bonne raison pour mettre en place un projet de démocratie participative pour « *activer le lien entre Autorité organisatrice et citoyen-usager* ».

De surcroît, pour le référent interne du projet, le nouveau schéma d'organisation vient « stimuler » la raison biographique et permet d'en « retricoter le sens »[66]:

> « Je suis fonctionnaire et si en tant que fonctionnaire je ne contribue pas à activer le lien entre l'AO, le politique et le citoyen-usager, en dehors des bulletins de vote, la légitimité de mon action est nulle (…). Et si en tant que fonctionnaire je n'ai pas conscience de cela, c'est qu'il y a quelque chose de vicié dans le système, et je n'ai pas de légitimité en dehors de celle qui est de consolider ce chaînon-là. [*Il montre sur le schéma triangulaire le lien entre citoyen-usager et AO.*] Et en fait, j'avais des convictions par rapport à ça mais sans le savoir, mais maintenant je sais à quoi le raccrocher. » [Extrait du journal de bord de la recherche-intervention]

Cette hypothèse de la force de la raison graphique nous permet enfin de revisiter la façon dont les acteurs brossent eux-mêmes l'histoire de l'introduction de la préoccupation sur le citoyen : à côté des grandes idées politiques et les discours sur l'avènement d'un citoyen au cœur de l'évaluation des politiques publiques, il y a aussi des éléments plus contingents, des « tracasseries pratico-graphiques » qui ont leur importance dans l'explication de la trajectoire des innovations managériales. La formalisation de cet acteur non humain - un schéma - bousculant les routines organisationnelles permet d'éclairer de manière fine les cheminements souterrains de l'émergence de la préoccupation pour la figure de l'usager-citoyen au cœur de l'action publique locale.

La carrière de la convention cadre entre NM et le *Cemagref* suit les étapes de l'innovation technique, les innovateurs parvenant peu à peu à « intéresser » d'autres acteurs à une innovation considérée désormais comme indispensable (Callon, 1986). Petit à petit, les instigateurs élargissent le cercle de portage pour consolider sa robustesse, en faisant des liens avec d'autres

---

[65] *Ibid.*
[66] Le recours à la métaphore du « détricotage / retricotage » pour expliquer l'introduction de projets d'innovation managériale dans la citadelle technique.

réflexions ou projet managériaux en cours et en valorisant les atouts de la recherche-action ; ils s'érigent en porte-parole de projets traités alors comme indispensables pour résoudre des problèmes identifiés sur quatre points de recherche et d'innovation managériale. En témoigne par exemple l'entrée en scène du Président au Dialogue Citoyen et à la Gouvernance, qui deviendra rapidement un acteur-clé du projet *Dem'eau,* et qui réfléchissait à ce moment-là sur les questions d'harmonisation tarifaire dans les services urbains.

Une fois suffisamment robuste pour passer l'épreuve de la validation politique, le projet suit son petit bonhomme de chemin jusqu'à l'enceinte délibérative communautaire, où le vote semble se dérouler dans l'inattention générale. Puis la logique suit son cours et les différentes fiches-actions sont mises en place, dont celui de la réactivation du lien Autorité organisatrice / citoyen-usager sous forme d'une recherche-action. Ce cheminement original expliquera en partie le quiproquo initial lors du premier comité de pilotage (« *mais pourquoi voulez-vous introduire de la démocratie participative ?* ») et l'importance de l'étape de reformulation et d'appropriation collective des termes de notre mission.

Si le projet a cheminé ainsi « sous le manteau technique » puis obtenu une validation politique officielle, c'est aussi pour une raison stratégique et tactique « pure »[67]. L'idée n'est pas inédite : la validation de ce projet de convention a été conditionnée par le fait que chacun des acteurs du côté de l'Autorité organisatrice avait un intérêt spécifique à se ranger dans les rangs des candidats à la coopération, et c'est cette conjonction d'intérêts de nature différente qui a assuré son succès. Ce pouvait être par opportunisme politique, comme en témoigne la réflexion d'un des instigateurs se référant à la stratégie d'un des porteurs hiérarchiques : « [untel] *à mon avis, il est plutôt dans l'opportunisme de l'action légitimant son rang. Moi ça me va très bien parce que ça me permet de bosser, je n'ai pas d'état d'âme là-dessus et c'est ce qui me va avec lui* » ou carriériste (« *il a envie d'être grand dans son domaine, c'est sûr !* »); pour faciliter une réorientation professionnelle (« *ça sera sûrement l'objet de mon activité jusqu'à mon départ à la retraite* ») ; pour importer les enseignements du projet dans son propre champ d'activité ; ou encore par stratégie de coalition interne, afin de se distinguer d'une autre groupe d'agents au sein d'une direction de service. C'est aussi souvent par curiosité intellectuelle ; on ne peut décemment ranger ce mobile dans le rang de la stratégie pure…

[67] La raison tactique nous paraît subsumer les trois raisons graphique, politique et biographique, que l'on peut considérer comme des déclinaisons stratégiques.

⌖ ⌖ ⌖

Le projet de Convention est né de la logique d'intéressement d'un binôme entrepreneurial se saisissant d'une fenêtre d'opportunité managériale (un nouveau schéma d'organisation) et politique (un contexte consultatif favorable). C'est ainsi que voit le jour une démarche de recherche-action (RA) entre le service d'eau potable de NM et une équipe de recherche du *Cemagref* reconnue pour ses compétences d'expertise scientifique dans le domaine de l'eau et des sciences de gestion. En RA, une grande partie du travail de recherche se fait au sein même de la structure opérationnelle et décisionnelle. Cette démarche déclinée dans le domaine de l'eau potable illustre ce que d'aucuns disent du *Cemagref* : il fait de la recherche de plein air. Voici comment démarre, au sein d'une citadelle technique *apparemment* ronronnante - mais ne faut-il pas se méfier de l'eau qui dort, dit-on - notre recherche en intervention. Poursuivons notre récit avec la description précise du cheminement de cette innovation participative à la fois « ordinaire » (Alter, 2003) et peu ordinaire[68].

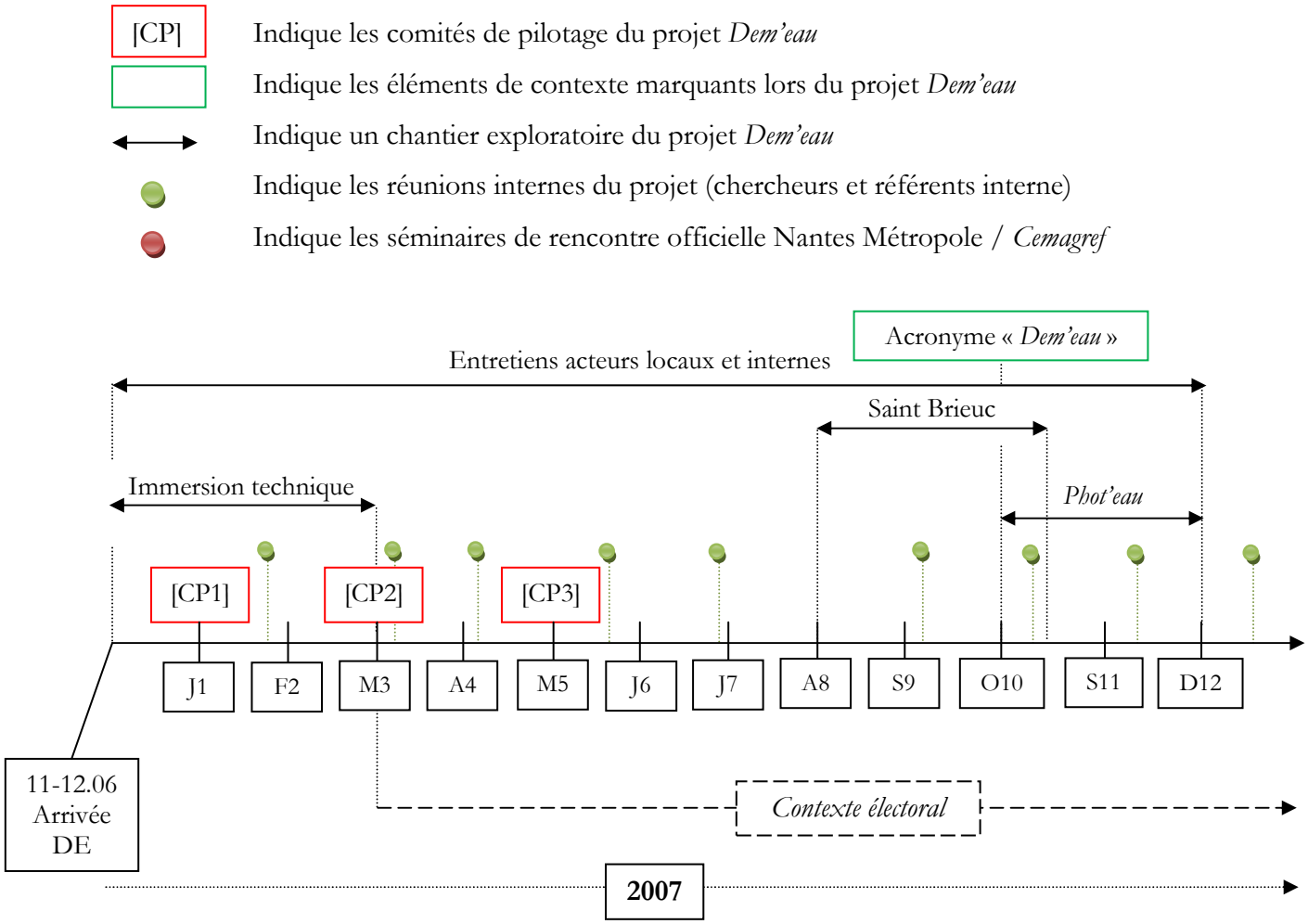
[68] Pour résumer, la typologie de M. Callon se compose de quatre étapes : la problématisation, l'intéressement, l'enrôlement et la dissidence. Partant du postulat les séquences d'une innovation réussie intègrent sa diffusion, les travaux de N. Alter propose un également un séquençage en quatre temps mais qui sont sensiblement différents: l'incitation, l'appropriation, l'institutionnalisation et la diffusion. On restituera l'ensemble des « négociations multilatérales, des coups de force et des ruses » qui nous permis d'arriver à un intéressement réussi du conglomérat concerné et garantir la diffusion du projet *Dem'eau*.

CHAPITRE 2. LA LABORATISATION D'UNE BUREAUCRATIE COMMUNAUTAIRE

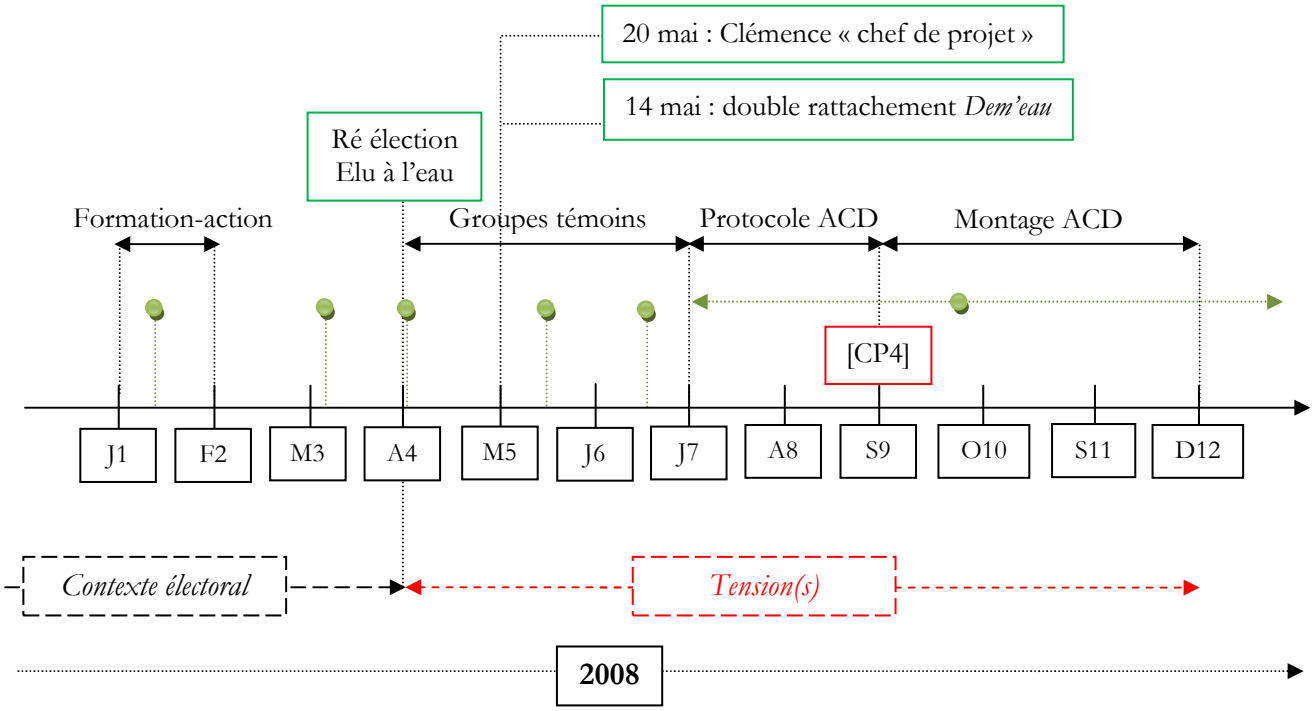
« On a quand même de la chance d'être dans une Direction de l'eau aussi permissive et qui bouge, parce que ce n'est pas tout le temps comme ça »
[*Echange avec un agent de la Direction de l'eau, extrait du journal de bord de la recherche-intervention*]

Nous allons examiner la laboratisation de l'organisation communautaire aux prismes 1) de la méthodologie de recherche employée, 2) des comités de pilotage du projet et 3) des démarches exploratoires du projet *Dem'eau*. On parlera de « laboratisation » dans la mesure où tout d'abord, l'organisation commanditaire a accepté de se transformer en laboratoire au sein duquel a pu être élaboré et mis en œuvre un protocole expérimental de participation citoyenne. Elle a non seulement fourni les ressources et lieux nécessaires, mais elle a été partie prenante à l'élaboration de ce protocole. Cette laboratisation impliquait également l'acceptation d'une opération potentiellement risquée, mais dont le caractère expérimental donnait droit à l'essai-erreur, tant pour les chercheurs que pour les praticiens.

Avant toute chose, pour se donner une vision d'ensemble, dressons la chronologie des différents évènements qui vont alimenter le récit de *Dem'eau* jusqu'à la veille de l'expérimentation « grandeur nature ». Cela nous permettra d'avoir un cadre clair pour le développement de ce chapitre. En abscisse sont reportés les mois de l'année (J1 signifie janvier, par exemple). Ci-dessous, la légende des schémas chronologiques.



J'arrive à la Direction de l'eau (DE) en décembre 2006. Le premier comité de pilotage (CP1) a lieu lors de l'immersion technique dans le service d'eau potable le 11 janvier 2007. Les entretiens au niveau interne puis au niveau local rythment toute l'année 2007. Un rythme d'entrevue régulière permet de tisser une interface serrée entre praticiens et chercheurs, tant au niveau de la conception que du suivi hiérarchique du projet. A partir du deuxième comité de pilotage (CP2), le contexte de campagne électorale vient contraindre cette rythmique d'avancement. Dans l'impossibilité d'avancer l'exploration locale au niveau des représentations des citoyens profanes, le terrain de Saint Brieuc tombe à point pour effectuer une enquête retour d'expérience, suite à accord en (CP3), et facilite la validation de *Phot'eau* à la fin de l'année. Chaque entreprise exploratoire fait l'objet d'une restitution auprès de la DE et des participants. En octobre, le projet trouve son acronyme définitif.



Après une dernière réunion interne (chercheurs et référent interne à l'eau) le 21 décembre 2007, l'année 2008 s'ouvre dans un contexte toujours fortement contraint par les échéances électorales, par la journée de formation-action à la démocratie participative (FA). La pression électorale prend fin avec la mise en place du nouveau conseil communautaire le 10 avril. D'un côté, la reconduite du Vice-président à l'eau garantit une certaine continuité politique, de l'autre, la création de la Vice-présidence au Dialogue Citoyen et à la Gouvernance inaugure le nouveau pilotage du projet désormais rattaché à deux Directions, ce qui peut parfois induire des tensions dues à l'entrée en scène de nouveaux acteurs et une nouvelle répartition des responsabilités. Jusqu'à l'expérimentation grandeur nature, réunions internes, rencontres avec la communauté scientifique et séminaires entre chercheurs et praticiens maintiennent le projet sur des rails solides, malgré la temporalité parfois arythmique.

Le cadre chronologique posé, nous allons tout d'abord détailler les propriétés de la méthodologie de la recherche-intervention. Ensuite, nous analyserons les tribulations du projet.

1. LA RECHERCHE-INTERVENTION

A. Une posture originale

La notion d'intervention est au cœur de démarches qui se sont développées dans diverses disciplines et différentes communautés de recherche (anthropologie, sociologie, recherche opérationnelle, sciences de gestion …). Bien qu'elle soit de plus en plus utilisée, l'intervention reste une posture de recherche peu conventionnelle. Elle bénéficie d'un corpus théorique conséquent, volontiers normatif, mais le nombre d'études monographiques de cas pratiques est plus indigent. Pourtant, son développement interroge à la fois les nouveaux modes de faire de la recherche scientifique et l'évolution des pratiques de l'action publique locale. L'intérêt académique actuel envers la recherche-action (RA) n'est pas nouveau. Déjà dans les années 80, des observateurs faisaient état d'une « vogue actuelle des expressions de la recherche-action » et questionnaient la portée méthodologique et épistémologique d'une démarche dont les contours encore flous autorisent une grande diversité de pratiques (Dubost, Wieworka et al., 1984). Une littérature plus contemporaine insiste surtout sur les bénéfices côté praticien, notamment sur l'efficacité de la méthode en termes de conduite de projet. Cette thèse s'efforce de renouveler le questionnement de la portée de la RA et de la recherche-intervention (RI), qui est une de ses déclinaisons, du côté de la recherche et de la pratique. L'idée n'est pas de « (pro)poser un socle, un cadre ou des fondements pour ce qui deviendrait alors, à nos yeux, la pratique légitime de *La* sociologie d'intervention » (Herreros, 2002, p.20), mais de questionner de façon inductive cette méthodologie de conduite de projet spécifique. Je m'attacherai dans ce chapitre à détailler précisément et interroger la posture d'intervention, pour en tirer quelques enseignements critiques en conclusion. Tout d'abord, quelques précisions s'imposent pour distinguer RA et RI avant de détailler mon expérience personnelle.

Comme on l'a déjà vu, la recherche-action (RA) est le terme générique de la Convention partenariale privilégié par les commanditaires, qui entendent par là des praticiens et des chercheurs investis sur un problème, cherchant ensemble des solutions et accompagnant le changement. Selon la définition de K. Lewin, pionnier de la RA, reprise par Gueissaz, Corajoud et *alii* (2006), ce type de démarche « poursuit un objectif dual qui consiste à réussir un projet de changement délibéré et ce faisant, faire avancer les connaissances fondamentales dans les sciences

humaines et sociales ». Elle propose un ensemble de techniques de recherche qui permettent de réaliser des expériences réelles dans des groupes sociaux. Ces techniques sont fondées sur l'idée que dans le cadre de l'expérimentation sociologique, la recherche et l'action peuvent être unifiées au sein d'une même activité. La RA s'appuie sur l'idée que l'humain et le social, en tant qu'objets d'étude, présentent des caractéristiques spécifiques - intériorité, non-déterminisme et singularités - qui appellent à la mise en place d'une méthodologie différente de celle qui a cours dans les sciences « dures ». Elle favorise « la production et l'appropriation par les acteurs de savoirs reliés à leurs pratiques, ce que la recherche classique a du mal à faire » (Mesnier, 2003). Elle implique dans le processus de construction de la recherche le chercheur et les acteurs participant à l'expérimentation.

La recherche-intervention (RI) se présente comme une déclinaison de la recherche-action (RA). C'est dans cette configuration précise que nous avons mené la recherche, avec une instrumentation spécifique détaillée *infra*. Si l'absence de codification consensuelle de la démarche de RI est notable, deux laboratoires pionniers en la matière[69] ont formalisé des principes et garde-fous méthodologiques solides. A l'instar de la RA, c'est une démarche itérative fondée sur un apprentissage croisé et réflexif entre chercheur-intervenant et praticien : le chercheur participe concrètement à l'action et les acteurs sont amenés à réfléchir sur leur propre système d'action et à participer aux changements produits par la recherche. La particularité de la RI réside dans une radicalisation des principes de RA concernant la posture du chercheur : il est en interaction permanente avec le terrain ; à cet effet, il est à la fois observateur et expérimentateur, analyseur, analysant et sujet inhérent à l'analyse. Elle insiste sur la nécessité de déconstruire les croyances et présupposés culturels qui nous amènent à penser nos organisations soit comme des lieux familiers, soit comme des « boîtes noires », soit comme des « lieux de passage de courants qui [les] transcendent largement » (Moisdon, 1984, p.1).

Les différentes démarches fondées sur l'intervention ont en commun « l'ambition de générer à la fois des connaissances pratiques utiles pour l'action et des connaissances théoriques plus générales » (Hatchuel, David et al., 2001) et s'accordent sur un certain nombre de postulats et de principes, exposés par A. David (2001, pp.193-213). Tout d'abord, la recherche-intervention (RI)

[69] A savoir le Centre de Gestion Scientifique de l'Ecole des Mines et le Centre de Recherche en Gestion de l'Ecole Polytechnique, qui s'attachent à faire de l'intervention un processus fédérateur dans le domaine de la recherche en gestion.

poursuit un objectif de compréhension en profondeur du fonctionnement du système et d'aide à la définition des trajectoires possibles du changement. Deuxièmement, elle postule que la production de connaissances se fait dans l'interaction avec le terrain. Troisièmement, elle repose sur un couplage dynamique entre postulats, théories et pratique, les théories mobilisées par la recherche étant constamment revisitées à l'aune du matériau empirique. Enfin, l'intervention justifie son caractère normatif par référence à des principes scientifiques (recherche de la vérité) et démocratique (l'égal respect des acteurs). La démarche de RI se fonde ainsi sur un rapport original au terrain, qui n'est ni un simple réservoir d'informateurs, ni un simple terrain d'application pour des outils conçus en chambre. L'idée d'interaction continue entre chercheurs et praticiens au sein d'un « collectif de recherche » tout au long d'une trajectoire de changement est prédominante, avec les avantages et risques que cela comporte, j'y reviendrai plus avant. Comment se déroule concrètement une recherche-intervention ?

B. Un processus

Il n'y a pas de modèle unique dans l'intervention, « dont la durée dépend des pulsations, toujours singulières, du lieu où le sociologue se trouve immergé » (Herreros, 2009, p. 99-100). Mais on peut toutefois, par souci de commodité et dans le sillage des travaux de G. Herreros, identifier cinq étapes clefs ponctuant le processus de recherche-intervention (RI). Tout d'abord, il s'agit de cerner l'existence d'une *demande* nécessaire, qui est à la base de l'interaction avec le commanditaire. Cette première phase est généralement suivie par la (re)négociation des termes de la commande initiale. Gilles Herreros insiste sur ce point : au risque d'annuler l'accord de RI, il est nécessaire de reformuler si nécessaire les termes de la demande afin qu'il y ait un consensus initial clair, précis, connu, pour une *commande* approuvée par toutes les parties impliquées dans le processus (2004). Ce fut une phase majeure du projet *Dem'eau*, qui permit de mettre en place un mécanisme de confiance et de dette symbolique réciproques entre praticiens et chercheurs, que les tribulations du projet ne manqueront pas d'altérer[70]. Elle fut régie par une curiosité collective, mais aussi par l'incertitude de l'issue d'une renégociation incessante entre commanditaires et

[70] Les interactions entre chercheurs et praticiens mettent en place un système de dette symbolique et de don / contre don spécifique, qui fait que l'engagement et le lien contractuel liant ces parties prenantes dépassent le domaine strictement professionnel. Ce mécanisme pose question et parfois problème, mais il est également à la source d'un lien fort entre les parties prenantes.

nous-mêmes, scientifiques « mi-engagés, mi-détachés » affairés à mobiliser l'eau potable comme objet de débat public, tout comme d'autres collectifs se sont érigés en porte-parole d'entités non-humaines afin de les faire exister comme sujets pour la recherche scientifique (Callon, 1999, p.66). Pour ce faire, il nous fallait négocier et coexister avec notre sujet d'étude, ce collectif de praticiens qui se posait finalement les mêmes questions que celles que le sociologue se pose : quel dispositif, quelles procédures pour dialoguer avec le destinataire du service, et pour quels buts ? Ce faisant, nous, chercheurs autonomes, nous retrouvions inévitablement enserrés dans la temporalité et les routines particulières de l'organisation du collectif commanditaire. Si cette deuxième phase de renégociation et reformulation collective d'une demande initiale en une commande partagée peut se révéler contraignante et plus longue que prévu, elle est essentielle pour saisir les « implicites de celui qui sollicite l'intervention » et identifier la demande sous-jacente à la commande :

> « Derrière la distinction terminologique entre demande et commande se glisse l'invitation à ne pas oublier, sous-estimer ou déprécier les préoccupations, les intérêts, les soucis, les souffrances éventuelles du commanditaire, toujours au fondement de la demande d'intervention » (Herreros, 2009, p.101)

La reformulation de la commande est garante du bon déroulement de la troisième phase, *l'expérimentation* de la démarche. Cette phase doit permettre notamment l'identification des porteurs de la démarche et l'établissement d'une éventuelle connivence pouvant faciliter le processus[71]. Dans notre cas, cela s'est incarné dans une expérimentation interne longue de dix-huit mois, au cours de laquelle les accélérations et freinages en fonction de la température locale et des jeux de coalition internes ont mis à l'épreuve la robustesse de la démarche. Après cette phase, le chercheur-intervenant doit *formaliser des enseignements et conseils* à destination des commanditaires. Cette quatrième phase est aussi riche qu'elle est exigeante et risquée. Elle a pour objet propre de susciter des controverses, dont le chercheur peut faire son miel. Mais elle requiert une grande vigilance méthodologique et une certaine « plasticité » analytique (Herreros, 2004, p.92). Par ailleurs, ces deux phases d'expérimentation et de formalisation comportent le risque d'une certaine emprise / instrumentalisation du chercheur, qui « négocie » sa marge d'initiative avec des ressources limitées par l'absence de résultats sûrs. Pour éviter cet écueil, il peut avoir

[71] En effet, ces interlocuteurs particuliers peuvent constituer des alliés puissants pour le chercheur et garantir, dans une certaine mesure, le succès de la démarche. *A contrario*, le développement de « résistances locales » (Moisdon) peut sérieusement contrevenir au bon déroulement du projet.

recours à certains principes déontologiques tels que celui de la distanciation ritualisée (au moyen de la rédaction d'un carnet de bord quotidien par exemple). Le chercheur comme analyseur, à savoir l'action de « faire et se regarder faire » selon Gilles Herreros, permet une prise de recul réflexive qui peut constituer un garde-fou contre le risque d'emprise en situation d'immersion totale. Enfin, à la différence d'autres postures de recherche, l'activité du chercheur-intervenant ne se résume pas à « faire irruption dans l'organisation » (Moisdon) pour identifier des problèmes et concevoir de nouveaux dispositifs, elle consiste également en un travail d'accompagnement au changement. C'est là la dimension maïeutique de la démarche : le chercheur est un accompagnateur actif des changements organisationnels. Après les phases de problématisation, de réflexion sur les changements à produire, de conception-test de nouveaux outils, de formalisation des résultats de l'expérimentation, *l'accompagnement dans la mise en œuvre des changements* constitue la dernière phase de la démarche de recherche-intervention.

	Les cinq phases de la recherche-intervention	*Projet Dem'eau*
1	Identification d'une demande « nécessaire »	Réactiver le lien entre Autorité organisatrice et Citoyen-usager
2	Renégociation : de la commande initiale à une demande partagée	Distinguer démocratie participative locale / gestion de proximité / démarche qualité
3	Expérimentation de la démarche Identification des porteurs	Expérimentation *in vitro* Intéressement des « acteurs-ressources »
4	Formalisation, prescription et conseil	Compte-rendu des expérimentations et expériences Proposition d'un protocole d'expérimentation *in vivo*
5	Accompagnement du changement	Expérimentation externe Evaluation et duplication de la démarche participative

⌖ ⌖ ⌖

Modalité d'action originale dans une organisation bureaucratique, l'intervention introduit des éléments « grains de sable » qui bousculent les régimes d'action traditionnels. Dans cette perspective, l'intérêt est non seulement de mettre en place un projet mais aussi de pouvoir observer comment l'organisation va tenter d'ingérer ces éléments en rupture avec sa routine de fonctionnement, et de comprendre combien, quand bien même on l'a convoqué soi-même, il est

parfois coûteux de s'adapter au changement. A se pencher sur la question de l'innovation dans une entreprise,

> « on s'aperçoit que la question n'est plus seulement de choisir, ni même seulement d'imaginer des solutions possibles, mais de savoir comment sont générés les espaces organisationnels et techniques au sein desquels les processus se dérouleront » (David, 2002, p.174).

Au-delà de la décision prise, pouvoir observer la manière dont sont prises (ou non) les décisions, ou mieux encore, pouvoir participer à la mise en place de ces espaces décisionnels et des modalités d'arrêt de décision permet de comprendre les mécanismes de gestion de l'organisation. C'est une des forces de la posture d'intervention.

C. Dem'eau : un dispositif spécifique

Le dispositif de recherche est un indispensable point d'appui de l'intervention. Là encore, il n'y a pas de recette unique et les formes du dispositif peuvent varier, mais un impératif préside au choix de ses composantes :

> « Ce qui importe avant tout, c'est que soit constitué un lieu qui permette d'abord de placer le chercheur en "observation", sous le "contrôle" des acteurs de la situation » (Herreros, 2002, p. 76)

1. Les particularités de la situation nantaise

Quelques traits spécifiques du terrain d'intervention cadrent nos hypothèses. Tout d'abord, je suis arrivée sur un terrain balisé par une équipe de recherche-action (RA) préexistante avec des projets en cours. Dans ce cadre contractuel, le choix de la méthodologie de la recherche-intervention (RI) est le résultat d'un consensus des acteurs impliqués dans la démarche, pour plusieurs raisons. Il tient tout d'abord à la nature de la commande initiale, issue d'une volonté politique municipale forte, dont l'objectif est de parvenir à améliorer les relations entre l'Autorité organisatrice, les opérateurs et les citoyens-usagers grâce à la conception de dispositifs et procédures de participation adaptés à la spécificité de l'objet « eau potable ». Réfléchir à la conception de nouvelles procédures participatives et tester des dispositifs impliquaient non seulement l'investissement en profondeur du terrain par les chercheurs, mais aussi une interaction permanente entre ces derniers et les praticiens.

Une raison biographique a joué dans le choix de la RA, les instigateurs du projet étant familiarisés avec cette méthodologie, qui selon eux permet de pallier une situation d'ignorance initiale relative et répartie de la façon suivante entre les acteurs : ignorance des commanditaires et praticiens concernant la réalité de la démocratie participative et des contraintes inhérentes à la mise en place d'un tel type de procédure d'une part ; ignorance des chercheurs sur les routines procédurales et de la réalité bureaucratique d'un service urbain technique tel que celui de l'eau potable d'autre part[72]. En ce sens, elle constitue une fenêtre d'accès privilégiée pour la recherche, et un moyen sécurisant d'innovation du côté des praticiens, qui se sentent accompagnés d'une expertise complémentaire à celle dont ils sont détenteurs : « *par rapport aux choses que je ne sais pas, je sais que j'ai des accompagnants, des garde-fous, des proposants, et c'est ça le côté vraiment intéressant de la RA* », souligne le référent interne du projet. La démarche est également familière des gestionnaires de la Direction Générale des Services Urbains (DGSU). Elle constitue pour eux le paradigme légitime pour innover dans un tel contexte d'incertitude sur la demande et de tâtonnement collectif, loin des formes de prestations intellectuelles traditionnelles qui semblent peu convenir pour engendrer un matériau encore inconnu, comme l'explique son Directeur :

> « C'est-à-dire que la recherche… les chercheurs, ils font un peu ce qu'ils veulent dans leur labo… voilà. Là, on est quand même… Malgré tout, on est à mi-chemin entre la production de prestation de services et puis la recherche. On est sur un truc hybride qu'on explore, qu'on défriche. On va bien voir ce que ça va donner. Ça aussi, au-delà de la recherche en elle-même et du projet de recherche-action qu'on mène, il y a cette nouvelle forme de travail, qui est intéressante, quand même, entre des chercheurs et des collectivités » [Entretien avec le Directeur de la DGSU, le 30 mai 2007]

Outre la contrainte - mais aussi la sécurité - de ce cadre contractuel, d'autres éléments spécifiques du contexte d'intervention, ou du ressort de la biographie des acteurs, ont cadré son déroulement. Leurs avantages et limites ponctueront le récit du déroulement de l'intervention : une commande floue et peu assumée donnant droit à l'expérimentation mais indigente en termes de prescription politique ; une distance géographique entre terrain d'intervention et laboratoire d'encadrement permettant de prendre du recul mais compliquant les modalités de suivi ; des domaines d'expertise différents créant une appétence autour du projet sans pour autant parer à un risque d'asymétrie dans la mise à disposition des savoirs entre chercheurs et praticiens… Par ailleurs, les niveaux d'expérience professionnelle très variables conféraient une certaine fraîcheur

[72] Cette ignorance réciproque s'accompagne certes d'une certaine « fraîcheur » et d'une volonté d'investissement initial, mais elle conduit également un certain désenchantement à mesure de l'avancée dans la démarche.

et un dynamisme à l'équipe, mais étaient susceptibles de générer frustrations et désenchantements.

⌖ ⌖ ⌖

Au niveau de la méthodologie, nous avons sélectionné des garde-fous dans la « boîte à outils » de l'intervention. L'impératif de RA se couplait avec la distance géographique entre le terrain de la commande (Nantes) et le laboratoire investi dans la convention (Strasbourg). Le dispositif d'intervention *Dem'eau* s'est donc traduit par un chercheur en intervention quotidienne (moi-même). Trois autres outils ont été privilégiés : les collectifs de pilotage ; une immersion permanente avec un premier temps d'immersion dans le monde technique et les métiers du traitement / approvisionnement en eau potable ; la tenue d'un journal de bord.

2. Deux collectifs d'encadrement

Décrivons tout d'abord les deux collectifs encadrant le dispositif d'intervention. Le premier groupe de travail, nommé « groupe technique » puis « groupe de pilotage interne », réunit les chercheurs du *Cemagref* et les référents internes, sa composition évoluant en fonction de la logique du rattachement du projet, au gré des opérations d'intéressement, ou encore en fonction de l'ordre du jour des réunions ou des prestations engagées. Comme on l'a vu dans le schéma chronologique du projet à l'ouverture du chapitre, le groupe interne s'investit fortement dans le déroulement quotidien de l'intervention, en se réunissant régulièrement tout au long du projet, de la reformulation de la commande à la prise en compte des prescriptions citoyennes émanant de l'atelier citoyen *Dem'eau*. Une réunion préparatoire a lieu dès qu'il y a une orientation à donner au projet, un document pour validation à rédiger, un point d'organisation à faire, une expérience à monter ou encore des résultats à restituer, et ce soit à Strasbourg au laboratoire des chercheurs, soit à Nantes Métropole. Sont présents *a minima* dans ce groupe le responsable scientifique du projet, le référent interne de la Direction de l'eau et moi-même au début ; le référent au Dialogue Citoyen et Gouvernance rejoint rapidement le groupe de façon permanente. Il est fréquent de nous réunir à cinq ou six. Par ailleurs, le groupe interne travaille à son auto régulation. Lorsque le dispositif d'intervention se grippe et que l'équilibre du collectif de RA est fragilisé, l'encadrant scientifique du projet assume de jouer le rôle de médiateur en privilégiant une montée en généralité pour réinjecter de la neutralité dans les débats. A mesure que le projet avance, en cas de difficultés d'implémentation, le rôle du tiers externe est assuré soit par le responsable scientifique,

soit par un autre membre du comité, soit par les prestataires intervenant ponctuellement dans le dispositif.

Le second groupe de travail, le comité de pilotage du projet, suit le déroulement des épreuves préparatoires et valide le cadre expérimental. Il se compose des membres du groupe interne, des trois Directeurs de la Direction de l'eau (DE), de la Direction Générale des Services Urbains (DGSU) et de la régie, des élus commanditaires et des membres extérieurs concernés / invités. Ce comité de pilotage se réunit de façon régulière en amont des décisions à prendre. Loin d'être une simple chambre d'enregistrement, c'est un dispositif de confrontation productive de l'intervenant avec ses interlocuteurs.

> « L'échange que ce collectif de pilotage suppose, autorise tout autant la réflexion commune, l'apprentissage réciproque, que la friction ou la controverse. (…) L'intervenant entre avec [ses interlocuteurs] dans un jeu qui à la fois est à analyser, se présente comme un analyseur, et dont, en outre, émergent des analyses. Le dispositif est donc producteur de sens » (Herreros, 2009, p.107-108)

Les réunions ne consistent pas seulement en la validation hiérarchique des propositions du groupe de pilotage interne, elles constituent des enceintes originales de négociation et de discussion collectives au cours desquelles les propositions du groupe interne subissent des épreuves d'ajustement, jusqu'à ce que consensus s'ensuive. Elles contribuent ainsi à l'appropriation collective du schème participatif.

Les allers et retours réguliers entre le laboratoire et le terrain d'intervention permettent d'hybrider le monde des praticiens et celui des chercheurs, et de « laboratiser » l'organisation commanditaire (Callon, Lascoumes *et al.*, 2001). Il s'agit de créer non plus au sein d'un laboratoire de recherche classique, mais au sein d'une administration bureaucratique, un collectif de recherche restreint travaillant sur des objets simplifiés au moyen d'un premier processus de traduction (importation et simplification de données du monde réel au sein du laboratoire confiné que constituent en l'occurrence les bureaux de la communauté urbaine). Les enseignements tirés de ces expériences sont voués à être transportés dans le monde réel par un autre processus de traduction, avec l'expérimentation participative « en plein air ».

⌖⌖⌖

La triple activité d'encadrement, de montage et de validation assumée par ces deux collectifs assurent la solidité de l'intervention en postulant un principe d'inclusion et de transparence,

même si le respect de ce double impératif dans un tel dispositif d'intervention n'est pas toujours aisé. La diffusion systématique des productions scientifiques au sein de l'organisation et une négociation stratégique quotidienne sous diverses formes[73] tissent une interface serrée et continue avec l'organisation commanditaire. Continuons donc notre tour d'horizon de la boîte à outils spécifique de la RI *Dem'eau* avec l'immersion et le journal de bord.

3. Une immersion permanente

L'intervention repose sur une immersion permanente dans le service d'eau potable. Cela se concrétise par mon rattachement temporaire pendant près de trois ans à la Direction de l'eau (DE), un bureau et tout le confort matériel à l'appui. Difficile de créer une interface plus dense entre chercheur et praticiens. Un premier temps d'immersion interne à caractère « technico-technique », ponctuel et non répétitif,[74] vise à comprendre la structuration et les relations de la DE et de la régie, ainsi que la nature des relations entre Autorité organisatrice et opérateur public d'une part, et entre ces deux sommets et le citoyen-usager d'autre part. Cette première approche du système « dans les tuyaux de l'eau potable » a duré trois mois, entre décembre 2006 et mars 2007. Elle était promue par le référent interne de la DE, qui la décrit comme suit :

> « Il s'agit de caler un temps de présence dans chacun des services de l'eau, pour examiner les temps de présence et types de contact avec la clientèle. Faire du terrain signifie aller avec les équipes de dépannage, suivre les chantiers, pour comprendre les questions pratiques et les enjeux techniques de la gestion de l'eau. Il y a un impératif de compréhension et d'écoute des acteurs : comprendre et s'intéresser à leur métier, c'est garantir '*une certaine réussite dans les interactions*' » [Extrait de journal de bord de la recherche-intervention]

L'immersion permanente dans les tuyaux et les bureaux de l'eau potable comporte un double atout descriptif et analytique. Tout d'abord, elle permet de cerner les contours du référentiel consumériste de la citadelle technique dans son appréhension de l'usager, l'évacuation de la figure du citoyen se faisant au profit de celle du client, de l'abonné ou du consommateur et ce même au cœur du discours des instigateurs du projet : pour aller sur les traces de présence éventuelle du

---

[73] J'ai mentionné les réunions du groupe technique, les comités de pilotage internes ; mais on peut aussi inclure comme éléments de lecture pertinents les points d'avancement plus ou moins formels, discussions orales avec les collaborateurs sur des éléments précis ou à partir de documents diffusés pour imprégner l'organisation / pour validation hiérarchique, etc.

[74] Je passerai souvent à l'usine de Laroche, où la régie est implantée, mais les interactions avec les agents de l'opérateur public seront plus ponctuelles et ciblées.

citoyen-usager d'eau, il faut passer par les services traitant avec « l'abonné », le « client » ou le « consommateur ». D'autre part, passant deux mois dans les différents services de la chaîne de production d'eau potable, je m'attache à décrypter le « système d'acteurs concret » (Crozier et Friedberg, 1977) du service d'eau, à cerner la structuration sectorielle et hiérarchique de l'Autorité organisatrice et de l'opérateur, et à comprendre les liens historiques et humains entre ces deux « systèmes experts » (Giddens, 1994). Marquée par la récurrence des thèmes défendus par les agents de terrain dans les revendications syndicales, les mouvements de grève internes[75] ou encore la problématique des différences de traitement salarial et statutaire entre agents administratifs et agents techniques[76], l'immersion fournit un contraste avec le portrait lisse de l'organisation généralement dépeinte par la hiérarchie commanditaire, mettant à jour les stratégies de positionnement rythmant le quotidien des relations entre services de la régie et la DE ou au sein de chacune d'entre elles. Derrière la convivialité des échanges, transparaissent une division verticale du travail variant en fonction des intentions hiérarchiques et des rapports souvent tendus entre cadres et/ou subordonnés, sans que cela n'empêche le collectif d'apprécier de travailler ensemble. Ces tensions inhérentes à l'organisation constituent un élément important pour décrypter les modalités d'engagement, de retrait ou de *disownership* (Gusfield, 1980) des acteurs dans le projet, en fonction de l'état comparatif de leurs ressources stratégiques. Elles sont par ailleurs problématiques pour le chercheur, qui ne peut que difficilement se cantonner à une posture de neutralité axiologique.

Par ailleurs, cette immersion permanente fait de l'intervention un « analyseur » (Herreros, 2004, p.82). Observant jour après jour les faits et gestes de l'environnement d'intervention, nous pouvions suivre et (parfois) anticiper les variations de portage du projet et l'entre soi (voire l'envers de la face institutionnelle) d'une organisation dont les membres, quelque soit l'état de leurs relations socioprofessionnelles, sont contraints à se supporter et à travailler ensemble. Il paraît que les directions de l'eau sont historiquement considérées comme des « placards » où les

[75] Au service Distribution de la régie par exemple : les agents avaient choisi comme moyen de pression la rétention des informations de terrain, comme les relèves de compteur. Une traduction du mouvement de grève qui me semble symptomatique de la part d'un service qui se réclame de l'intérêt public en ne pénalisant pas l'usager qui est au bout de la chaîne de production.

[76] Revendications dont la manifestation ultime s'est concrétisée lors de la cérémonie des vœux du Président de la communauté urbaine : les agents ont en grande partie tourné le dos à la tribune et refusé d'écouter le discours inaugural, en arborant autocollants et drapeaux intitulés « Administratifs en colère ».

administrations parachutent des éléments dont elles ne veulent pas ou plus[77]… cet élément pourrait expliquer la « galerie de portraits » certaine dans laquelle j'ai évolué, peuplée de personnages souvent aussi caractériels que moi. Je me suis efforcée d'ethnographier ce petit monde administratif, les routines procédurales à l'œuvre, les mini complots se fomentant, les alliances stratégiques permettant de faire passer un projet en première page de l'agenda de la DE, les rivalités symboliques ou méthodologiques entre agents et chefs, les coups de tonnerre lors d'une « boulette » sur un dossier, les rétentions d'informations, les rumeurs sur les uns et sur les autres bruissant dans les couloirs (on parlait souvent de « Radio moquette »), les tenants et aboutissants de la fabrication d'ennemis personnels… bref, tout « ces petits riens » qui rythment la vie d'une bureaucratie et qui s'avèrent essentiels à la compréhension des enjeux du projet (Herreros, 2004).

L'immersion dans ce « labo-bureau de l'eau dans les tuyaux » permet également de générer de l'empathie et des relations de connivence nécessaires au bon déroulement de la démarche. Dans cette perspective, elle favorise une sociologie compréhensive et l'analyse interactionniste du quotidien. E. Goffman fait de « ces miettes de la vie quotidienne qui forment l'expérience banale de chaque individu, la manière dont on se dit bonjour, dont on se sent autorisé ou non à serrer la main à quelqu'un » un de ses objets d'investigation favoris, s'attachant à les réhabiliter comme d'authentiques objets sociologiques autonomes (Bonicco, 2007, p.34). Par ailleurs pour le chercheur, « oser la dissonance » tout en étant *entre* et *parmi* les agents d'une organisation (pour paraphraser Herreros, 2002, p.9) donne l'opportunité d'observer de façon journalière la boîte noire de la décision, à savoir quand, comment, dans quel contexte et sous quelle(s) condition(s) elle s'ouvre (ou se referme).

⌖ ⌖ ⌖

Cette plongée au cœur des mécanismes fonde l'intervention comme analyseur, que vient compléter la fonction catalytique du journal de bord, qui se révèle être un outil intéressant mais exigeant et au statut problématique.

[77] Aux dires de plusieurs de mes collègues agents, lors de conversations informelles.

4. Un journal de bord

Troisième outil du dispositif de la RI *Dem'eau*, le journal de bord était censé assurer quatre grandes fonctions : traceur, analyseur, interface de communication autour de l'intervention et enfin, catalyseur. Les traceurs sont des éléments, des « repères [qui] peuvent être des documents écrits tels qu'un plan, un devis, un rapport, une note de service ou d'autres types d'objets qui circulent entre les personnes au sein de l'organisation » :

> « [Les traceurs] facilite[nt] l'identification et la description des processus organisationnels et des réseaux relationnels à travers le temps ainsi que l'identification des personnes-clés et des événements d'une situation organisationnelle » (Paquette, 2005, p.62).

Le journal de bord, où seraient inscrits les détails du déroulement de l'intervention, constituerait ainsi le point de repère de la démarche, mais aussi sa mémoire et pourrait fonctionner comme réservoir à « preuves ». L'analyseur, comme on l'a vu, est l'action de « faire et se regarder faire ». Tenir un journal de bord mutualisé au sein du groupe de pilotage interne (GPI) devait permettre d'organiser une réflexivité et l'interface de communication interne. Par ailleurs, il devait permettre à la chercheuse-intervenante de « catalyser », c'est-à-dire déverser et canaliser ses propres émotions et ressentiments au long de l'intervention. Cet outil fut l'objet de nombreuses tribulations, révélatrices de sa difficulté à passer l'épreuve de la mutualisation entre chercheurs et praticiens.

Repartons du projet initial de journal de bord de la RI *Dem'eau*. D'emblée, nous avons eu le projet de tenir *a minima* deux carnets de bords. Un premier journal « privé », où je recenserais mes impressions, serait à cheval entre les fonctions d'analyseur et celle, plus subjective, de la catalyse, entre journal intime et « défouloir ». Un second journal « public mais confiné », co-écrit et diffusé au sein du GPI, se situerait entre traceur et analyseur. Les notes de cadrage ou d'avancement à destination du comité de pilotage seraient constituées de fragments de ce second journal. Dans la pratique, cet objectif ne fut que partiellement rempli, et pour les raisons que nous allons voir, il a fallu revoir les objectifs de l'outil, ce qui a pu parfois impacter le climat relationnel.

Après quelques tentatives peu fructueuses, nous avons d'abord renoncé à l'objectif de co-rédaction. Ce n'est pas tant le manque de volonté de la part des acteurs qui met à mal l'objectif d'écriture collective, mais plutôt les exigences de l'outil. Tenir un journal de bord entre chercheurs et praticiens impose à chacun une contrainte matérielle de temps, tant pour la (re)lecture et l'écriture que pour le suivi et l'interprétation du matériau. Par ailleurs, il requiert une

grande régularité dans l'exercice. Les « co-scribes » doivent ménager une plage hebdomadaire pour lire et apporter leur contribution, sans quoi soit le journal n'avancerait pas, soit la masse d'éléments à ingérer deviendrait trop conséquente, conduisant alors les membres à se censurer ou à se mettre « hors-jeu ». Le coût d'accès d'un tel outil n'est pas que temporel ou matériel. Il requiert également des compétences rédactionnelles d'expression écrite et d'interprétation inégalement distribuées entre les acteurs[78]. Ainsi le journal de bord de l'intervention n'est-il rapidement maintenu plus que par les chercheurs, plus aguerris sur ce type d'exercice.

Nous tentons alors une deuxième modalité de communication autour de l'outil. Ma « prose » fait l'objet de commentaires et d'analyse par les chercheurs, puis le matériau est divisé en deux, entre ce qui est « publiable » et ce qui relève de ma subjectivité ou de mon affect personnel. La partie « publiable » composée de la description du déroulement de l'intervention et des analyses scientifiques que nous en tirons, est initialement systématiquement diffusée aux membres du GPI, tandis que la partie subjective reste confinée à la recherche. Mais les limites à ce fonctionnement se font sentir rapidement, la rédaction unilatérale engendrant une asymétrie de diffusion en matière de cognition et de réflexivité. Par ailleurs, nous ne pouvons nous prémunir d'éventuelles instrumentalisations stratégiques d'informations portant sur l'organisation, et qui, en étant diffusées dans d'autres arènes que celle du GPI, peuvent nuire au déroulement de la recherche. Ces éléments nous amènent à ne plus diffuser que très partiellement, puis plus du tout, le contenu de ce journal de bord, qui évolue *de facto* vers une fonction plus canalisatrice de mes propres sentiments et atermoiements de chercheuse-intervenante. Mais le retrait du journal est mal vécu et complique les relations dans le collectif de recherche et semble-t-il, bloque ou ralentit en retour mon accès à certaines informations.

In fine, si le journal de bord ne passe pas l'épreuve de la réflexivité interne, il remplit un rôle important d'analyseur, de traceur et de catalyseur pour les chercheurs-intervenants. Le récit des tribulations du projet *Dem'eau*, distillé sur ses 380 pages, en est une illustration. Je ne développe ici que quelques interrogations quant aux enjeux épistémologiques de cet outil méthodologiquement

---

[78] Ces deux obstacles à la coproduction de connaissances *via* la tenue collective du journal sont souvent soulignés. Lors d'une des réunions en comité interne, un des encadrants praticiens évoque la question du temps pour les praticiens : « *je prends Clémence comme une vulgarisatrice qui permet de prendre du recul alors que le praticien n'a pas le temps de lire et est démuni au niveau scientifique »,* dit-il. C'est ce qui lui permet de se placer en « observateur », parce qu'il « *ne peut pas s'investir outre mesure* » : « je *ne peux pas prendre davantage de temps sur mon emploi du temps et l'approche théorique est une quête du Graal pour moi* » [Extrait de journal de bord de la recherche-intervention].

exigeant, au regard de mon expérience. Pour poser les atouts, enjeux et limites de l'outil, on peut partir de la définition que C. Baribeau donne du journal de bord :

> « Le journal de bord est constitué de traces écrites, laissées par un chercheur, dont le contenu concerne la narration d'évènements (au sens très large ; les évènements peuvent concerner des idées, des émotions, des pensées, des décisions, des faits, des citations ou des extraits de lecture, des descriptions de choses vues ou de paroles entendues) contextualisés (le temps, les personnes, les lieux, l'argumentation) dont le but est de se souvenir des évènements, d'établir un dialogue entre les données et le chercheur à la fois comme observateur et comme analyste, de se regarder soi-même comme un autre » (Baribeau, 2005, p.108)

Tous mes mouvements et ceux de l'organisation dans laquelle j'évolue sont retranscrits dans le journal. Pourquoi une telle activité de recensement, à la limite de la névrose scripturale, et comment exploiter ces 380 pages de données composites croisant matériau descriptif et analyse subjective ? Parce qu'il nous faut considérer que chaque élément nous renseigne sur l'avancée de l'innovation technique, pas seulement les données « majeures » :

> « Ce n'est ni pour les beaux yeux de la réflexivité épistémique, ni par une sorte d'indulgence narcissique, mais parce que désormais *tout fait partie des données* : tout, depuis le premier coup de téléphone à un informateur potentiel, le premier rendez-vous avec le directeur de thèse, les premières corrections qu'un client a apportées à un projet de financement (…) » (Latour, 2007, p.194).

Dans la perspective de la sociologie de l'innovation, l'analyse sociologique ne peut plus se limiter à l'action d'une poignée d'acteurs qui sont lors de l'exploitation des données, désignés comme les seuls facteurs de causalité pour expliquer l'enchaînement des faits et les résultats des expériences menées. La réalisation d'une telle étude de cas en intervention demande ainsi d'obtenir le plus d'informations possibles sur la situation étudiée et son historique, sur les acteurs, sur leurs contraintes et ressources d'action, sur les marges de manœuvre des uns et des autres et sur les conditions du changement, afin d'éviter de naturaliser le processus mené lors de la description ultérieure :

> « Il faut que, même des années plus tard, il soit possible de savoir comment l'étude a été conçue, quelles personnes ont été rencontrées, quelles sources ont été consultées, (…) le tout étant précisément daté » (*ibid.*, p.195).

J'y intègre alors tous les éléments qui permettent ensuite de tracer le cheminement du projet et de recontextualiser le récit de la recherche. Par exemple, pour un entretien, au-delà de la date et des échanges, le processus de consignation des données est étendu aux modalités de prise de rendez-

vous, aux réactions de l'interlocuteur par rapport à l'enquête et celles de l'intervieweur, au contexte de l'entretien (humeur des uns et des autres, calendrier contraint par un autre projet…), etc. Commencer à écrire mon journal le premier jour de mon installation nantaise, pour y mettre un point final en faisant mes cartons pour rejoindre un autre bureau dédié à la rédaction de thèse, m'a semblé fondamental. Retranscrire chaque jour ce qu'il y avait de nouveau (ou pas), de bénéfique (ou pas) pour *Dem'eau*, de réussi (ou non) est devenu un geste automatique, partie intégrante de mon travail de recherche.

Cela dit, le journal de bord a une scientificité réelle mais problématique. Comme il poursuit des objectifs pluriels, il se fonde sur la récolte d'éléments de nature diverse. Observations de terrain, annotations, prise de notes en cours de réunions ou d'entretiens, remarques et commentaires divers, consignes et réactions spontanées s'y entremêlent joyeusement, avec les avantages et limites que cela induit dans l'interprétation des données autres que celles issues des entrevues et de l'observation de plages de terrain. Méthodologiquement parlant, la structure composite et le caractère hybride des éléments recensés compliquent son exploitation. Au moment de l'analyse, cette méthode de consignation des données floute les démarcations entre ce qui relève de la description, de l'interprétation ou de la restitution des données par soi-même ou un tiers. Comment distinguer dès lors ce qui est exploitable de ce qui ne l'est pas ? L'utilité de cette retranscription « tous azimuts » peut également poser question, dès lors que la diffusion de telle ou telle donnée peut paradoxalement nuire à la transparence et la publicité du processus de recherche.

Il est vrai qu'utilisées de façon conjointe, la posture d'intervention et la tenue du journal de bord permettent un traçage efficace et précis de détails que n'auraient pas permis d'autres postures et outils de recherche. Mais ce traçage reste conditionné à la subjectivité du chercheur, et parfois la temporalité de l'intervention ne permet pas le recul nécessaire pour passer de la fonction de catalyse à celle d'analyse. Tenir un journal à cadence quotidienne peut ainsi se retourner contre le principe de distanciation analytique, l'entretien d'une subjectivité réflexive pouvant orienter l'analyse. Par ailleurs, au risque d'être un peu caricaturale, le recensement systématique de faits parfois anecdotiques m'amène à formuler une double interrogation. Tout d'abord, on peut y voir un indice de la procrastination de l'apprenti chercheur, qui tend à générer de l'activité de détournement de la masse de travail qui l'attend. Mais surtout, il pointe le risque de déformation de la fonction analytique et catalytique de l'outil. A force de vouloir (tout) analyser et (tout) catalyser, le chercheur peut perdre en objectivité, et *se* perdre dans une forme de névrose

quotidiennement entretenue, que l'on pourrait désigner par « supputation paranoïaque » : tout est interprétable et interprété. Des chaînes de causalité, d'imputabilité ou de responsabilité sont reconstruites à partir d'éléments qui ne résultent parfois que d'un enchaînement de circonstances plus ou moins heureuses. Enfin, comme le souligne C. Baribeau, « le processus de consignation ne doit pas étouffer le processus de découverte » (p.112), or une exploitation intensive du journal de bord peut amener à le considérer comme un outil de vérité alors qu'il ne l'est pas. Mais ce qu'il faut retenir il me semble, c'est l'avantage du traçage que permet le journal, surtout une fois le terrain terminé.

Maintenant que nous avons une vision claire du dispositif d'intervention, voyons comment l'entreprise de laboratisation communautaire s'est déroulée.

2. LES TRIBULATIONS DU PROJET DEM'EAU

Le projet *Dem'eau* puise sa légitimité *a priori* dans les termes de la « Convention de recherche et développement partagés » liant notre organisme de recherche et Nantes Métropole. La mise en œuvre de la participation citoyenne constitue plus précisément le thème de recherche n°4 de la convention ; il s'appuie sur le constat selon lequel « les services publics locaux de demain ne pourront pas se construire sans la participation active des usagers ». Or, si l'on se situe dans le cadre d'une commande *apparemment* clairement identifiée, le lancement des investigations de terrain montre rapidement que cette légitimité n'est pas acquise et que le commanditaire du dispositif participatif se retrouve surpris par l'objet de sa propre commande, dont il impose en quelque sorte la renégociation, et dont il conditionne le démarrage à la démonstration de son « utilité ». Il nous faut alors « retricoter » les termes de la commande afin de créer un accord collectif sur l'expérimentation participative. Pour restituer les tribulations de *Dem'eau*, on peut se fonder dans un premier temps sur l'analyse des comités de pilotage qui avaient pour but de déterminer et valider les orientations à donner au projet (A), et dans un second temps sur la descriptions des chantiers exploratoires menés (B).

La question des contours et de la spécificité délibérative est centrale dans notre travail de recherche. On pose ici le postulat que la délibération se donne à voir dans les comités de pilotage dès lors que des protagonistes, quand bien même l'égalité de traitement et la symétrie de position

ne peuvent être acquises, discutent et statuent ensemble en vue d'arrêter ou de prendre une décision. Cette première définition permet de lever une dichotomie jugée caricaturale entre délibération et négociation. Chaque groupe d'acteurs ou protagoniste s'attache à faire valoir son point de vue et ne concède sur sa demande que s'il trouve un intérêt dans l'échange. Partant, les protagonistes du débat attachent une importance particulière à jauger la portée de leur argument et de ceux des autres. Cette approche, inspirée des travaux de sociologie pragmatique de la délibération permet de « tirer au clair la manière dont s'agencent des jeux d'acteurs et des jeux d'arguments » (Chateauraynaud, 2007, p.131). Posons comme canevas de départ, la démarche suivante :

> « Pour sortir du dilemme entre internalisme (priorité donnée à l'étude des arguments) et externalisme (prédominance des jeux d'acteurs), on peut s'efforcer de penser l'argumentation en termes de portée. Qui porte un argument, sur quoi porte-il et quelle est sa portée ? » (*Ibid.*, p. 133)

Pour analyser les rencontres en comités de pilotage, enregistrés en audio puis retranscrits littéralement et extensivement , on va donc « faire le tour des arguments » (Fourniau, 2007) portés par des protagonistes aux objectifs, ressources et contraintes divergents, mais contraints d'arrêter collectivement une décision sur l'orientation du projet participatif en privilégiant le consensus.

A. Un démarrage chaotique : du quiproquo initial à l'accord collectif

Le 11 janvier 2007, le premier comité de pilotage (CP) donne à voir un quiproquo sur la commande, que les protagonistes vont évacuer au moyen d'un débat sur l'utilité du projet, pour parvenir à un consensus. Une fois la légitimité (fragile) du projet acquise, le second CP du 19 mars 2007 porte sur la clarification des termes de ma mission, le débat oscillant entre échange de propositions et d'objections. Le 22 mai 2007, le troisième CP est davantage marqué par une asymétrie dans l'occupation de l'espace de parole en faveur des commanditaires mais atteste néanmoins d'un intéressement croissant de tous à l'avenir du projet. La répartition des responsabilités en cas de succès / d'échec expérimental est éclaircie tandis que le point d'interrogation sur la question des enjeux susceptibles d'une mise en débat public n'est pas

évacué. Le quatrième CP du 28 août 2008 porte sur la validation du protocole d'expérimentation « grandeur nature » du schème participatif.

1. Le premier comité de pilotage

Pour ce CP1, la « communauté débattante » (Bouvier, 2007) ou le mini « forum hybride » (Callon, Lascoumes *et al.*, 2001) réunit les protagonistes suivants :

- Côté praticien, l'élu en charge de l'eau, les Directeurs de la DGSU, la DE et la régie, l'assistante de direction de la DE, la responsable de la mission d'appui aux Autorités organisatrices / opérateurs publics, qui suit l'ensemble du dossier de la recherche-action (RA) pour le Directeur de la DGSU ;

- Côté recherche, la Directrice de l'Unité Mixte de Recherche GESTE, les trois chercheurs investis dans les chantiers de RA, dont le responsable scientifique du projet, et un Professeur de sciences de gestion à Paris X Nanterre, membre invité et connu des commanditaires pour sa mission de suivi et de conseil de la RA.

Décrivons tout d'abord la nature et le contexte d'émergence du quiproquo, pour ensuite opérer une « balistique » argumentative (Chateauraynaud, à paraître), qui nous permettra d'avoir une photographie claire du positionnement respectif des acteurs à la fin du CP1. Enfin, nous nous arrêterons un instant sur les modalités d'arrêt de la décision et les propriétés du consensus obtenu en fin de séance.

a. Un quiproquo sur la commande : « mais qu'est-ce qu'on fait là ? »

La séance du CP1 est ouverte avec un exposé préparé par les chercheurs pour expliquer les caractéristiques politiques et procédurales de la démocratie participative, afin de la distinguer de la gestion de proximité. On avait repéré lors de l'immersion technique que les praticiens de l'eau considéraient ces deux champs comme synonymes ; en ce sens, le terrain confirmait l'écueil bien identifié par la littérature d'un flou sémantique entourant diverses notions qui renvoient pourtant à des dispositifs, des motivations et des objectifs bien distincts (Bacqué, Rey *et al.*, 2005). Au sein de l'Autorité organisatrice, le schème participatif était fréquemment associé aux outils de la démarche qualité tels que les enquêtes de satisfaction. La matinée de ce CP1 avait d'ailleurs été

consacrée à la restitution des enseignements de la dernière enquête effectuée auprès d'un panel de mille usagers, et le CP1 avait de grandes chances d'apparaître comme une traduction académique de cette restitution.

Il nous faut alors insister sur le destinataire à qui l'on s'adresse, pour distinguer les démarches participatives qui sont orientées vers l'activation des « compétences démocratiques » du citoyen, qui peut s'exprimer, écouter, arbitrer et s'engager dans l'amélioration de l'action publique locale (Blanc, 1999). Ce travail de thèse n'est pas sans antécédents à NM ; il reprend le flambeau d'un travail d'évaluation du fonctionnement de la commission consultative nantaise sur l'eau et l'assainissement (Waechter, 2002; 2003), et d'une première étude portant sur l'évaluation de l'action publique locale par les usagers-citoyens à la DE, dont un bilan de la CCSPL (Jeffs, 2006). Par ailleurs, une doctorante en génie urbain, techniquement encadrée par le Directeur de la DGSU, officie déjà à la DE en convention CIFRE pour déterminer le périmètre du territoire pertinent de l'exercice de l'Autorité organisatrice dans l'eau potable (Niederlaender, 2009), ce qui laissait à penser que l'organisation était familière du recours à la recherche scientifique pour innover dans son fonctionnement. Côté chercheurs, on postule donc que la démarche d'implémentation du schème (la RA) tout comme le sujet d'implémentation (un bilan critique du fonctionnement de la CCSPL et la nécessité de mettre en place un dispositif de participation pour nourrir le lien entre Autorité organisatrice et citoyen-usager) comme chose acquise de tous.

Tandis que les chercheurs posent comme « *point de départ un peu incontournable* » de la démocratie participative un mandat politique fort et clair ainsi que la garantie d'un retour sur investissement pour les citoyens, la première réaction du Directeur de la DGSU est de souligner que la CCSPL « *n'est pas le lieu de la démocratie participative et citoyenne* ». C'est à ce moment de la rencontre, lorsque l'on entre dans le détail des procédures participatives susceptibles d'être expérimentées, que le quiproquo sur la commande se donne à voir. Chercheurs et gestionnaires se renvoient la question des objectifs de la démarche :

> « [Le Directeur de la DGSU] : On ne fait pas de la démocratie participative pour faire de la démocratie participative. C'est important parce que moi, ce que je voudrais savoir, c'est, là où on en fait dans les pays étrangers, pourquoi est-ce qu'on a fait ça. Comme vous disiez, il y a beaucoup de gens qui en parlent et il y a beaucoup de choses ronflantes là-dessus, mais…
> [Le chercheur] : Avant de donner quelques éléments de réponse, moi, je vous retourne aussi la question parce que la commande vient de Nantes Métropole. On veut faire la démocratie participative pour renforcer, renouveler le lien entre l'usager citoyen et l'Autorité organisatrice, ça vient un peu de là.

> [Le Directeur de la DGSU] : Mais je ne sais pas comment la commande a été votée. (…) Je pense qu'on est d'accord sur le fond, mais la commande, c'est : comment on renforce ou on crée un lien, parce que souvent, il n'existe pas, entre le citoyen et l'Autorité organisatrice. Comment le faire ? Quelle est la nature de ce lien ? Comment on le fait vivre ? Pourquoi on le fait vivre ? Vous savez, je pose toujours deux questions : quoi ? Et pourquoi ? Si vous n'avez pas répondu à ça… C'est ça qu'il faut… Au citoyen, ça ne fonctionnera pas. C'est pour ça que je vous pose la question. (…) Dire qu'on veut faire participer les gens, c'est depuis la Grèce antique et ça a suivi plein d'aléas. C'est vrai que la commande est là, mais est-ce qu'il y a quelque chose de solide, si vous voulez, derrière ? » [Extrait de la retranscription du CP1]

Le porte-parole politique rappelle son attachement au projet et indique que les citoyens peuvent jouer *« un rôle d'aiguillon par rapport au programme sur lequel les élus ont été élus et ont en charge de conduire la politique municipale ou communautaire pendant la durée de leur mandat »*. Néanmoins, la brèche de l'objection est ouverte, et les commanditaires manifestent de sérieux doutes quant à la faisabilité, la pertinence et/ou l'utilité du projet. Les protagonistes vont alors peser les arguments « pour » et « contre » le maintien du projet.

b. L'argumentaire : quelle utilité du schème participatif ?

Pour comprendre comment se passe l'évacuation du quiproquo, restituons les arguments échangés entre chercheurs et praticiens, pour ensuite discuter l'échange. Les arguments avancés par les chercheurs figurent à droite, ceux avancés par les commanditaires sont à gauche. Le porteur de l'argument est signalé par une couleur, selon la légende suivante :

Gestionnaires de l'eau potable	*Chercheurs dans l'eau potable*
Elu en charge de l'eau	**Responsables scientifiques du projet**
Directeurs DGSU, DE et régie	**Doctorante**
Référent interne du projet	

On apposera la couleur au numéro d'apparition de l'argument pour ne pas alourdir le texte. Il suffit de lire en suivant la numérotation, en passant de part et d'autre de l'échange. Côté praticiens, les arguments portés visent à démontrer qu'il n'est pas possible ni utile de faire participer le citoyen dans le domaine de l'eau potable. Côté chercheurs, on vise *a contrario* à

souligner les bénéfices de la participation citoyenne dans ce domaine. On va voir que chaque objection trouve une contre-objection, soit directement, soit en différé.

1 « On ne peut pas faire de la participation citoyenne car… »

« La démocratie participative, c'est bien car…. » **2**

3 « Le citoyen s'en fiche des enjeux de la gestion de l'eau potable, car… »

« Le citoyen ne s'en fiche pas car… » **4**

La trame générique des quelques cinquante arguments échangés est la suivante : (1) un Directeur avance l'argument selon lequel il est compliqué de mettre en place de la participation citoyenne dans le domaine de l'eau potable, (2) le responsable scientifique du projet avance un atout de la démocratie participative pour atténuer la portée de l'argument (2). Un autre Directeur mobilise l'argument que le citoyen ne se préoccupe pas des enjeux de l'eau potable (3), la doctorante avance alors un contre-argument (4). Le débat se structure autour de trois axes d'argumentation : la *finalité* du projet, les *conditions de possibilité* du projet et les *enjeux* de la participation dans le domaine de l'eau potable.

Praticien
« *On ne peut pas faire de la participation citoyenne car…* »
« *Le citoyen s'en fiche car…* »

Chercheur
« *La démocratie participative, c'est bien car….* »
« *Le citoyen ne s'en fiche pas car…* »

« C'est différent de la gestion de proximité » **1**

« On pourrait rénover la CCSPL qui ne marche pas » **2**

3 « Avec la CCSPL, on n'est pas dans le champ de la démocratie participative mais sur le lien usager / opérateur »

« Avec un mandat politique fort, ça marche » **4**

« Avec des procédures bien pensées, ça marche, on a des tas d'exemples à l'étranger » **5**

6	« Nous on est factuels. On ne fait pas de la démocratie participative pour faire de la démocratie participative »		
		« La commande votée c'est : renforcer le lien citoyen / Autorité organisatrice »	7
8	« Je ne sais pas comment la commande a été votée »		
9	« Les procédures, oui, mais pourquoi ? »		
10	« ça se fait à l'étranger, mais nous ici, dans l'eau ça servirait à quoi ?		
		« La modernisation de l'usine et la tarification sociale sont des enjeux de débat citoyen »	11
12	« On n'arrive pas à parler au citoyen et à dépasser le stade de la consultation »		
13	« Il y a un dilemme dans l'articulation entre représentation et démocratie participative »		
14	« Avec l'usine, on dépasse le périmètre métropolitain »		
15	« On n'aura que des gens intéressés qui s'y connaissent techniquement »		
		« La démocratie participative c'est de la procédure, il n'y a pas de spontanéisme »	16
17	« Au-delà du robinet, le citoyen s'en fout »		
18	« Le citoyen est guidé par ses intérêts particuliers alors que nous, on doit garantir l'intérêt général »		
19	« Le citoyen veut juste ne pas payer l'eau plus cher »		
20	« On n'a pas de tissu associatif dans l'eau sur lequel s'appuyer »		
21	« Il n'y a pas de conflit »		
		« On pourrait instiller de la démocratie participative dans le fonctionnement représentatif »	22
23	« La plus-value politique de votre approche n'apparaît pas »		

« On ne peut pas savoir ce qu'on va y gagner si on n'essaye pas » **24**

25 « On n'est pas encore dans les outils de démocratie participative »

26 « Protocole, expérimentation, OK. Mais pas de procédure tout de suite »

27 « Que l'usine soit à 200000 ou 280000 mètres cube de capacité, le citoyen s'en fout, il veut juste payer le moins cher pour une eau de qualité »

« Faisons l'effort de penser que l'usine soit un enjeu de démocratie » **28**

« On est dans un nouvel âge de l'action publique » **29**

« On peut considérer qu'il y a une vraie demande de participation » **30**

« On veut des profanes » **31**

« Participer au mouvement de démocratisation de la démocratie, c'est déjà un but en soi » **32**

« On a des exemples montrant que la démocratie participative peut cerner les contours de l'intérêt général » **33**

« La démocratie participative permet de prévenir les situations de crise » **34**

« La démocratie participative est une ressource politique forte » **35**

« NM peut être pionnière en démocratie participative dans l'eau potable » **36**

« C'est un acquis que les citoyens peuvent donner un avis pertinent sur des sujets techniques » **37**

38 « C'est un postulat que les citoyens peuvent donner un avis pertinent sur des sujets techniques »

39 « La démocratie participative, c'est un débat à la mode »

« La démocratie participative, c'est la base de la démocratie » **40**

41 « L'expertise citoyenne, ce n'est pas de la démocratie participative »

42	« La solidarité, les gens n'en ont rien à foutre »		
		« On ne sait pas ce que pensent les citoyens »	43
44	« Le citoyen ne se préoccupe que de la sécurité de l'approvisionnement en eau potable »		
		« La sécurité de l'approvisionnement en eau potable, c'est lié à l'usine »	45
46	« Le niveau de sécurité, c'est le boulot des Directions de service »		
		« Le niveau de sécurité, c'est un sujet de débat citoyen »	47
		« La démocratie participative permet au moins de briser le cercle vicieux de la désinformation »	48
49	« L'indépendance de la ressource est le seul sujet de débat citoyen »		
		« Partir du principe que le citoyen s'en fout est un postulat critiquable »	50
51	« On n'a jamais dit que les citoyens se foutaient de tout, mais ouvrir les projets techniques à la consultation, c'est difficile »		
		« La démocratie participative permet de faire remonter les préoccupations des gens »	52
53	« La partie technique, c'est entre l'Autorité organisatrice et les opérateurs »		
54	« Je pense que ça y est, on a bien exploré, vous savez vers quelle direction aller »		

⌖ ⌖ ⌖

Ce qui s'est dit, quand, par qui et à la suite de quoi cela a été dit apparaît clairement, l'échange se structurant majoritairement autour des porte-parole de la DGSU et du *Cemagref*. C'est tout d'abord la *finalité* du projet qui pose problème, car elle apparaît comme peu claire pour les commanditaires. Comme les chercheurs pensaient être en terrain conquis au niveau de la commande, ils avaient axé leur proposition sur l'aspect procédural de la démocratie participative.

Le porte-parole de la DGSU objecte alors qu'avant de « penser outil », il faut que l'objectif soit clair : « *on ne fait pas de la démocratie participative pour faire de la démocratie participative* » (6). Les chercheurs rappellent l'état de la commande « *votée par NM* », mais le porte-parole de la DGSU souligne qu'il « *ne sait pas comment elle a été votée* ». Cet argument de la « participation-moyen » est atténué par celui de la « participation-but » plus avant, le porte-parole scientifique avançant que « *participer au mouvement de démocratisation de la démocratie, c'est déjà un but en soi* » (32).

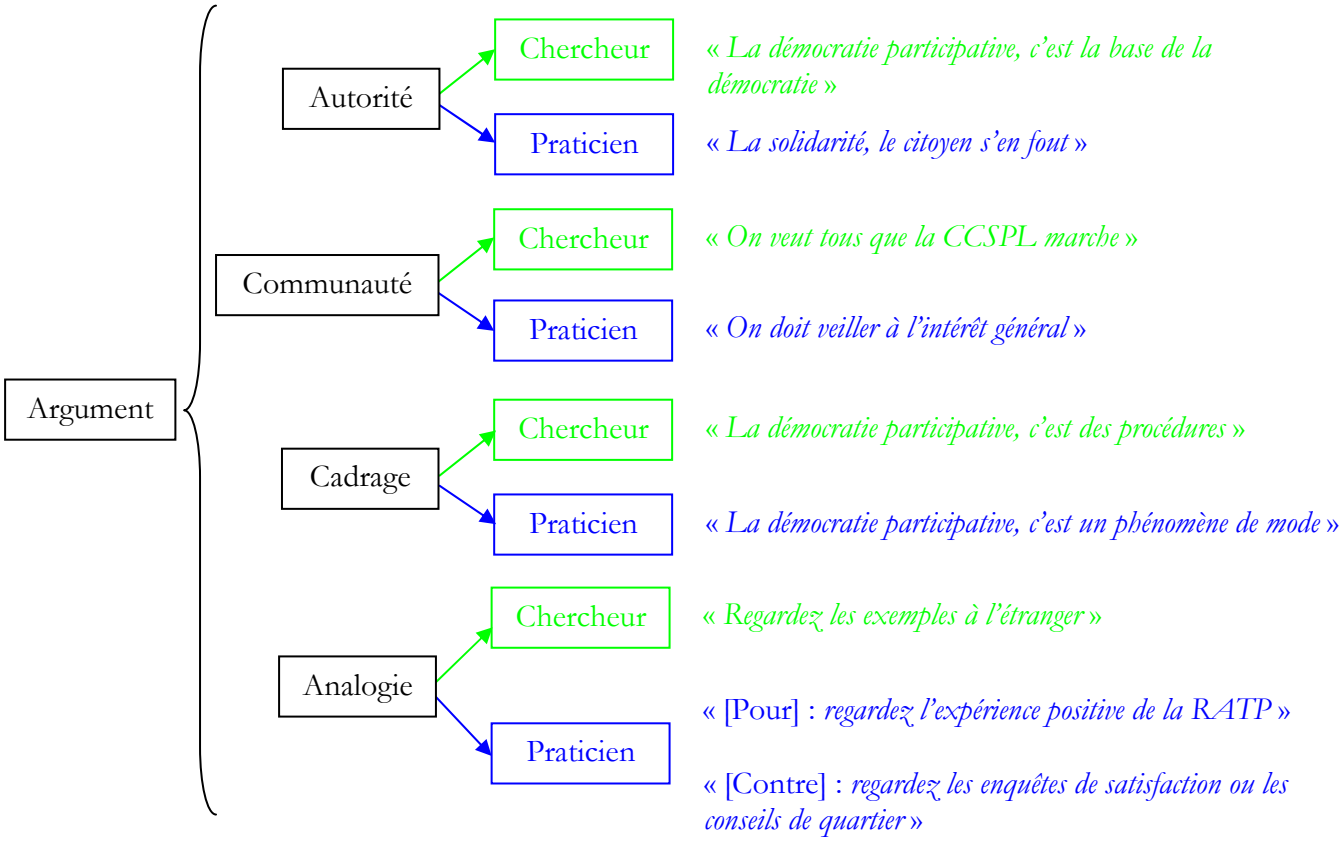
Concernant les *conditions de possibilité* du projet, l'argument des chercheurs d'une citoyenneté active dans le domaine de l'eau potable se heurte au savoir d'usage des commanditaires, leur expérience professionnelle justifiant leur doute à pouvoir dépasser une relation à l'usager strictement consumériste. Les arguments de l'avènement d' « *un nouvel âge de l'action publique* » (29) et d'une démocratie technique en marche (32 et 37) sont contrés par ceux du fonctionnement du système expert et de l'apathie de l'usager. La portée de l'argument du portage politique comme garantie d'efficacité est diminuée par la question de la plus-value politique du projet qui n'apparaît pas clairement et par le « dilemme » entre démocratie participative et système représentatif.

Enfin, concernant les *enjeux* de la participation dans le domaine de l'eau potable (construction ou modernisation de l'usine de potabilisation, sécurisation de l'approvisionnement en eau potable, tarification sociale, indépendance de la ressource), la question de l'usine cristallise les différents jeux et séquences d'arguments. Cet enjeu est évoqué lors de l'exposé du porte-parole scientifique comme une piste de débat public (11). Sans discuter la pertinence de la proposition, le porte-parole politique émet toutefois une réserve : cet enjeu ne concerne pas seulement l'échelle de la communauté urbaine mais pose la question de la solidarité avec Saint Nazaire, ce qui risque de compliquer l'affaire (14) ; il faudrait par ailleurs dépasser le stade de la consultation pour l'aborder, ce que le politique ne sait précisément pas faire (12) ; de surcroît, on risque de concurrencer le pouvoir légitime des élus à prendre les décisions majeures (13). On retrouve dans ce lot d'arguments une limite classique des démarches participatives, qui sont souvent cantonnées au registre de la proximité et aux sujets de « petite politique », les questions de « grande politique » engageant l'avenir d'un territoire demeurant dans le giron représentatif (Bacqué, Rey *et al.*, 2005). Les porte-parole de la citadelle technique, eux, considèrent que cet enjeu n'est pas pertinent et s'attachent à le démontrer à plusieurs reprises. Est tout d'abord mise en doute la capacité ou l'intérêt du citoyen ordinaire à s'intéresser à un tel enjeu technique : « *on n'aura que des gens intéressés qui s'y connaissent techniquement* » (15), parce que le citoyen, guidé par son intérêt particulier se fiche pas mal des enjeux de la gestion de l'eau potable (17, 18 et 19) et que par ailleurs, il n'y a « *pas de*

tissu associatif sur lequel s'appuyer » (20). Pour atténuer la portée du projet qui apparaît comme infaisable, le porte-parole scientifique suggère alors une piste plus nuancée, celle d' *« instiller de la démocratie participative dans le fonctionnement représentatif* » (22), et souligne que l'on cherche des « profanes » (31). Certes, mais le porte-parole de la DGSU avance que tant que la plus-value du projet n'est claire ni pour un élu, ni pour les citoyens, ce n'est pas la peine de penser aux outils (23 et 25) ; par ailleurs, il questionne à nouveau la pertinence de cet enjeu pour le citoyen lambda (27). Le porte-parole scientifique enjoint la « communauté d'argumentation » (Fourniau et Tafere, 2007) à « *faire l'effort* » de se projeter dans un scenario positif, et énumère un certain nombre d'arguments en faveur de la démocratie participative (24, 28 à 33). J'interviens également pour valoriser l'aspect pionnier de la démarche, qui devrait être vue comme une « *ressource* » pour les commanditaires (34 à 36). Mais ce que les chercheurs considèrent comme des « *acquis* » demeurent des « *postulats* » de la démocratie participative qui restent à prouver aux yeux des gestionnaires. L'enjeu de l'usine comme piste de débat public ressort ensuite avec la sécurisation de l'approvisionnement en eau potable. Les porte-parole de la citadelle technique récupèrent à leur compte l'objection du porte-parole scientifique que cette question est « *lié(e) à l'usine* » (45) en précisant que justement, la sécurité, c'est « *le boulot des directions de service* » (46), car « *la partie technique, c'est entre l'Autorité organisatrice et les opérateurs* » (53). Devant la réaction du porte-parole scientifique qui déclare « *ne pas bien comprendre* » et le risque que la collaboration s'arrête là, les porte-parole de la citadelle technique finissent par concéder qu'entre la sécurité de l'approvisionnement en eau potable et l'enjeu de l'usine, « *il y a un lien* » qui pourrait être exploré.

c. Enseignements

On le voit, l'argument de la démocratie technique n'est pas du tout acquis au début du projet. De part et d'autre, on retrouve les quatre « grandes familles » d'arguments de la typologie proposée par Philippe Breton (2003, p.45) : les arguments d'*autorité*, qui convoquent un élément forçant l'adhésion ; les arguments de *communauté*, qui s'appuient sur des valeurs censées être partagées par tous ; les arguments de *cadrage*, qui insistent sur certains aspects et en laissent d'autres de côté ; et enfin les arguments *analogiques*, qui reposent sur un raisonnement par l'exemple ou métaphorique. Les jeux d'arguments, dans lesquels arguments de cadrage et d'autorité prédominent, s'articulent en des combinaisons diverses en fonction de la trame générique suivante (avec en italique, un exemple d'argument porté par les *chercheurs* ou les *praticiens*) :



Cette séquence débattante nous renseigne par ailleurs sur trois autres points : le positionnement des porte-parole des groupes d'intérêt autour de la table, la porosité des frontières entre délibération et négociation, et enfin les modalités d'arrêt d'une décision collective.

Les arguments ont été principalement portés par le porte-parole scientifique et les porte-parole de la DGSU et de la DE. Le débat révèle également que le porte-parole politique ne peut porter ou défendre seul l'externalisation du projet. Après s'être franchement déclaré en faveur du schème participatif (« *j'étais demandeur qu'on aborde ce thème-là parce que c'est effectivement celui qui, personnellement, me tient le plus à cœur (…) et parce que je pense qu'on bute sur une réelle approche du citoyen* »), il adopte ensuite une posture plus nuancée, concédant souvent aux objections des porte-parole de la citadelle technique :

> « J'étais un peu critique par rapport à la démocratie participative, mais il faut réellement, comme le dit [le Directeur de la DGSU], que ce soit un plus pour les élus parce que sinon, ça n'a aucun intérêt » [Extrait de la retranscription du CP1]

Nonobstant ce régime de concession, le porte-parole politique endosse la responsabilité de la commande floue (« *je ne vise personne sinon moi en premier peut-être* », « *je me mets en cause avec mes collègues* ») ; il travaille également à maintenir un climat de confiance et de transparence autour de

la table. On peut noter ainsi la récurrence de formules comme « *on est entre nous là* », « *sans vous dévoiler de secrets…* », « *Là-dessus, je vais être cru…* », « *Moi, je le dis crûment ici, …* », etc. En fin de réunion, le portage politique apparaît moins acquis que ce que la feuille de route laissait présager, et la validation d'une expérience participative « grandeur nature » tributaire des explorations à mener :

> « Vous avez du boulot et plus que du boulot. Les deux premiers points [sur les attentes des acteurs et sur les enjeux] me semblent vitaux dans votre thèse parce qu'il ne faut pas passer à l'étape suivante [des procédures] tant qu'on n'a pas éclairci ces points-là, quitte à avoir plusieurs réunions et à inviter d'autres élus parce que moi, je ne me sens pas légitime tout seul en tant qu'élu par rapport à des questions aussi importantes. Je vous le dis tranquillement. (…) On est complètement en phase exploratoire (…) Moi, je souhaite qu'on borde bien l'affaire avant de se développer. » [Extrait de la retranscription du CP1]

Le porte-parole politique n'est pas suffisamment fort pour faire passer le projet auprès de ses services techniques ou auprès de ses collègues, et nous demande de « *procéder étapes par étapes* ». Dès lors, il valide le scenario proposé par les porte-parole de la citadelle technique, qui consiste à explorer les attentes (des citoyens, élus, associations et services techniques) et les enjeux de la participation dans le domaine de l'eau potable avant d'explorer le champ procédural et de monter l'expérience grandeur nature.

On peut aussi souligner le rôle spécifique du référent interne du projet, qui travaille particulièrement à une politique d'entente et privilégie la voie du consensus en traitant les positions divergentes à parité. Il argumente en faveur du projet en « traduisant » les préoccupations des uns et des autres, comme dans le morceau choisi *infra* :

> « Comme quoi, ce n'est pas tout à fait évident. Dans certain cas, on peut avoir une certaine ouverture en s'appuyant sur le tissu associatif existant et à d'autres moments, il faut peut-être procéder autrement. On se rend compte qu'une des difficultés que doivent avoir les élus - c'est comme ça que je traduis les interrogations de [l'élu en charge de l'eau potable] - c'est qu'on a mis en place des actions participatives, plus dans une logique éventuellement d'expérimentation ou d'opportunisme que de stratégie systématique. L'avantage de cette méthode-là [de recherche-action], c'est qu'on n'a pas théorisé et on n'a pas fait un moule et ça, c'est quand même assez intéressant » [Extrait de la retranscription du CP1]

Il intervient également régulièrement pour rappeler des exemples positifs de démarches participatives, en évoquant notamment l'entreprise de la RATP d'un « *groupe de consensus sur la fraude* ». Cet argument analogique, qui tire sa force du concret, renforce les conditions de

possibilités du schème participatif dans le domaine de l'eau : « *c'est intéressant la conférence de consensus, c'est un truc à creuser* » (Directeur DGSU).

Sont réunies autour de la table des parties en conflit d'intérêt, qui cherchent par elles-mêmes et volontairement la résolution de leur désaccord. En ce sens, la situation arbore certaines propriétés de la négociation. Le processus est indéterminé, car « il peut cheminer dans n'importe quelle direction ; inclure des retours en arrière, ou des bifurcations ; les intérêts des parties peuvent évoluer, et leurs prétentions se modifier au cours même de la négociation ; les stratégies adoptées peuvent se révéler gagnantes, ou conduire, dans un autre contexte, à l'échec » (Bourque et Thuderoz, 2002, p. 7). Par ailleurs, il poursuit l'objectif d'une prise de décision entre des parties indépendantes mais dont les intérêts sont divergents. Dans ce cadre marqué par une certaine asymétrie de ressources entre les acteurs (et le fait que toute tactique n'est pas valable pour chacune des parties), c'est la discussion collective qui permet de faire aboutir le processus. Cette première séquence nous semble illustrer la porosité des registres de la négociation et de la délibération. Cette dernière apparaît comme simultanément fragile et robuste. Fragile, étant donné la tension induite par le quiproquo, l'asymétrie des positions et l'hétérogénéité des ressources cognitives et discursives des protagonistes. Dans le cadre de relations d'autorité hiérarchique où le pouvoir de décision est inégalement distribué mais non monopolisé, pour pouvoir discuter ensemble en vue de prendre une décision collective, il faut être en confiance avec ses pairs (Bouvier, 2007). Ici, la prise de conscience de ne pas être sur la même longueur d'ondes fragilise le contrat de confiance entre praticiens et chercheurs. L'incompréhension culmine sur le sujet de la sécurité de l'approvisionnement en en eau potable et la construction de l'usine. Nonobstant, la délibération n'est pas suspendue pour autant, et les acteurs, sans céder au climat de doute, font l'effort de trouver un terrain d'entente pour réécrire les termes de la mission. Cela ne se fait pas sans une certaine tension, du fait même que les protagonistes attachent de l'importance à la portée de leur argument, comme on peut le voir dans l'extrait *infra* :

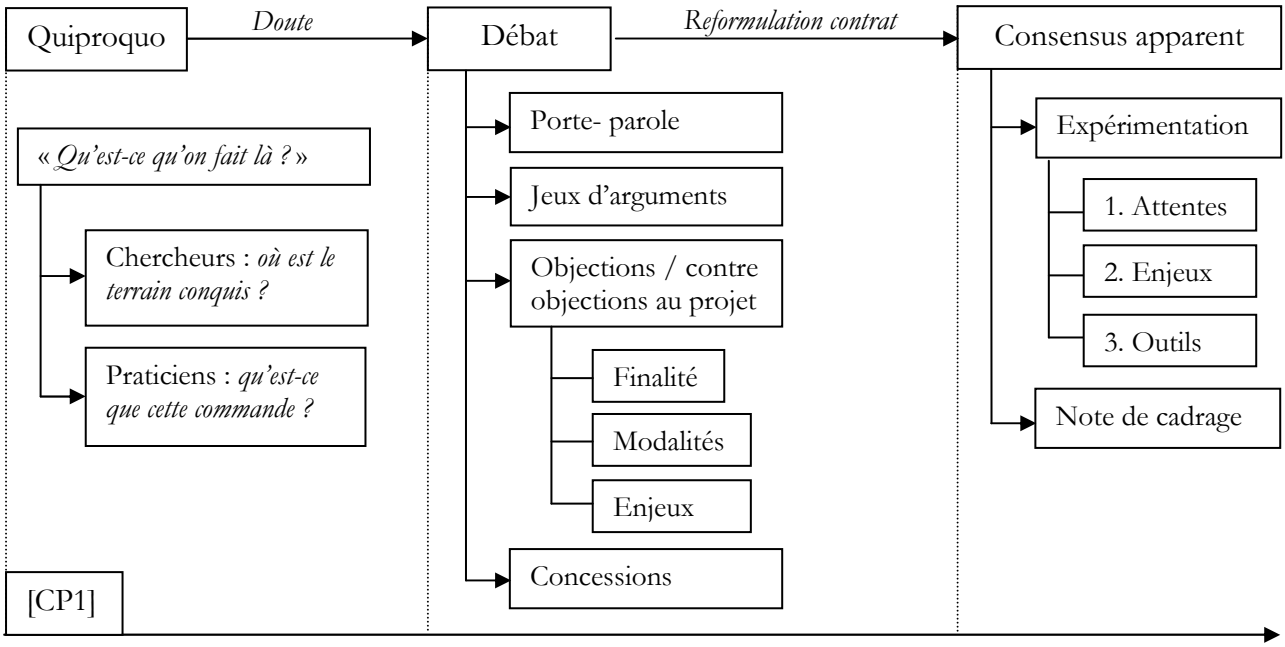
> [La doctorante] : Je voulais juste soulever un point qui me semble récurrent, c'est l'*a priori* selon lequel on part que ça n'intéressera pas le citoyen. Ça, c'est un postulat aussi de départ qu'on peut déconstruire aussi très vite.
> [Un Directeur] : Je n'ai pas dit que ça ne l'intéressera pas. Ce n'est pas ce que j'ai dit.
> [La doctorante] : En tout cas, l'idée (…) c'est de partir du postulat que si le citoyen, la personne, l'individu ou un groupe en tous les cas lambda, ne sait pas, c'est sûr qu'il ne s'y intéressera pas. L'idée, le pari aussi, c'est de changer cette vision-là que les citoyens ont de l'eau. Je pense qu'on peut changer cette vision-là, avec de l'information
> [Un Directeur] : Ce n'est pas ce que j'ai dit, je n'ai pas dit que ça ne les intéressait pas.
> [La doctorante] : Je sais bien, mais…

> [Un Directeur] : On est en débat, je suis ouvert, je ne suis pas du genre… mais il faut qu'on soit bien clair. » [Extrait de la retranscription du CP1]

La reformulation que j'effectue des postulats et schèmes cognitifs sous-jacents aux deux parties dans le débat est jugée caricaturale. Le Directeur précise par deux fois qu'il ne voulait pas dire que « rien n'intéresse le citoyen ». Le développement de mon idée initiale ne suffit pas à évacuer le point de tension ; j'avais visiblement dépassé la norme collective du débat forgée en situation, qui se fonde notamment sur le respect des propos des parties adverses, le Directeur rappelant qu' « *on est en débat, [il est] ouvert, mais il faut être bien clair* ». Mais cette séquence est également bénéfique car suite à cette tension passagère, les commanditaires sont amenés à justifier et clarifier leurs craintes envers l'innovation. Au-delà du doute sur la démocratie participative, c'est surtout la prise de risque politique et la crainte de perdre l'autorité décisionnelle qui nourrit les réticences des commanditaires :

> « [Le Directeur DGSU] : Si on appuie des décisions sur des panels larges de citoyens qui disent qu'il ne faut pas faire ça, etc. et qu'ils savent bien parce qu'on voit bien les associations qui sont expertes, les élus vont avoir une difficulté après pour dire à la population : "*Non, vous avez dit ça, mais on va aller contre parce qu'on pense qu'il vaut mieux faire comme ça*". Ce sera difficile. » [Extrait de la retranscription du CP1]

C'est l'élu en charge de l'eau qui se charge d'arrêter le débat, en déclarant que « *ça y est, on a bien exploré, vous savez vers quelle direction aller* », alors que précisément, la feuille n'est pas clairement cadrée. Mais personne ne conteste l'invitation du porte-parole politique à passer en revue les autres chantiers de recherche-action, et cette proposition fonctionne comme un « expédient » de la décision (Urfalino, 2007, p.55). On obtient donc que le projet ne soit pas immédiatement déprogrammé, et comme qui ne dit mot consent, le « consensus apparent » (*ibid.*) porte sur l'exploration des attentes des acteurs concernés par l'offre de participation et des enjeux susceptibles d'être mis en débat public, avant toute expérimentation procédurale. La confiance est maintenue *a priori* ; est adopté le principe d'une note de cadrage co rédigée pour reformuler la commande initiale. On peut résumer ainsi la description et l'analyse de ce CP1 :



⌖ ⌖ ⌖

Deux mois s'écoulent entre le CP1 et le CP2, rythmés par une acculturation « tambour battant », des frictions professionnelles et générationnelles, et des épreuves et rites de passage scellant un groupe d'acteurs hétérogènes autour de la conduite d'un projet au contenu encore flou mais dont la légitimité semble désormais acquise. La note de cadrage co écrite[79] permet d'évacuer certains points du quiproquo initial, les commanditaires reconnaissant volontiers « *ne pas avoir vu certaines choses sous cet angle* » et qu'il faut désormais s'appuyer sur le tableau comparatif des démarches de démocratie participative et de gestion de proximité « *pour bien faire la distinction entre ce qui est tourné vers l'usager et ce qui s'adresse au citoyen* ».

2. Le deuxième comité de pilotage

Le CP1 s'est clôturé sur un consensus sur la dimension expérimentale du projet, qui lors de la deuxième réunion, joue le rôle d' « accord préalable » et de « point d'appui » à la communauté d'argumentation (Breton, 2003, p.53). Le porte-parole scientifique le rappelle à l'ouverture du CP2 : « *on est bien dans une démarche expérimentale* ». Le CP2 porte désormais principalement sur la clarification des termes de ma mission. Il a lieu le 19 mars 2007, et réunit un comité de pilotage

[79] On trouvera la note de cadrage, dans sa dernière version en mars 2007, en annexe 2.

relativement stabilisé : côté praticien, l'élu en charge de l'eau, les Directeurs de la DGSU, de la DE et de la régie ainsi que le référent interne du projet ; côté *Cemagref*, l'encadrement scientifique et la doctorante.

Le porte-parole scientifique ouvre la réunion avec un exposé visant à asseoir les *« termes marquants de la démocratie participative à avoir à l'esprit »* en privilégiant des exemples et retours d'expérience concrets pour illustrer *« ce que la démocratie participative peut donner »*. Le débat se compose de trois temps de longueur très inégale : le rappel de la légitimité du projet, la clarification des termes de ma mission, qui occupe la plus grande plage, et enfin la question de la validation politique du projet, qui apparaît comme indispensable pour poursuivre l'investigation.

a. Les jeux d'arguments

Comme pour le CP1, regardons comment se sont enchainés les arguments et par qui ils ont été portés, avec le même code de couleurs pour signaler le porteur de l'argument :

Gestionnaires de l'eau potable	*Chercheurs dans l'eau potable*
Elu en charge de l'eau	**Encadrement scientifique du projet**
Directeurs DGSU, DE et régie	**Doctorante (Clémence)**
Référent technique du projet	

« On a des catégories de procédure et des exemples concrets »	1
« Les effets potentiels de la démocratie participative sont bien connus mais il n'y a pas de recette miracle »	2
« Il faut orienter la mission de Clémence en fonction de vos réactions : diagnostic local et cas du jury briochin »	3
4	« On pourrait aller voir du côté du Conseil Général du Finistère »

5	«On peut aussi aller voir du côté du Conseil de Développement de Nantes Métropole (NM), pour les associations »		
		« On veut des profanes »	6
7	« Il vous faut les deux, profanes et associations »		
8	« Dans votre exposé vous ne donnez que des exemples qui ont marché, mais il y a aussi des expériences qui ratent »		
		« Il n'y a pas de recette miracle »	9
10	« On voudrait mettre en place un observatoire du goût de l'eau »		
		« Là on est à la limite entre gestion de proximité et démocratie participative »	11
12	« Ce dispositif est très important, surtout avec le projet de nouvelle usine, on est dans de l'aide à la décision »		
13	« Il ne faut pas négliger cette approche, il faudra demander à Clémence de mettre un accent là-dessus »		
		« Il faut être prudent là-dessus car on veut vraiment solliciter la dimension citoyenne de l'usager »	14
15	« Il nous faut quelqu'un de l'extérieur pour faire le lien avec les autres dispositifs citoyens de NM		
16	« Le paradoxe sur l'eau n'est pas local, il est aussi au niveau national : quelque chose qui ne coûte pas cher aux ménages et qui suscite beaucoup de débats »		
		« Il y a une grande sensibilité sur la transparence du prix et sur la qualité de l'eau »	17
18	« Il faut inscrire votre projet dans le modèle triangulaire amorcé depuis 2001 »		
19	« Effectivement dans le cadre d'un service public, on peut mettre l'accent sur la dimension citoyenne de l'usager »		
20	« La note de cadrage a permis de bien clarifier les termes »		

21	« On est dans un travail scientifique et pas politique, ça c'est important »		
22	« Il ne faut pas que la thèse se limite au territoire de NM »		
23	« Clémence doit aller voir tous les acteurs concernés par l'eau, sinon on risque d'avoir des soucis, et aller voir dans d'autres domaines que l'eau »		
		« Il y a un risque à élargir le champ d'investigation, c'est que ça devienne indécidable »	24
		« Quelle carte de visite de Clémence et pour quoi faire ? Une pêche aux informations ? »	25
26	« Je n'ai jamais parlé de pêche aux informations, il faut que le projet soit partagé avec les collègues »		
27	« Je vais être direct. Il faut avoir l'aval du Cabinet de la présidence et de la Communication externe, car on rentre dans une période électorale »		
28	« On ne peut pas négliger la CCSPL et le Conseil de Développement, en même temps, je veux un panel représentatif de la population »		
		« Le tissu participatif de NM se renouvelle, il faut se greffer dessus »	29
30	« Ne soyons pas naïfs : on oriente toujours les sujets qu'on met en débat, et certains sont des boîtes de Pandore »		
31	« Mon souci personnel c'est de valider la démarche auprès du Cabinet et de la Communication »		
32	« Il faut penser au format, et on ne peut pas laisser Clémence aller toute seule au casse-pipe »		
33	« Il faut faire une note au Directeur Général avec copie au cabinet pour bien expliquer ce que vous faites, pour que vous puissiez rester libre »		

34	« Pas de travail externe avec les acteurs sans validation politique »		
		« Il faut que Clémence puisse investir le processus décisionnel de la DE, en continuant d'investir les thèmes / enjeux suivant : contrat d'objectifs / finalité du service public ; usine / solidarité ; prix / tarification sociale »	35
36	« Il faut impliquer les agents de la DE et de la régie et faire le lien avec les autres innovations de recherche-action »		
37	« Il faut que le cadre soit validé pour avril. Pour l'instant, aucun contact avec personne »		

b. Enseignements

Par rapport au CP1, l'évolution de l'activité débattante est notable. Les commanditaires soulignent tout d'abord les bénéfices de la note de cadrage (*annexe 2*), qui a permis « *de bien clarifier les termes* » (20) et d'asseoir la légitimité scientifique de la démarche : « *on est dans un travail scientifique et pas politique, ça c'est important* » (21). La légitimité du schème participatif (fragilement) acquise, les protagonistes sont davantage dans une situation de discussion ouverte aux suggestions des uns et des autres que dans une posture d'argumentation défensive. Au jeu de l'objection/contre-objection *stricto sensu* se substitue celui de la proposition. Tout au long de la réunion, les chercheurs privilégient le principe de précaution oratoire pour ne pas susciter d'oppositions frontales (« *à ce stade-là, nous, on voit un petit peu la suite [du projet], mais ça va dépendre évidemment de vos réactions* », par exemple). De leur côté, les praticiens puisent dans leur savoir d'usage ou leur expérience personnelle pour apporter leur contribution à la discussion (« *on pourrait aller voir du coté du Conseil de Développement* » [4], « *on pourrait aller voir du côté du Conseil Général du Finistère* » [5], etc.).

Les protagonistes se construisent une « prise » sur le débat en traduisant la finalité du projet : certains soulignent que sur le plan institutionnel local, on peut faire des liens avec les dispositifs de participation existants (4, 15, 23 et 26) ; pour d'autres, la démarche fait écho à un climat national de mise en politique de l'eau (16) ; enfin, sur un plan managérial, le projet doit trouver sa traduction au niveau du triangle organisationnel (18) et veiller à l'inclusion des agents dans l'innovation participative (26 et 36), ce qui sera une constante dans la position de NM. Soulignons également comme traceur de la qualité du débat, une propension plus grande des acteurs à réviser

leurs convictions initiales. Par exemple, suite à la proposition de l'observatoire du goût de l'eau, l'argument des chercheurs sur la distinction entre gestion de proximité et démocratie participative (14) fait son chemin et amène le Directeur de la DGSU à reformuler les termes de la mission : « *effectivement, dans le cadre d'un service public, on peut mettre l'accent sur la dimension citoyenne de l'usager* » (19). A l'issue de ce CP2, la distinction entre registre consumériste et registre citoyen de l'usager semble acquise.

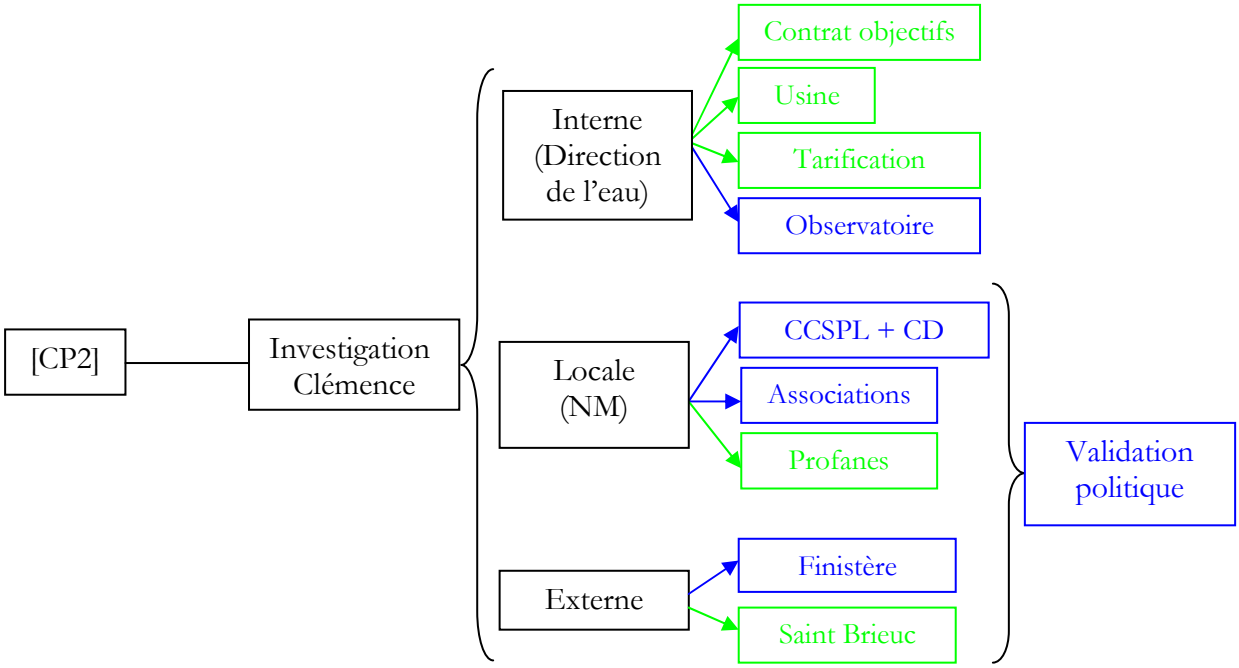
Le débat porte principalement sur le périmètre et les termes de ma mission. Quelle « *carte de visite* » dois-je avancer, et quel espace dois-je investir pour procéder à la « *pêche aux informations* » (25) ? Alors que certains commanditaires plaident pour l'externalisation (« *il ne faut pas que la thèse se limite au territoire de NM* » [22], « *Clémence doit aller voir tous les acteurs concernés par l'eau, sinon on risque d'avoir des soucis, et aller voir dans d'autres domaines que l'eau* » [23]), le porte-parole scientifique émet une réserve (« *il y a un risque à élargir le champ d'investigation, c'est que ça devienne indécidable* » [24]), et rappelle qu'il y a également une investigation interne à mener sur le « *processus décisionnel de la DE* » (35), puisque c'est aussi en fonction de cette connaissance que la « greffe participative » pourra être mise en œuvre.

Cette discussion sur le périmètre de la mission débouche sur la question de la validation politique, que l'élu en charge de l'eau pose clairement comme condition *sine qua non* pour l'investigation locale et extra locale (27 à 31) : le projet a beau être scientifique, il ne saurait faire l'économie d'une validation politique, « *car on rentre dans une période électorale* ». Cette précaution amène le Directeur de la DGSU à conditionner l'investigation locale et externe : « *pas de travail externe avec les acteurs sans validation politique* » (34). Le comité délibère et tranche en faveur d'une note au Directeur Général des Services, avec copie au Cabinet de la Présidence et à la Communication externe.

Au niveau des enjeux, il est acté que l'investigation doit privilégier les pistes de l'évolution du contrat d'objectifs liant l'Autorité organisatrice et les opérateurs d'eau au regard de la finalité d'un service public, de la construction / modernisation de l'usine au regard du principe de solidarité territoriale, et du prix de l'eau avec en filigrane, l'éventualité d'une tarification sociale au regard du principe de solidarité sociale (35). Soulignons aussi l'insistance de la part du Directeur de la DE pour que l'investigation porte également sur un observatoire de l'eau potable (goût et qualité du produit). Ce dispositif « *très important, surtout avec le projet de l'usine* » pourrait constituer une modalité « *d'aide à la décision* » (12) en orientant les élus sur les attentes des usagers, quand bien même on se

situe, comme le souligne le porte-parole scientifique, plutôt dans le champ de la gestion de proximité et sur le versant consumériste de l'usager que dans celui de la démocratie participative (11).

On peut résumer le déroulement du [CP2] comme suit, en bleu, les arguments explicitement portés par les commanditaires, en vert, ceux qui sont à l'initiative du porte-parole scientifique.



Les chercheurs s'engagent à prendre en compte les deux soucis principalement manifestés par les commanditaires sous la forme d'un double ancrage du projet au sein de la DGSU et de la DE, et au sein du tissu institutionnel et social participatif de NM. Tout ce qui relève de l'investigation territoriale (locale ou externe) est soumis à une validation politique préalable.

3. Le troisième comité de pilotage

Le CP3 a lieu le 22 mai 2007. Il réunit le groupe de pilotage « classique » de la DGSU et de la DE, avec l'entrée en scène d'un protagoniste déterminant dans le cheminement du projet *Dem'eau*, et plus généralement, de la promotion du schème participatif à Nantes Métropole (NM), à savoir le Directeur au Dialogue Citoyen et Gouvernance alors à cette époque chargé de mission Cohésion sociale auprès du Directeur Général des Services, travaillant étroitement avec la Direction Générale de la Proximité. Il a activement contribué à la mise en place des comités consultatifs de quartier nantais au milieu des années 90. La rencontre entre chercheurs et

praticiens respecte un format d'échange désormais stabilisé : l'ouverture se fait par un exposé du porte-parole scientifique pour rappeler les acquis du dernier CP, puis la parole est aux commanditaires selon l'ordre hiérarchique. Les chercheurs sont souvent contraints dans leurs propositions par le fait qu'ils ne sont pas détenteurs du savoir pratique sur la gestion de l'eau potable et qu'au-delà de la littérature sur le sujet, ils ne sont pas non plus en mesure d'apporter des preuves tangibles des bienfaits de la démocratie participative. Le porte-parole scientifique souligne en préambule que les investigations sont menées dans le respect du souci manifesté par les commanditaires d'un double ancrage du projet participatif, au sein de la DGSU et DE avec une implication des agents d'une part, et en connexion avec le dispositif institutionnel existant d'autre part.

Après un bref exposé de l'avancement de l'intervention au niveau interne, local et externe conformément aux éléments validés en CP2, le débat porte sur la *répartition des responsabilités de la démarche* entre NM et le *Cemagref*, puis sur la question des *enjeux* et des *modalités d'externalisation* du projet vers l'expérimentation de plein air. Comme pour les deux premiers CP, regardons ce que nous apprennent les échanges et la nature des principaux arguments portés par les protagonistes du débat.

a. Les jeux d'arguments

Gestionnaires de l'eau potable	*Chercheurs dans l'eau potable*
Elu en charge de l'eau	**Encadrement scientifique du projet**
Directeurs DGSU, DE et régie	**Doctorante (Clémence)**
Référent technique du projet	
Directeur au Dialogue Citoyen et gouvernance	

C'est le Directeur de la DE qui réagit le premier au point d'avancement des travaux, où j'évoque notamment la construction d'une prise d'eau de secours en Erdre (et l'impératif de sécurisation de l'approvisionnement en eau potable) et l'harmonisation tarifaire (avec le principe d'égalité de tous devant le service) comme des enjeux susceptibles d'une mise en débat public.

1	« L'harmonisation tarifaire et la prise d'eau de secours en Erdre, c'est du passé, il n'y a pas eu de concertation et il n'y en aura pas »
2	« On s'est concertés entre élus et techniciens parce qu'on ne voulait pas affoler la population »
3	« Clémence a fait un travail solide »
4	« La note est partie en validation politique, mais je ne sais pas où ça en est »
5	« Il faut qu'on soit clair sur les rôles respectifs du *Cemagref* et NM »
6	« C'est le *Cemagref* qui est responsable de la recherche et de la démarche scientifique »
7	« Il faut consulter et associer tout le monde à la démarche, ménager toutes les susceptibilités»
8	« Il faut consulter les maires et les commissions locales des pôles[80] »
9	« Clémence doit se présenter en tant que chercheuse au *Cemagref* »
10	« Il ne faut pas qu'on se plante, car cette démarche a valeur d'exemple »
11	« Je le dis clairement : si on se plante, c'est la responsabilité du *Cemagref*, si c'est un succès, c'est celle de NM »
12	« Il faut voir avec le Directeur Général des Services (DGS) de la Ville de Nantes »
13	« On ne peut pas aller voir chaque commission locale des pôles »
14	« Tout est lié, il faut mener les choses en parallèle et il ne faut pas que Clémence commence à s'engager »
15	« On peut présenter la démarche de RA aux directeurs de pôle »
16	« On ne peut que travailler avec la Direction Générale de la Proximité »

[80] Il est fait référence ici aux neufs pôles de proximité, entités administratives déconcentrées sur le territoire de NM, à qui sont déléguées une partie des compétences communautaires et les services de proximité aux habitants. Cf. pp. 46-49 et 56.

17	« Il faut faire passer le projet en Commission locale[81] »		
18	« Il faut annoncer le projet dans les pôles de proximité »		
		« Il faut trouver un moyen d'annonce globale, on ne peut pas passer dans chaque institution »	19
20	« On peut faire une courte intervention en commission des maires »		
21	« Il faut arriver en position de parfaite humilité »		
22	« Le politique qui anime cette démarche est déjà en position d'humilité »		
23	« Le *Cemagref* doit avoir une position d'humilité »		
		« On partage tous le sentiment d'un essoufflement certain des dispositifs de démocratie participative de NM »	24
25	« Il faut que le projet apparaisse comme la suite naturelle de la politique locale »		
		« On prend des précautions par rapport au terrain »	26
27	« J'ai des instructions politiques claires, il faut être rigoureux là-dessus »		
		« Au niveau du calendrier, l'échéance à respecter est le printemps 2008 pour le lancement de la procédure »	28
		« Il faut qu'on se forme en interne sur la conduite de projets participatifs »	29
30	« Il ne faut pas enfermer le projet dans un carcan DE/DGSU »		
31	« Il faut reposer la question centrale : qu'est-ce qu'on veut et qu'est-ce qu'on attend ? »		

[81] Ici, il est plus précisément fait référence à la structure interne des pôles de proximité, chaque pôle étant doté d'une « Commission locale » censée être consulté pour tout projet d'aménagement urbain qui concerne le pôle en question.

« On est demandeur d'une prescription politique sur les enjeux à mettre en débat public » **32**

33 « On n'est pas capable de vous dire, aujourd'hui, quel enjeu peut être mis en débat ou non »

34 « On manipule ces questions dans l'ombre. Il faut demander au citoyen-usager ce qu'il en pense »

35 « Nous, qui avons la responsabilité de conduire la vie de la Cité, n'avons peut-être pas les mêmes attentes que la recherche sur ce projet »

36 « On ne peut pas dire : '*on va mener une RA*' et puis déjà tracer le chemin sur lequel on veut arriver »

« Il faut savoir sur quoi on peut avancer » **37**

38 « Il y a une part d'incertitude dans toute recherche »

39 « On a souvent commis l'erreur de se mettre à la place de l'usager pour déterminer ce qui est bon pour lui »

40 « Je ne pense pas que la meilleure méthode soit d'aller demander d'abord à l'usager ce qu'il souhaite, il faut qu'on ait d'abord une orientation politique »

41 « C'est là que je suis gêné, car NM ne portera pas la responsabilité politique des questions posées par la recherche »

42 « On n'assumera pas les clashs éventuels provoqués par certaines questions »

43 « Il faut distinguer enjeux et objets de débat public, c'est plus simple »

« On a du mal à voir les enjeux qui sont derrière les objets de débat public » **44**

45 « L'enjeu ici, c'est l'accès de tous au service public »

46 « Est-ce qu'on oserait mettre en débat le schéma départemental d'approvisionnement en eau potable ? »

47	« Le schéma départemental, c'est un outil ou un enjeu ? »		
		« C'est un objet… »	48
49	« L'enjeu, c'est la sécurisation de l'approvisionnement en eau potable »		
50	« L'enjeu, c'est la ressource »		
51	« Il faut faire une liste des enjeux génériques et une liste des enjeux locaux de la gestion de l'eau »		
52	« C'est aux chercheurs de déterminer les enjeux de mise en débat public »		
		« Prévoyons une série d'entretiens sur les enjeux avec les gestionnaires »	53
		« Il faudrait éviter de travailler sur des pistes non pertinentes pour rien »	54
55	« C'est à vous de le déterminer »		
		« J'ai besoin d'aide sur cette question des enjeux »	56
		« Il y a un vrai pari dans le travail d'intéressement des profanes aux enjeux de la gestion de l'eau »	57
58	« Vous faites une liste théorique de ce que vous pensez être intéressant et vous allez voir les citoyens avec »		
		« Il faut aussi cerner les représentations des citoyens sur la notion de démocratie participative »	59
59	« Il faut travailler sur le Comité de Connaissance du Client »		
60	« On n'est pas dans une approche par le client »		
		« On peut en faire un Comité de Connaissance du Citoyen… »	61
62	« Il faut toucher les communes également, en passant par le cabinet de la Communication Externe »		

63 « On n'a pas l'habitude de tout ça, dans la maison »

64 « Bon courage, ce n'est pas un sujet facile ! »

b. Enseignements

Comme on peut le voir, la répartition du temps de parole est plus inégalitaire que dans les deux autres CP. La discussion collective porte tout d'abord sur les modalités de cheminement du schème participatif : comment faire avancer le projet et par qui faut-il passer ? Chercheurs comme praticiens sont confrontés à une contradiction entre principe de précaution institutionnelle d'une part, qui suppose d'aller voir tous les acteurs et entités administratives potentiellement concernés par le projet pour ménager toutes les susceptibilités, et défi d'intéressement d'autre part : on est censé diffuser le projet aussi largement que possible, en prenant le risque de perdre du temps à tenter d'impliquer inutilement certains acteurs qui ne seront pas « preneurs ». Par ailleurs, le repérage des canaux de diffusion pose problème : faut-il passer par les pôles de proximité, les communes, informer les maires, avertir le DGS de la Ville de Nantes, les Directeurs Généraux Adjoints de NM ? Comment cerner le périmètre des acteurs qu'il est bon d'informer ? Faire valider et circuler le schème participatif au sein d'un système expert et d'une bureaucratie complexe peut donner du fil à retordre pour ses gestionnaires, qui n'en connaissent pas nécessairement tous les ressorts :

> « [Le Directeur de la DGSU] : J'ai fait une note au Président de NM en date du 2 mai. Elle est partie. J'ai demandé, là, où ça en était parce que n'avait pas eu de retour… J'ai vu le Directeur Général, il a mis son visa. (…) Je ne sais pas où aller… vous savez, quand ça se passe au sixième étage [du siège], ce n'est pas toujours évident » [Extrait de la retranscription du CP3]

D'une phrase nichée dans la Convention communautaire à une note de validation politique envoyée au Cabinet du Président en passant par les différentes versions de la note de cadrage, le schème participatif passe par diverses épreuves et torsions pour cheminer au sein de l'organisation commanditaire. Si la progression du projet se fait sous contrôle, une fois la note partie dans les tuyaux pour validation, il n'est pas aisé de la suivre. Les acteurs doivent alors avancer en tâtonnant collectivement et sans savoir le retour hiérarchique. Cette situation d'incertitude pèse sur les épaules des praticiens qui insistent sur le principe de précaution, tandis que les chercheurs appellent à alléger autant que faire se peut la tâche de communication autour du projet. Les commanditaires entretiennent par ailleurs un rapport ambivalent quant à la

démarche à suivre, insistant tantôt sur la non diffusion du projet « *tant que l'affaire n'est pas bien bordée* » lorsque les chercheurs proposent une initiative jugée trop risquée, tantôt sur l'impératif de faire connaître la démarche auprès de l'ensemble des acteurs susceptibles d'être concernés, de près ou de loin, lorsque les chercheurs demandent plus de prescription politique. Tout se passe comme si l'incertitude et le tâtonnement étaient les propriétés de l'activité de recherche : « *il faut savoir sur quoi on peut avancer* », fait remarquer le porte-parole scientifique (37); « *il y a une part d'incertitude à toute recherche* » rétorque le porte-parole de la DGSU (38). Le principe de responsabilité du projet en fonction de l'issue de l'expérience est clairement arrêtée par l'élu, avec une répartition pour le moins asymétrique : « *si ça rate, c'est pour le Cemagref, si ça réussit, c'est pour NM* » (11). Comme pour la fin du CP1, la formulation portée par l'autorité politique fonctionne comme un expédient de la décision.

La discussion porte ensuite sur la question des pistes et supports de mise en débat public de la gestion de l'eau potable, avec un travail de définition collective des enjeux / objets et outils de débat public. Sur ce point aussi, les attentes diffèrent : les praticiens considèrent que c'est le travail de recherche qui doit faire ressortir les enjeux à mettre en débat, les chercheurs pour leur part sont en attente d'une prescription politique qui permette d'orienter les travaux exploratoires. Le consensus porte sur la confrontation d'une liste préalablement établie à l'exploration des représentations des usagers-citoyens.

Ce CP3 est rythmé par des « disputes » sur le vocabulaire, que ce soit sur le terme de « comité », ou encore sur la distinction entre « enjeux », « outils » et objets ». Dans chaque CP et celui-ci plus particulièrement, les praticiens convoquent l'argument de la *praxis* pour appuyer leurs objections :

> « Nous, on est factuels »
> « Moi, je suis buté, je pose toujours deux questions : quoi ? Comment ? »
> « Moi, je ne suis pas un scientifique, je ne suis pas un littéraire, je suis un cul terreux opérationnel »
> « Vous savez, moi j'ai les pieds sur terre » [Extraits des retranscriptions des [CP]

La proposition de se pencher sur le sort du Comité de Connaissance du Client, dispositif de la démarche qualité peu exploité au sein de la régie, témoigne de la difficulté encore prégnante à extraire de la figure du citoyen du registre consumériste dominant de l'usager. Soulignons enfin le rôle déterminant du porte-parole technique du projet, qui intervient souvent pour objecter un argument des commanditaires et/ou aller dans le sens de la proposition scientifique (3, 22, 34 et

40). A partir de ce [CP3], le projet baptisé « *Dem'eau* » depuis octobre 2007 bénéficie d'une commande suffisamment consensuelle pour progresser dans l'expérimentation.

⌖ ⌖ ⌖

De mai 2007 à août 2008, le groupe interne se réunit régulièrement, composé des chercheurs du *Cemagref*, du référent interne de la DE et du référent au Dialogue Citoyen et à la Gouvernance, et éventuellement des membres invités. Le terrain briochin occupe l'été et la rentrée 2007, avant de se lancer dans *Phot'eau* (octobre-décembre 2007) puis la journée de formation-action à la démocratie participative (janvier 2008). Avec les groupes témoins, le projet passe une épreuve majeure mi 2008 : un double rattachement à la DGSU devenue Direction Générale de Environnement et Services Urbains et la Direction Générale de la Proximité, l'accélération de l'expérimentation se faisant sentir après les élections communautaires. Le CP4 a lieu le 28 août 2008 et porte sur la validation de l'expérimentation grandeur nature. Avant d'examiner ce qui s'y est dit, par qui et pour quels enseignements au regard de la négociation d'une innovation technique au sein d'un forum hybride, nous allons entrer dans le détail des opérations menées lors de la phase exploratoire de *Dem'eau*.

B. La lente incubation du projet

1. Une temporalité arythmique

La mise en place du projet *Dem'eau* se fait progressivement mais avec des accélérations et des décélérations qui rendent sa temporalité un peu chaotique, de mars 2007 à août 2008. Dans cet intervalle, la citadelle technique oscille entre vigilance et rassurance vis-à-vis du schème participatif. On peut avancer plusieurs raisons pour expliquer cette arythmie, dont deux me semblent essentiels.

a. La quête de légitimité du chercheur-intervenant

Tout d'abord, la légitimité du projet est étroitement liée à la légitimation de mon statut de « chercheuse intervenante débutante », ce qui n'a rien d'évident. Acquérir la crédibilité suffisante pour parler à parité avec nos partenaires demande du temps et constitue une mise à l'épreuve

certaine. La mise en doute de mes capacités à intéresser la citadelle technique se fait particulièrement sentir au début de l'intervention, lors de la préparation d'interventions en séminaire interne. Par exemple, un séminaire interne de la Direction Générale de Environnement et Services Urbains (DEGSU) programmé sur la démocratie participative a lieu le 22 mars 2007. L'avancement des travaux doctoraux, bien qu'ils n'occupent qu'une plage restreinte du programme, fait l'objet d'une surveillance particulière, bienveillante certes, mais qui a comme effet non souhaité de troubler les jeunes chercheuses comme moi ou ma collègue en génie urbain. Pour ma part, je confiais mes interrogations et atermoiements dans le journal de bord :

> « Mercredi 14 mars 2007
> Je croise [un des responsables de la DE]: "*il faut qu'on se voie, j'ai fait des commentaires sur votre présentation et vous les universitaires, vous avez une réputation à défendre*". Beaucoup de choses bloquent en termes de vocabulaire, et je tente d'expliquer que le support a déjà été revu, raccourci et validé avec [le Directeur DGESU]… Mon argument ne touche pas et suscite une contre-réaction : "*Oui mais [lui], il n'a pas connu tout ce genre de réunions, et vous vous n'y étiez pas, quand [un autre chercheur travaillant sur un projet de gestion à la DE] a fait sa présentation, tout le monde chahutait, ils auraient eu des cuillères et des fourchettes, ils auraient fait des castagnettes ! Personne ne l'écoutait, c'était un chahut total ! Et nous après, il faut repasser derrière et faut refaire tout le boulot, faut convaincre alors qu'on n'a pas été crédible. Ah non hein, faut pas se louper ! Faut pas se louper !*"
> J'abandonne et laisse couler, mais les larmes me montent aux yeux, j'ai l'impression que parfois, on ne comprend rien à mon sujet de recherche » [Extrait de journal de bord de la recherche-intervention]

Le journal de bord abonde de séquences de cet acabit, où les « disputes » entre chercheur(s) et praticien(s) constituent de bons prismes de la tension entourant les premiers pas expérimentaux du projet *Dem'eau*. La consolidation de ma légitimité et celle du projet vont de pair. Initialement considérée comme le « *petit moineau* » de la DE, je suis progressivement identifiée au sein de la DGESU comme « *l'experte de la démocratie participative* », la « *thésarde qui fait de la démocratie participative* » ou (dans le meilleur des cas) « *la sociologue qui gagne à être connue* ». Les dossiers ou projets qui ont trait - de près ou de loin - à la participation ou au dialogue avec des usagers, clients, habitants… atterrissent souvent sur mon bureau, pour avis ou prise en charge. Bien que ce soit confortant, cela est problématique lorsque le projet ne relève pas de mon champ de compétences, ou lorsqu'il me parvient parce qu'il est considéré, souvent à juste titre, comme une « bombe à retardement » par la citadelle technique. C'est le cas en février 2008, suite à une commande politique d'une « *expertise citoyenne* » sur la construction d'un broyeur à métaux lourds. Le Président de NM avait déjà arrêté une décision, avec la vente d'un terrain à un exploitant privé pour la construction du broyeur. Plusieurs interventions mesurées de mon encadrement sont nécessaires pour convaincre la citadelle technique, qui freine des quatre fers devant ce qu'elle

considère être une manœuvre de la part du politique, que je ne peux pas faire grand-chose sur ce dossier - si ce n'est rendre un avis défavorable à un projet de concertation des riverains dans un tel contexte. Les autres sollicitations de l'organisation « mère » sont plus heureuses, que ce soit pour animer des séminaires DGESU ou pour donner mon avis sur des projets importants, notamment dans le domaine des transports, pour lequel le Président exige que la Direction des transports soit « *exemplaire en matière de concertation* ».

Ensuite, ma désignation comme « chef de projet *Dem'eau* » en mai 2008 ne sera pas sans ambigüité. Le titre, partant d'une attention bienveillante, officialise mon investissement dans la démarche, mais il m'est généralement compliqué de travailler en direct avec les autres services de la DGESU et de la DE sans avoir la légitimité d'un agent interne. Un collègue de la DE m'avait d'ailleurs mise en garde à ce sujet, en convoquant l'argument suivant :

> « Mardi 20 mai 2008. [L'agent] trouve que je ne devrais pas être « chef de projet », car pour lui en ce moment, les préceptes de la recherche-action dans le cas de *Dem'eau* ne sont pas réunis: "*tu n'échanges pas avec un praticien sur ton sujet, alors qu'entre moi et [un autre chercheur] il y a vraiment un équilibre et un enrichissement réciproque*" » [Extrait de journal de bord de la recherche-intervention]

Par ailleurs, le contexte politique local, marqué par les élections municipales et communautaires, ne simplifie pas l'entreprise d'expérimentation.

b. Le contexte électoral

De mars 2007 à mars 2008, à mesure que les échéances électorales approchent, la marge de manœuvre de l'équipe d'intervention est contrainte, notamment pour entrer en contact avec les citoyens-usagers. Lors d'un entretien avec le référent Dialogue Citoyen et Gouvernance (DGC) le 21 septembre 2007, l'influence du contexte politique local devient très claire :

> [Le référent DGC] : « personne ne sait absolument rien. Aujourd'hui le Président est occupé à composer son équipe municipale nantaise, et on ne sait absolument ce qui va en sortir ni quels impacts cela va avoir sur les rangs de la communauté urbaine. Par ailleurs, démocratie locale et gouvernance constituent un des axes majeurs de la campagne municipale du [Président sortant], et c'est pourquoi les projets et opérations ayant trait à cet axe sont complètement gelés, afin notamment de ne pas faire d'ombre ni de concurrence à sa stratégie électorale » [Extrait de journal de bord de la recherche-intervention]

Mes démarches d'entretien au niveau local s'en trouvent compliquées, les acteurs adaptant leur stratégie de réponse à ce contexte. La citadelle technique semble en prise à un dilemme. D'un

côté, la rétention d'informations domine, il vaut mieux ne pas diffuser le projet et il ne faut rien entreprendre qui puisse avoir l'air d'être parachuté du politique. Il était prévu initialement une annonce du projet en conférence des Maires. Finalement, l'événement est annulé par crainte d'une réaction de la part de l'opposition politique, et nos partenaires nous invitent alors à prendre notre mal d'expérimentation en patience et de nous tenir prêt pour l'après-période électorale :

> « Mercredi 10 octobre 2007
> Calendrier de *Dem'eau* : pour [le référent interne du projet], il ne faut pas se formaliser de la déprogrammation de l'annonce de *Dem'eau* en conférence des Maires, on a la possibilité de "*tricoter dans son coin"*, car il est exclu d'anticiper la campagne du Président. L'idée c'est d'être prêt pour lancer les opérations après les nominations en délégation communautaire en mai 2008 » [Extrait de journal de bord]

De l'autre, les commanditaires, désormais rassurés sur la pertinence d'une telle innovation hors contexte de « prises » de participation, sont tentés de valoriser politiquement la démarche. Le 15 février 2008, le programme municipal du Président sortant est diffusé au sein de la DGESU. Les deux référents internes et DGC et moi-même avons une réunion avec le Directeur de la DGESU. Elle est ouverte par une réaction enthousiaste de ce dernier, qui sort un exemplaire du programme soigneusement surligné :

> [Le Directeur DGESU] :« Regardez, [il lit] : "*pour une métropole citoyenne et solidaire… débat public… concertation…jury citoyen*"… vous êtes en plein dedans ! Il faut y aller ! » [Extrait de journal de bord de la recherche-intervention]

Après les élections, un temps de répit nous permet de lancer les groupes témoins. Mais il est de courte durée, car avec l'arrivée du nouveau Directeur Général des Services, réputé pour sa poigne de fer, les Directions de services sont sommées de fournir les preuves de l'efficacité des projets qu'elles portent. La recherche-action n'y échappe pas, comme en témoigne cet extrait du journal de bord relatant un « déjeuner-réunion stratégique » le 19 juin 2008 entre les Directeurs de la DE et DGESU et les chercheurs afin de parler des contraintes de revalidation de *Dem'eau* par la nouvelle Direction de services :

> « La revalidation des projets est systématique, elle a pour but avéré de rationaliser la gestion des projets dans les services urbains et de faire le tri, *grosso modo*, entre les projets qui ont fait leurs preuves et ceux qui ne méritent pas de vivre. Au niveau des projets de recherche-action, un rappel à l'ordre a été clairement envoyé à la DGESU, qui est sommée de démontrer l'efficacité d'une telle méthodologie d'innovation en fonction des résultats obtenus. C'est pour nous chercheurs, l'occasion de voir comment les organisations sont contraintes par de nouveaux schémas de rationalisation. Les innovateurs, comme le dit Bruno Latour, ne savent parfois pas eux-mêmes ce que vont produire leurs innovations ni

> en quoi elles consistent… [Le Directeur DGESU] annonce ainsi: "*il va falloir tout repasser à la moulinette de la validation technique et politique, et donner des preuves de ce que nous faisons. Déjà qu'on ne savait pas vraiment ce qu'on faisait ; alors là, donner des preuves…*" » [Extrait de journal de bord de la recherche-intervention]

Suite à cette remarque, les chercheurs insistent sur le statut spécifique de *Dem'eau* et le caractère particulier de son calendrier, constitué de phases de préparation plus ou moins longues et de plages expérimentales assez intenses, avec des facteurs d'accélération et de décélération endogènes ou exogènes. Nous soulignons aussi l'aspect positif de résultats politiquement et conjoncturellement fortement valorisables. Le Directeur de la DE approuve l'argument du caractère spécifique de *Dem'eau*, qui justifierait de contourner la contrainte de revalidation en faisant un comité de pilotage « *élargi* ». Mais le Directeur DGESU rappelle ses contraintes : « *je sais bien, mais je vous ai dit que ça ne dépendait pas de moi, je dois tout refaire passer à la moulinette, alors il est hors de question de faire autrement* ». Faire passer les projets « à la moulinette » correspond à une validation en deux étapes qui fonctionnent comme des clapets anti-retour : le passage du projet en Comité de Pilotage Technique (CTP), puis s'il passe cette épreuve, en Comité de Pilotage Politique (CPP). Le cas échant, le projet est balayé de l'agenda, et ne peut être soumis à nouvelle validation… En somme, si un projet échoue à la première épreuve du CTP, c'est un petit peu comme lorsque l'on échoue au Monopoly, l'aspect ludique en moins : il ne passe pas par la case départ, ne touche pas 200000 euros et va directement au trou. Heureusement, *Dem'eau* semble avoir incubé suffisamment longtemps au sein de la DE et la DGESU pour ne pas devenir un « *hopeful monster* », une innovation prometteuse mais chassée par d'autres plus brutales, faute d'avoir été protégée assez longtemps (Latour, 1999).

⌖ ⌖ ⌖

Dans ce contexte de légitimité fragile et de contrainte locale, il importe de trouver un mode expérimental interne qui permette d'avancer sur les « points obscurs » de la commande, sans heurter le fonctionnement ou les craintes de l'organisation commanditaire. Après une phase d'entretiens exploratoires au final assez décevante, les acteurs institutionnels et associatifs locaux semblant désemparés et sans idées ni attentes en matière de démocratisation du service d'eau, d'importantes questions demeurent pour construire l'offre participative. Progresser vers l'expérimentation « grandeur nature » requiert de confronter nos postulats théoriques des enjeux de citoyenneté active dans le domaine de l'eau potable, en assurant l'appropriation interne du

schème participatif. Présentées sommairement dans le cadre introductif de cette thèse, trois expérimentations aux objectifs et public-cible complémentaires sont réalisées.

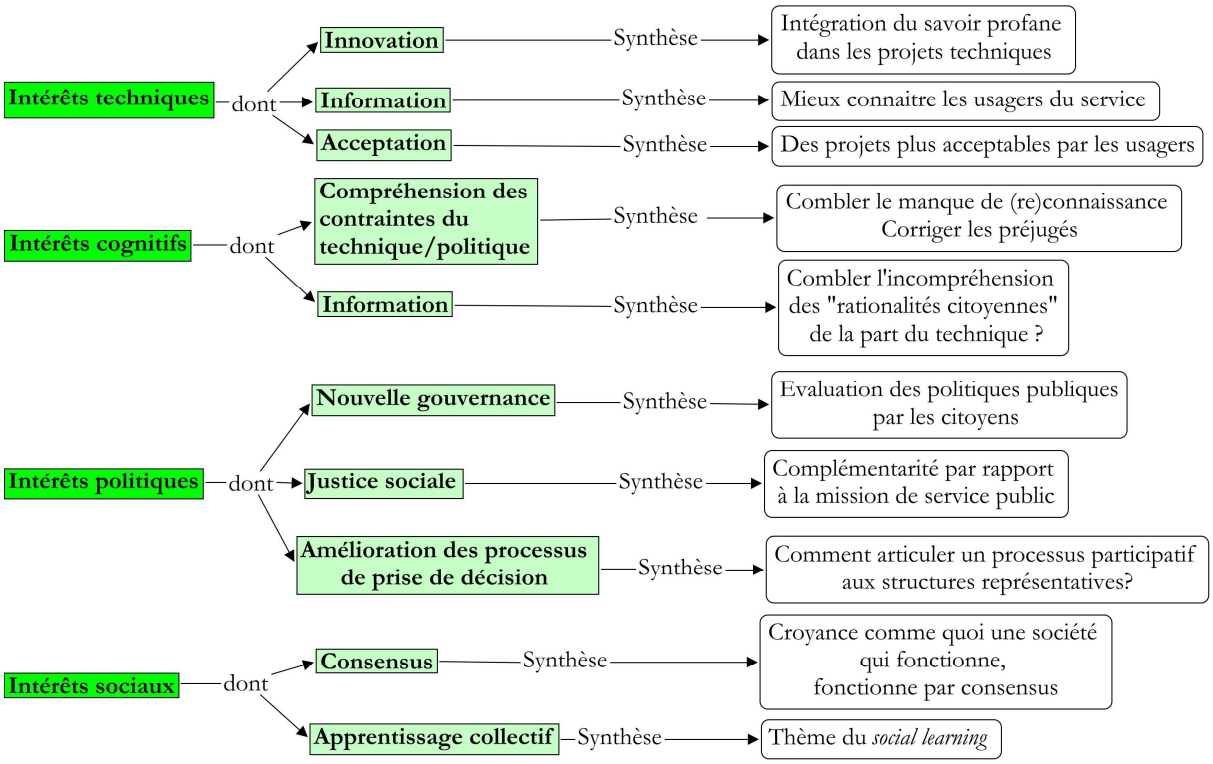
Nous avons eu l'occasion dans le premier chapitre de cette étude de restituer ce que nous avait enseigné *Phot'eau* au regard de l'exercice de la citoyenneté dans la gestion de l'eau potable. Nous allons relater ici les enseignements des autres chantiers exploratoires, la journée de formation-action et les groupes témoins.

2. Le regard de la citadelle technique sur le schème participatif

Une fois les représentations des profanes explorées au niveau micro, il nous fallait encore répondre au souci d'inclusion des agents dans l'expérience participative. D'où cette journée de formation-action (FA) prévue pour familiariser les agents du service d'eau (Direction de l'eau [DE] et régie) avec la démocratie participative, et réalisée en collaboration entre chercheurs et praticiens. Elle s'est déroulée le 17 janvier 2008.

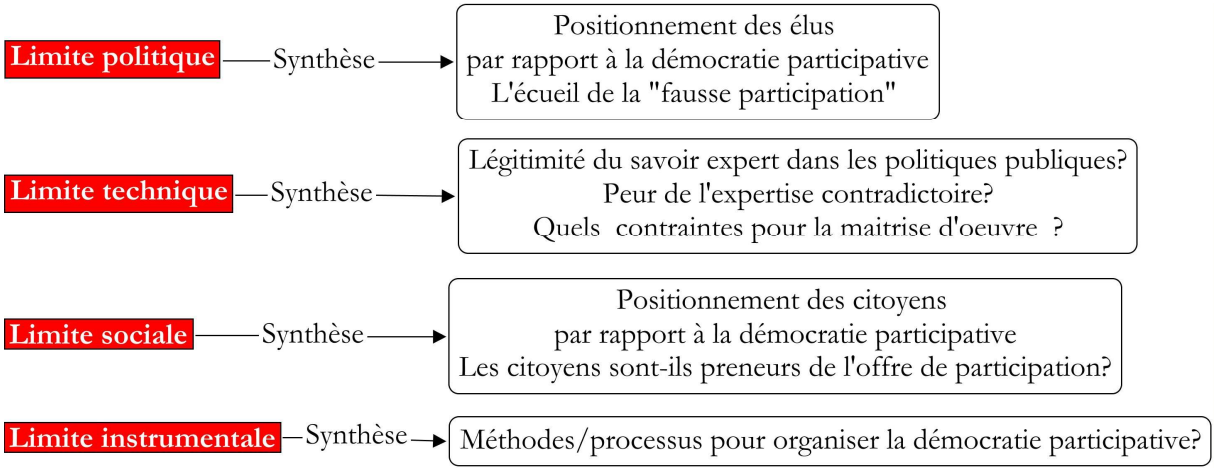
La matinée de la journée de (FA) est consacrée à une réflexion collective par Métaplan sur la question suivante : « *quelles sont, selon vous, les promesses et les limites de la démocratie participative ?* ». Les agents inscrivent sur des post-it verts leurs réflexions concernant les promesses de la démocratie participative, et sur des post-it rouges celles sur les limites ou enjeux[82]. Un débriefing collectif des idées fait ressortir les principales lignes de réflexion. Les quarante bénéfices de la démocratie participative identifiés par les agents peuvent être regroupés en quatre catégories : politique, technique, cognitif et social. La synthèse ci-dessous nous en donne un bon aperçu :

[82] La liste des post-its écrits par les participants se trouve en annexe 3.



Dans la catégorie des avantages politiques, la démocratie participative permet la mise en place d'une « *nouvelle gouvernance* » fondée sur le « *partage des politiques publiques* » et garantissant « *la satisfaction d'être écouté, voire entendu* ». Elle constitue une amélioration qualitative des processus de prise de décision permise notamment par *« l'élargissement horizontal et vertical de la concertation* » et la « *coopération élus / citoyens* ». Enfin, elle garantit une meilleure « *justice sociale* » en incluant dans le processus de décision publique les « *non écoutés* » - les « inouïs » de la démocratie (Boullier, 2009) - et en brisant « *l'isolement des acteurs* ». Les agents ont également noté certains avantages liés à l'apport d'information que les démarches participatives apportent. Le bénéfice cognitif réside dans une meilleure compréhension des projets par un citoyen informé et responsabilisé. D'ailleurs, la mise en place d'un « *meilleur système d'information du citoyen* » constitue une « *démarche un peu obligatoire pour les décideurs* ». L'intégration du savoir profane pour la citadelle technique peut alors permettre « *de dégager des projets auxquels les élus n'auraient pas pensé* » et une plus grande acceptation sociale grâce à des projets « *plus proches des gens* ». Les agents notent cette plus-value sociale de la participation, en détaillant les intérêts « *liés au renforcement du lien social* ». Enfin, l'apprentissage collectif de la démocratie participative est source « *de développement du lien social* » et de « *prise de conscience des comportements collectifs* » ; il garantit ainsi « *l'émergence et la visibilité de problèmes et de publics* ».

Il ressort également de cet exercice un certain nombre d'objections à la démocratie participative, qui constituent le pendant des bénéfices attribués à la démocratie participative. Là encore, on peut les classer en quatre catégories : politique, technique, sociale et instrumentale (liée à la conduite des démarches participatives).



Aux yeux des experts de la gestion de l'eau potable, si la participation citoyenne est souhaitable, elle peut aussi générer des tensions d'ordre politique. Le statut de la démocratie participative dans un système représentatif cristallise particulièrement les arguments portés. Certaines objections portent sur le conflit d'intérêt avec le principe représentatif ou encore sur la représentativité et la légitimité des profanes à participer à la décision publique. Après tout, si à bien des égards les élus sont eux aussi des profanes, ils ont pour eux la légitimité du suffrage, ce que les profanes n'ont pas. Dès lors, fait remarquer tel agent du service Clientèle de la régie, « *en quoi ce débat de citoyens profanes et formés apportera-t-il quelque chose de plus et de différent qu'un débat d'élus profanes et formés ?* » D'autres portent plus précisément sur les intentions du politique vis-à-vis du schème participatif, en questionnant la volonté réelle des élus d'écouter la parole citoyenne ou en insistant sur les velléités d'instrumentalisation des démarches participatives. Certaines réserves se situent sur la conduite des projets techniques : le fonctionnement même de la citadelle technique peut compliquer la mise en place de telles démarches, qui peuvent alors être une source de « *blocage des projets et des institutions* » et d'« *alourdissement des décisions* » au lieu de faciliter le processus décisionnel. Les objections restantes abordent plus spécifiquement la question du statut de l'expertise dans les processus participatifs, l'idée de projets « *trop techniques* » pour être abordés par le citoyen profane étant récurrente. Aux objections techniques et politiques s'ajoutent des objections d'ordre social, liées aux attentes des citoyens envers la démocratie participative, avec en toile de fond l'écueil de la « *lassitude* » et de la « *frustration* » en cas de non prise en compte de la démarche. Enfin, les

objections « instrumentales » portent sur la conduite des processus participatifs eux-mêmes, qui peuvent être « *noyautés* » par des groupes d'intérêts et dont on ne sait pas comment garantir la neutralité de l'arbitrage.

Bénéfices	39	%	Limites	34	%
Politiques	16	41%	Politiques	13	38%
Techniques	9	23%	Techniques	11	32%
Cognitifs	8	21%	Instrumentales	5	15%
Sociaux	6	15%	Sociaux	5	15%

Au regard du pourcentage des propositions, la majorité des bénéfices ou des objections formulées porte sur les enjeux politiques du schème participatif. On aurait pu s'attendre à ce que la réflexion collective soit davantage axée sur l'évidence commune à la citadelle technique selon laquelle « certains domaines sont trop techniques pour les citoyens profanes ». Effectivement, jusqu'au bout de l'exercice, certains agents défendent le point de vue dominant au sein de la citadelle, hérité de leur relation quotidienne à l'usager :

> « [Porte-parole du groupe 1] : Notre groupe a commencé à s'interroger d'une part sur la démocratie participative, avant, est-ce qu'il y a déjà eu des enquêtes de satisfaction par exemple, combien de choses ont déjà été faites, et peut-être qu'actuellement des choses qui existent, ne sont pas utilisées au maximum de leurs possibilités. Ensuite, la question était de bien définir le périmètre de la démocratie participative appliquée à l'eau potable, parce que, *a priori*, on considère qu'il y a peut-être des domaines dans lesquels c'est moins pertinent. Par exemple tout ce qui concerne les gros projets très techniques, sur les travaux d'usine et de canalisations. » [Extrait de la retranscription de la journée de FA du 17/01/2008]

Si la distinction entre gestion de proximité et démocratie participative et l'argument de la démocratie technique ne sont pas évidents pour tous les agents, la majorité d'entre eux joue le jeu en se mettant dans une posture de réflexion de « citoyens en tant qu'agents », pour adapter l'expression de Jean-Michel Fourniau (2005), ce qui amènera certains à changer leur vision des choses, à l'instar de cet agent déroulant les « compétences démocratiques » que l'on reconnaît généralement au citoyen (Blanc, 1999): « *je suis comme tous les citoyens, j'écoute, j'entends, je lis, j'approuve ou non* ».

On voit aussi comment la délibération collective peut politiser une question jusqu'alors largement dépourvue de (sa) teneur politique, et favoriser la montée en généralité. Le catalogue des enjeux susceptibles d'un dialogue avec le citoyen-usager s'enrichit ainsi progressivement au cours des

exercices et simulations. Par exemple, un groupe en vient à proposer de distinguer trois types de leviers et d'instances de mise en débat public :

> « [Porte-parole du groupe] : Pour les thèmes qui mériteraient d'être abordés, le groupe a plusieurs propositions. Les usages de l'eau, la question des modes de gestion, opérateur privé, opérateur public, par exemple, les modalités de décisions sur les gros investissements, les règlements de service, le prix de l'eau, la sécurité, et aussi bien sûr tout ce qui concerne le goût de l'eau. (…) On proposerait des instances qui auraient une certaine durée dans le temps pour des *thèmes opérationnels* tels que le règlement de service, le prix de l'eau, *enfin des sujets de gestion du service public* et par contre, pour des *sujets plus exceptionnels* tels que des travaux, on pourrait imaginer des instances qui seraient plus exceptionnelles, créées pour l'occasion. » [Extrait de la retranscription de la journée de FA du 17/01/2008]

En nous éclairant sur les craintes et attentes de la citadelle technique, l'ensemble d'objections et de propositions issues de la journée nous permettent de calibrer notre proposition participative « de plein air » en fonction des thèmes et enjeux susceptibles d'être mis en débat public.

3. Les groupes témoins

Depuis le début de *Dem'eau*, chercheurs et praticiens ont à l'esprit de mobiliser, d'une façon ou d'une autre, des agents de la collectivité. Leurs objectifs sont divers, mais ils se complètent dans un objectif global d'appropriation du schème participatif. Pour les chercheurs, cela permet de travailler en profondeur avec un public contrôlé élargi, pour en tirer des conclusions quant au protocole participatif à mettre en place à destination des citoyens ordinaires. Pour les praticiens et gestionnaires, cela constitue un outil d'innovation et de modernisation managériale qui permettrait de renforcer la cohésion des équipes et de rappeler aux agents la finalité de leur mission, à savoir l'assurance d'un service public à l'usager-citoyen.

Trois types de groupes sont menés ; le premier explore les modalités éventuelles de démocratisation de la prise de décision au niveau local, le second interroge la pertinence du jury citoyen comme procédure de mise en débat public, et le dernier se consacre aux enjeux de la citoyenneté dans le domaine de l'eau potable. Les groupes témoins (GT) se déroulent de mai à juillet 2008, en collaboration avec des pôles de proximité[83] Aubinière, Erdre-Fleuriaye, Sud-Ouest et Erdre et Cens, avec une première série en mai et une seconde en juin. Nonobstant l'appel de

[83] Nantes Métropole est divisée en dix pôles de proximité qui gèrent de manière déconcentrée certains aspects des services urbains.

l'institution « mère » pour reporter la deuxième série après les échéances électorales (« *l'heure n'est pas aux innovations et on ne peut vous dire qu'une chose, c'est qu'on ne sait rien, et pour vos groupes, on va vous dire d'attendre de toute façon* »), nous maintenons les dates pour ne pas prendre davantage de retard dans l'expérimentation interne. Les agents ont été recrutés soit sur la base du volontariat avec un relais de l'information par le pôle, soit par convocation après tirage au sort. Pour la plupart, une réunion d'information a été effectuée afin de présenter le projet *Dem'eau* et s'assurer que les objectifs et les règles du jeu étaient clairs. Les groupes étaient composés de six à douze agents, pour deux voire trois animateurs.

a. Une étape majeure du cheminement du projet Dem'eau

L'externalisation de *Dem'eau* passe une épreuve décisive lors de la rencontre de la Direction Générale de la Proximité (DGP), avec laquelle il convient de traiter pour solliciter les pôles de proximité de NM. Pour préparer cette rencontre, nous prenons soin de nous réunir préalablement avec notre acteur-ressource principal sur le projet des GT, un Directeur de pôle investi très en amont de la démarche, qui nous conseille d'axer ainsi le message : « *solliciter les agents sur les modalités d'engagement du dialogue citoyen sur une question métropolitaine* ». La réunion avec le Directeur de la DGP le 14 mars 2008 pour présenter et valider le projet fait suite à sa demande au Directeur de la DGESU de savoir « *ce qui se passe à la Direction de l'eau et qui est en lien avec le travail de cette Direction* [de la Proximité] »[84]. Suite à une validation de principe, le Directeur de la DGP prend le relais pour réunir les Directeurs de pôles, pour trouver des volontaires qui accepteraient une expérimentation participative au sein de leur pôle. Les GT constituent ainsi une étape déterminante dans la diffusion du schème participatif au sein du système expert, car c'est à partir de là que s'effectue le rattachement complémentaire de *Dem'eau* à la Direction Générale Déléguée à la Cohérence Territoriale, à travers la Mission Dialogue Citoyen et Gouvernance.

Pour monter les deux séries de GT, nous nous appuyons sur quatre Directeurs de pôles afin de constituer des groupes d'agents pondérés par certains critères de diversité (sexe, âge, catégorie A/B/C…). Les dynamiques et stratégies d'investissement de nos « acteurs-ressources » sont assez contrastées, notre propre cahier des charges variant en fonction du portage effectué. Dans le

[84] Un agent me dira ainsi, pour soulager mes atermoiements quant à la difficile légitimation du projet au sein de la DE : « *tu vas voir, à partir de là, la Direction de la Proximité va se saisir du projet, et c'est très bien comme ça* ».

scenario optimal d'intéressement et lorsque les ressources matérielles et humaines du pôle le permettent, il nous suffit de suivre et valider le recrutement après avoir fourni nos critères de composition. Le cas échéant, nous allons nous-mêmes sur le terrain, dans les pôles techniques ou administratifs, « intéresser » nos futurs agents volontaires. Les documents et plaquettes de présentation de chaque type de groupe, diffusés dans les pôles partenaires, font l'objet d'un traitement particulier (mais pas toujours suffisant) pour être clairs et attractifs.

Pour le groupe « jury citoyen », on a procède à un tirage au sort sur suggestion du Directeur de la DGP, qui trouve intéressant de « *jouer la carte du jury jusqu'au bout* » et de varier les procédures de recrutement. Le pôle constitue une courroie de transmission et nous travaillons en direct avec l'agent chargé des ressources humaines. Si le tirage au sort n'a bien entendu aucun caractère coercitif, les agents sélectionnés acceptent en grande majorité de jouer le jeu. Pour les autres groupes, si les Directeurs de pôle sont des « acteurs-ressources », ce n'est pas nécessairement eux qui vont se charger de trouver les candidats. Dans ce cas, il nous faut également trouver des « acteurs-relais » dans la population à recruter. Dans les pôles où on a le plus de peine à recruter, notamment parce que la majeure partie des agents est mobile sur le terrain, certains agents se prennent de sympathie pour l'apprentie sociologue qui erre dans les bureaux à la recherche de volontaires. Dans un des pôles, un agent du service « Gestion Espaces Verts » me fait prendre conscience des nécessités de traduction de l'innovation, et prend activement part à la démarche d'intéressement et d'enrôlement d'autres protagonistes, comme le rappelle cet extrait :

> « *Si les agents n'ont pas répondu ou pas réagi à votre appel à projet, c'est qu'ils n'ont rien compris à votre proposition !* ». Il s'agite dans les bureaux, sollicite les agents de maîtrise qui passent pour savoir si l'information est passée dans les sites techniques du pôle, puis me propose d'aller au site technique à l'embauche, pour aller démarcher directement les agents de terrain. Il me recommande de changer mon discours : « *c'est trop compliqué, il faut que vous preniez un exemple et que vous parliez directement dans leurs mots. Par exemple, "on sait qu'il y a des décisions qui sont prises aujourd'hui, par un maire par exemple, qui sont des conneries et qui pourraient être évitées si on avait écouté le p'tit gars du coin, l'idée c'est de réfléchir sur comment on peut faire pour que les projets décidés soient pas des conneries"* ». Nous parvenons à avoir trois candidats l'après-midi, au pôle technique. [Extrait de journal de bord de la recherche-intervention]

Chaque GT est co animé par moi-même et/ou le responsable scientifique de *Dem'eau*, et/ou un salarié de l'association Ecopole, avec qui j'avais déjà animé *Phot'eau* ; il se déroule dans les locaux d'Ecopole ou au siège du pôle en fonction des souhaits ou contraintes de ce dernier.

⌖ ⌖ ⌖

Cela dit, la conception du projet et le montage de la première série de groupes sont réalisés dans un calendrier très serré. Au-delà de mettre l'équipe sous pression, la précipitation engendre quelques effets indésirables qui auraient pu avoir des répercussions malheureuses sur la « réputation interne » du projet, au moment même du passage délicat de l'incubation interne à l'externalité. J'ai en mémoire ce que j'appelle « le grand couac des groupes » dans mon journal de bord : suite à un doublon dans les dates de convocation, nous nous retrouvons avec deux groupes d'agents un même jour à la même heure. Contraints d'arbitrer dans l'urgence, nous décidons de garder les agents tirés au sort pour le groupe « jury citoyen », mais cela nous oblige à congédier d'autres agents volontaires pour l'expérience. Le Directeur du pôle « congédié », qui est notre acteur-relais-ressource essentiel des groupes témoins, prend légitimement mal cette erreur de parcours et manifeste sa « fureur » pour les agents qui avaient accepté de jouer le jeu. Un courrier d'excuse général et le règlement amical de l'affaire avec le Directeur du pôle nous permet de rattraper cette sortie de route momentanée et de reconduire le groupe avec l'accord des agents volontaires en restaurant le contrat de confiance temporairement suspendu. Parfois, mener un projet participatif dans une organisation que l'on postule comme familière, et que les routines de fonctionnement font finalement apparaître comme une terre étrangère, peut relever de « l'impossible métier de l'innovation technique » (Latour, 1999).

b. Les « outputs » de l'expérience

Les groupes témoins nous permettent de répondre aux demandes de nos commanditaires et de nous professionnaliser sur la conduite de démarches participatives de type « mini public ». Quels sont les enseignements récoltés ?

L'articulation entre représentation et participation

Les groupes « *Vie locale : comment prendre une bonne décision ?* » nous éclairent sur les attentes citoyennes concernant une offre volontariste de participation dans une démocratie représentative. La modélisation participative constitue à la fois l'outil de facilitation et d'animation : au fur et à mesure que les participants parlent, les animateurs dessinent un modèle. Pour matérialiser la façon dont les participants se représentent le processus de prise de décision au niveau local, on part d'un *scenario* dans lequel le maire doit prendre une décision qui engage l'avenir de la collectivité. Est dressé un premier modèle de « la décision telle qu'elle se prend », au regard des connaissances des participants sur le système d'action publique locale. Une fois les détails

d'investigation à caractère technico-technique passés en revue (faire des analyses, recruter des bureaux d'études et diverses formes d'expertise contradictoire, effectuer un diagnostic…), la question de la prise de décision semble rester entière :

> « [L'animateur] : *Bon mais après, le maire, qu'est-ce qu'il fait ?*
> [Le groupe] : Ben là, c'est à lui de prendre la décision.
> [L'animateur] *: Et il décide tout seul ?*
> [Les différents membres du groupe] : Il s'enferme dans son bureau !
> - Et il se tape la tête contre les murs !
> - Il convoque son premier adjoint !
> - Là, il fait une réunion avec ses conseillers et il convoque le conseil municipal
> - Non, d'abord il convoque son bureau, pour demander l'avis de ses collègues » [Extrait des notes de terrain]

Les acteurs qui prennent part au processus décisionnel sont connus, mais tout se passe comme si, *in fine*, la décision se prenait à huis clos dans le bureau du Maire.

La phase de formation - très courte - qui s'ensuit doit amener les participants sur la piste de la gestion concertée des problèmes publics au niveau local ; on dresse ensuite un second modèle où la prise de décision est censée être plus démocratique. Dans le premier groupe, il n'y a pas de changement notoire entre les deux modèles. C'est un modèle technocratique teinté de « commissionnisme » qui l'emporte : la démocratisation de la gestion des services urbains peut à tout le mieux passer par la création d'instances consultatives où siègent les représentants de la société civile organisée, mais la possibilité d'une implication du « citoyen profane » en amont des projets n'est pas abordée. Le modèle se rapproche d'une forme de despotisme éclairé technico-rationnel, avec un pouvoir politique bénéficiant de la légitimité démocratique que lui confère l'élection au suffrage universel, qui décide, aidé par différentes formes d'expertise technique (interne, bureau d'études…), avec tous les bénéfices que cela apporte en termes de décision à prendre, notamment l'efficacité, la rapidité, l'adéquation aux temporalités électorales, etc. Dans le second groupe, la société civile est formulée plus explicitement comme un acteur actif dans le processus de décision, en prenant part à un « comité de pilotage ouvert » chargé de faire une concertation en amont du projet. Par ailleurs, le groupe explicite le pouvoir de sanction du « peuple-juge » (Rosanvallon, 2006), qui peut ne pas réélire le Maire, s'il s'aventure à ne pas respecter l'avis de la population. Dans tous les cas, la démocratisation de la prise de décision trouve sa limite lors de la phase de délibération au sens décisionnel du terme, la décision finale après consultation des parties prenantes revenant de fait au Maire et au Conseil Municipal :

> « [L'animateur] : Comment peut-on associer le public ?

> [Le groupe] : On fait des débats publics, où le maire et les autres élus rencontrent le public, les habitants. (…)
> [L'animateur] : Là, est-ce qu'on a assez démocratisé ?
> [Le groupe] : Ah oui, quand même, faut pas pousser. Après, c'est trop ! » [Extrait des notes de terrain][85]

La procédure de jury citoyen

Au niveau procédural, les enseignements des groupes « jury citoyen sur le jury citoyen » produisent des résultats contrastés. La question soumise aux jurés est la suivante : « peut-on recourir, pour tout ou partie des décisions au niveau local, au jury citoyen ? ». L'expertise fournie est contradictoire et mise en scène de façon plus ou moins théâtrale. L'encadrant scientifique de *Dem'eau* joue le rôle de « la défense » et décrit les atouts de la procédure (production d'avis éclairés sur un problème public, démocratisation et légitimité de la décision, exercice civique et politisation des participants…) ; je me charge de « l'accusation » en décrivant ses limites (caractère non décisionnaire, artificialité du processus, problème de représentativité et de légitimité du panel…).

Les jurés délibèrent ensuite pendant à peu près une heure. De nombreuses questions font débat au sein des groupes, dont la question de la thématique à soumettre à un jury citoyen…

> « [Juré 1] : Il faut faire attention au coût. On ne va pas organiser un jury à quarante mille euros pour un bout de voierie à dix mille euros !
> [Juré 2] : On ne peut pas faire des jurys tous azimuts. Pour moi, au début de chaque mandat il faudrait définir les sujets importants qui pourraient faire l'objet d'un jury
> [Juré 3] : Et bien on fait un jury citoyen sur les thèmes à soumettre à des jurys citoyens durant le mandat !
> [Juré 4] : Faire un jury ou pas ? Moi je dis oui, parce que ça ne peut faire qu'avancer les projets, ça enrichit la réflexion des décisionnaires et des ingénieurs ». [Extrait des notes de terrain]

… Ou la dimension pérenne ou ponctuelle du recours à une telle procédure :

> « [Juré 1] : Il faut réserver ce type de procédure à des sujets de proximité.
> [Juré 2] : Non, moi je pense que justement, il faut en faire pour des sujets très généraux, des questions qui interpellent les citoyens, il existe les réunions de quartier pour les sujets de proximité, mais il faut les utiliser de façon ponctuelle, ciblée.

[85] Les modèles élaborés dans les deux groupes « *Vie locale : comment prendre les bonnes décisions ?* » se trouvent en annexe 4.

> [Juré 3] : Non, moi je pense qu'on devrait les utiliser de façon systématique, on peut faire des jurys citoyens sur tous les sujets » [Extrait des notes de terrain]

Dans le premier groupe, les apprentis jurés progressent collectivement d'une forme de scepticisme de l'ignorance à un avis positif fortement appuyé pour le jury citoyen. L'avis envers la procédure est favorable, mais fixe certaines conditions impératives : la participation doit être obligatoire et considérée comme un « devoir citoyen » ; le jury doit porter sur des grandes thématiques, des sujets d'ordre général concernant toute la collectivité ; l'élu s'engage à prendre acte de la délibération ; la délibération du jury est rendue publique et médiatisée, de même que la réponse argumentée des élus.

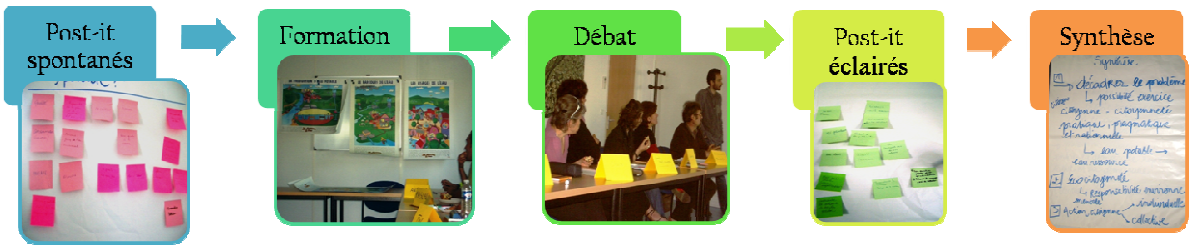
Dans le second groupe, beaucoup plus sensible à la dimension artificielle de la procédure et au jeu théâtral de « l'accusation » (« *Clémence, on la croit, on a envie de la suivre !* »), la réponse est défavorable, comme en témoigne l'avis final « formulé » :

> « Les jurés rappellent tout d'abord qu'un élu dispose déjà d'une palette d'outils pour consulter la population. Ils reconnaissent qu'un jury peut aider à susciter un débat public sur les problèmes collectifs. Ils s'interrogent toutefois sur la place que pourrait avoir un jury entre l'enquête publique, la réunion de quartier et le référendum.
> Ils émettent enfin un certain nombre de réserves fortes et de recommandations sur le jury citoyen :
> Au niveau de la mission du jury : il faut que soit clairement établi s'il est décisionnel ou simplement consultatif :
> Au niveau du recrutement des jurés : peut-on trouver des personnes réellement désintéressées par rapport à un sujet donné et motivées ? Peut-on s'assurer que les jurés sont réellement désintéressés ? Quelle est leur représentativité ?
> Au niveau des experts : comment garantir que l'expertise soit réellement équilibrée et contradictoire ? Les experts se mettront-ils à la portée de tout le monde ? Comment neutraliser les effets d'éloquence des experts ?
> Au niveau des débats : l'animateur peut-il équilibrer les débats, faire en sorte que chacun prenne la parole, peut-il adopter un langage simple ?
> Le jury se prononce plutôt contre l'idée d'organiser des jurys citoyens, sauf si des réponses sont apportées aux réserves émises » [Extrait du compte-rendu des GT]

Les doutes émis par les jurés profanes des deux groupes recoupent les précautions de la sphère académique sur les conditions de prise au sérieux du schème délibératif, et montrent que le recours à la procédure de type « mini public » ne fait pas nécessairement l'unanimité.

Les enjeux de la citoyenneté dans l'eau potable

Les groupes « enjeux de la citoyenneté dans l'eau potable » se sont déroulés selon le script suivant :



Nous avons tout d'abord procédé à première série de suggestions spontanées de mots-clés significatifs pour les participants afin de repérer les premières pistes de préoccupation citoyenne quant à l'eau potable. Après une courte phase d'information et de délibération, une deuxième série de propositions doit permettre de faire ressortir une série d'enjeux qui, aux yeux des participants, constituent des leviers intéressants de mise en débat public de ce domaine technique. Ces groupes confirment certains postulats issus de *Phot'eau* en matière de mise en débat public de l'eau potable. Les participants insistent notamment sur la nécessité d'aborder l'eau de façon non sectorielle et de privilégier comme enjeux de débat, la sensibilisation du public à la protection de la ressource et l'accès de tous à l'eau potable comme droit inaliénable.

⌖ ⌖ ⌖

La rétribution symbolique des participants aux GT consiste en une après-midi libre sur leur temps de travail avec une restitution des travaux en plénière et une visite du site de l'usine La roche, le 1er juillet 2008. La visite fait son effet : « *que du bonheur! On n'imagine pas à quel point c'est technique, de gérer l'eau* ». A cette occasion, le Directeur de la DE fait un discours d'inauguration pour remercier les agents d'avoir participé à *« un projet prometteur que l'élu en charge de l'eau suit de très près, étant sensible à ces questions qui sont en droite ligne avec le programme du Président de Nantes Métropole* ». Les agents repartent avec un « dossier du participant », contenant les résultats des différents groupes.

Nous avions bien cet ensemble d'enseignements à l'esprit au moment de nous lancer dans l'atelier citoyen *Dem'eau*.

C. La carte blanche pour l'expérimentation en plein air

Après dix-huit mois d'exploration interne et expérimentale, un protocole de dispositif participatif est proposé le 28 août 2008 au comité de pilotage, rebaptisé « groupe de suivi » pour ne pas créer de confusion avec les nouvelles instances de la Direction Générale, les « comités de pilotage » technique et politique chargés de la validation - ou de l'annulation - des projets. Le protocole a pour objectif d'orienter les élus sur les choix à faire, tout en confirmant que l'arbitrage final reste effectivement dans leurs mains non liées. Pour chaque segment de la démarche, sont rappelés ou exposés : 1) les enjeux et objectifs poursuivis, 2) les options éventuelles, et 3) la proposition de l'équipe de *Dem'eau*, notamment sur les points où *in fine*, pour des questions de calendrier et/ou de dispositions logistiques, une seule des options parmi la liste relève du choix raisonnable ou apparait comme « la meilleure ou moins pire » des options. Regardons comment on est arrivé à la proposition finale, en entrant dans les étapes de sa fabrication.

On peut classer les points-clés en fonction de leur régime de validation. Enfin, un point-clé fait l'objet d'une validation différente de la proposition scientifique initiale. On désignera la validation « en l'état » lorsque la proposition scientifique est directement adoptée sans négociation ni modification ; validation « négociée », lorsque la proposition scientifique est acceptée mais avec des modifications plus ou moins marginales ; enfin, validation « différentielle », lorsque l'option retenue diffère de la proposition scientifique initiale. Ci-dessous, on détaille la validation des points-clés du montage, de la réalisation et de l'évaluation de l'atelier citoyen *Dem'eau* (ACD), en rappelant pour chacun d'entre eux la proposition appuyée par les chercheurs, le régime de validation ainsi que le type de modification effectuée par rapport à la proposition initiale. Les modifications sont généralement marginales et portent sur des éléments formels.

1. Le montage préparatoire

Point-clé	Proposition scientifique	Validation	Modification
Type de procédure	Procédure mini public type « atelier citoyen »	Négociée	Préférence pour l'appellation « atelier » plutôt que « jury »
Comité de pilotage	Comité des Sages restreint composé de 3 « collèges » : commanditaires NM + parties intéressées + experts indépendants	Négociée	Inclusion de deux représentants Conseil de développement et CCSPL
Thème	Modalités de gouvernance participative du service d'eau potable Tarification sociale appliquée à l'eau potable Evaluation « développement durable » du service d'eau potable	En l'état	Choix « surprise » du thème préférentiel des chercheurs
Budget	Internalisation du recrutement pour augmenter le budget de formation Recrutement d'un prestataire externe pour la conduite de l'atelier	Négociée	Enveloppe globale de 50000 euros Choix du prestataire en fonction
Calendrier	Déroulement en janvier 2009, rendu et évaluation en février-mars 2009	En l'état	
Suivi scientifique	Chercheurs *Dem'eau* en observation	En l'état	

En ce qui concerne l'appellation de la démarche, le terme « atelier » est préféré à celui de « jury », jugé comme chargé d'une connotation négative. Le récent contexte de controverse politique et médiatique sur cet instrument lors des élections présidentielles de 2007 a sans doute une influence. Au niveau local aussi, « l'idée que des jurys citoyens puissent évaluer l'action des élus dérange » (Sintomer, 2007, p.8). Le principe de comité de pilotage, ici dénommé « Comité des Sages » pour ne pas créer de confusion avec les instances de pilotage au sein de l'Autorité organisatrice, est accepté sous condition d'inclusion de représentants des dispositifs de participation existants (CCSPL et Conseil de Développement).

Parmi ces différents points, la « surprise » majeure pour les chercheurs concepteurs concerne le choix du sujet de la démarche. En effet, le classement préférentiel des enjeux susceptibles d'être mis en débat public est chamboulé. Les trois sujets soumis à arbitrage depuis le [CP3] sont les suivants :

1. la question générale de la démocratisation de la gestion publique de l'eau potable, avec comme production possible l'écriture d'une « charte de la participation »

2. une évaluation citoyenne d'un service d'eau au regard des critères du développement durable, plus précisément dans sa composante dite sociétale
3. un enjeu sectoriel tel que la question des solidarités, une option pouvant alors être un avis sur la mise en place éventuelle d'une tarification sociale

Jusqu'au mois d'août 2008, les options 2 et 3 bénéficiaient des faveurs de la part des commanditaires du projet. Certains que la tarification sociale allait être choisie, les chercheurs commençaient à se documenter sérieusement sur la mise en débat de ce sujet complexe, l'élu en charge de l'eau potable ayant clairement réitéré sa préférence juste avant les congés d'été :

> [Le Vice-président à l'eau potable] : « j'ai lu avec intérêt votre note [sur les enjeux]. Sur les trois sujets possibles, je suis davantage partant pour les deux derniers, une évaluation citoyenne du service de l'eau au regard du développement durable, ou un panel citoyen sur les enjeux et modalités de tarification sociale. Cela demanderait de bien former le panel sur ces questions, mais je pense que c'est mieux que la question des modalités d'une gestion plus participative du service d'eau potable. Moi, mon obsession, c'est de ne pas non plus créer des espoirs chez les citoyens, ces chimères que l'on ne pourrait pas respecter. Parce que l'idée, c'est bien d'avoir un avis citoyen mais la décision revient aux élus » [Entretien du 10 juillet 2010]

Si le sujet de la démocratisation de la gouvernance des services urbains semble moins plaire au commanditaire du projet, c'est parce qu'il constitue un risque politique : étant donné le caractère strictement consultatif de la démarche, il pourrait passer pour une « *chimère* ». Mais le jour du CP4, les trois propositions changent d'étiquette. Les options 1 et 2 sont désormais labellisées comme « *risquées* » ; pour sa part, l'option 1, jusqu'alors sujette à un scepticisme généralisé (notamment à cause de sa dimension fortement conceptuelle), est reconsidérée comme étant « *la plus pertinente* ». Un élément d'explication réside dans l'alignement des gestionnaires sur les convictions du nouveau Directeur Général des Services, peu favorable à l'exploration du domaine d'application d'une tarification sociale à un autre domaine que celui des transports. On peut aussi y voir un « effet boomerang » du double rattachement de *Dem'eau* à la mission Dialogue Citoyen et Gouvernance impliquant la mise en débat d'un sujet touchant aux préoccupations des deux Directions, et non plus seulement de la DGESU :

> [Le Vice-président à l'eau potable] : « Et comme vous le savez, la donne a un peu changé depuis ce mandat, puisqu'on a un nouvel élu à prendre en compte, le Maire de la Chapelle-sur-Erdre [Vice-président au Dialogue Citoyen et à la Gouvernance]. Il faudrait maintenant lui présenter *Dem'eau* et ce qui s'est fait, afin qu'il n'ait pas l'impression de tomber dans un truc complètement inconnu ni qu'on marche sur ses plates-bandes. » [Entretien du 10 juillet 2010]

De fait, la démarche ne peut plus porter strictement sur l'objet « eau potable » et doit être déplacée vers l'objet « démocratie participative ».

De son côté, l'enjeu budgétaire est négocié à hauteur de 50000 euros pour l'ensemble de la démarche. Les chercheurs font alors part de leur intention d'internaliser le recrutement des participants, pour des questions d'exploration scientifique, mais aussi afin de réserver le maximum de l'enveloppe aux outils d'animation et de formation. Les dates et échéances du calendrier sont maintenues avec la réalisation de l'atelier sur le mois de janvier 2009, chacun étant conscient de la temporalité serrée, qui demanderait de suivre le protocole du mandat de façon rigoureuse. Enfin, les chercheurs pourront observer l'ensemble du déroulement de l'atelier.

2. Le recrutement du panel

Point-clé	Proposition scientifique	Validation	Modification
Taille	Panel de 15 à 20 citoyens	En l'état	Validation d'un panel mixte de 18 citoyens
Composition	Mixité profanes / volontaires (dont associatifs) Critère d'inclusion sociale	Négociée	3 collèges: 12 profanes dont 2 « citoyens socio défavorisés », 3 citoyens membres des institutions de participation de l'intercommunalité, 3 citoyens membres d'associations civiques et/ou environnementales
Modes de recrutement	Recrutement mixte par tirage au sort et sur volontariat	En l'état	Accord sur une surreprésentation numérique des profanes
Critères de recrutement	Diversité : situation géographique, âge, sexe, catégorie socioprofessionnelle	En l'état	

Au niveau des points-clés portant sur la mise en place du panel de citoyens, la plupart des propositions scientifiques sont validées en l'état par le groupe de suivi. Les critères de composition font l'objet d'une discussion stimulante entre les différents protagonistes, les commanditaires manifestant le souci pluriel d'associer les réseaux existants et membres de la société civile organisée, d'inclure des citoyens en situation socioéconomique précaire et les couches de citoyens généralement exclues du système représentatif et participatif, et de surreprésenter la part des profanes au sein du panel afin que ces derniers ne se sentent pas « intimidés » devant les citoyens détenteurs d'une sensibilité militante. Au niveau des critères de recrutement, outre le principe d'inclusion, la représentativité territoriale au niveau intercommunal (et pas seulement de la Ville de Nantes) apparait comme primordiale.

3. Le déroulement de l'atelier

Point-clé	Proposition scientifique	Validation	Modification
Participation, disponibilité et indemnisation	Défraiement (prise en charge frais de transport + repas + garde d'enfants) et rétributions culturelles / de loisir	En l'état	
Formation et le choix des experts	Formation avec outils pédagogiques variés Investigation contradictoire avec experts internes et externes	En l'état	
Déroulement et animation	Recrutement d'un bureau d'études pour assistance à conception et animation réunions Equipe *Dem'eau* au cadrage et au suivi de la procédure	En l'état	
Délibération	Collective et encadrée sur un week-end, rendu sous forme d'avis citoyen	En l'état	
Degré d'ouverture au public	Semi public : formation du panel en huis-clos, phase publique d'audition de l'expertise, délibération en huis-clos, rendu public	Différentielle	Huis-clos de la démarche
Transparence, traçabilité et neutralité	Enregistrements audio et vidéo Edition de comptes-rendus Observation participante	En l'état	

En ce qui concerne les points-clés du déroulement de la procédure, la totalité des propositions scientifiques a été validée en l'état, à l'exception notable du degré de publicité de la démarche, l'option retenue allant - une fois n'est pas coutume -, à l'encontre de la proposition des chercheurs. Forte des enseignements de la littérature - notamment les travaux de Loïc Blondiaux - et du cas empirique du jury briochin montrant l'importance du lien entre le « micro public » du dispositif et le grand public pour la prise au sérieux du schème participatif, notre proposition pose le principe d'une procédure alternant phases en huis-clos (formation et délibération) et phases publiques (investigation et rendu de la production finale). Se saisissant de l'argument du statut expérimental, les commanditaires manifestent leur préférence pour l'huis-clos total du déroulement de la procédure. Seule la restitution de l'avis serait publique. Pour le reste, sont validés une politique de défraiement des jurés, une formation à base d'outils pédagogiques variés, un principe d'information et d'investigation contradictoire, l'assistance à conception et animation de la démarche d'un bureau d'études externe, et des outils de transparence de la procédure[86].

[86] Nous reviendrons sur la justification de ces choix méthodologiques lors du récit des « coulisses » de l'atelier dans le Chapitre 4 de la thèse.

4. L'évaluation de la démarche et les suites à donner

Point-clé	Proposition scientifique	Validation	Modification
Prise en compte de l'avis	Contrat d'engagement des commanditaires et des panélistes	Négociée	Engagement écrit des commanditaires et statut consultatif de la procédure
Valorisation	Rendu public de la délibération avec mise en débat public	Négociée	Modalités de restitution semi publique
Evaluation	Evaluation interne par l'équipe *Dem'eau* et le prestataire	En l'état	
Duplication de la démarche	Duplication éventuelle sur d'autres thèmes et enjeux	Négociée	Choix des futurs thèmes de débat en fonction de l'avis citoyen

Enfin, pour l'évaluation de la démarche et les suites à donner, les propositions scientifiques sont généralement amendées avec quelques modifications marginales. Un mécanisme d'engagement mutuel est posé : la prise en compte des recommandations citoyennes par les élus se fait sous forme de « contrat » à signer entre les panélistes et les représentants de NM ; ces derniers tiennent en échange à ce que le caractère consultatif de la procédure y soit souligné. Pour la valorisation de la démarche, la discussion avant accord porte sur le degré public de la restitution, qui sera « semi-publique » sur invitation. L'évaluation sera conduite en interne par l'équipe *Dem'eau* et le prestataire. Enfin, la fenêtre d'opportunité de duplication de la démarche reste ouverte en fonction des pistes qui ressortiront de l'avis final comme enjeux d'investissement citoyen dans la gouvernance du service d'eau potable : là encore, l'argument du statut expérimental se révèle imparable.

⌖ ⌖ ⌖

De cet examen de chacun des points du protocole à examiner, ressort l'arbitrage suivant :

> « Un atelier citoyen de quinze à dix-huit personnes, composé de dix à douze profanes, de citoyens institutionnels (Conseil de développement et CCSPL) et de trois membres d'associations intéressées (civisme et environnement), pour un budget total de 50000 euros, avec un déroulement sur le premier semestre de 2009. L'objectif est d'aller plus loin dans la démocratisation de la vie publique locale en associant et en renforçant les réseaux et dispositifs de participation existants sur Nantes Métropole.
> Cet atelier citoyen, composé d'un panel mixte de « profanes » et de représentants de la société civile organisée, aura pour mission d'émettre un avis argumenté et éclairé sur une question sociale et d'intérêt général, après avoir été formé et avoir eu la possibilité de mener une investigation indépendante (avec audition d'experts et des parties intéressées). Le

> thème de cet atelier citoyen portera sur les modalités d'une gouvernance participative d'un service urbain tel que celui de l'eau potable.
> L'animation de l'atelier citoyen sera assurée par un bureau d'études en collaboration étroite avec l'équipe de *Dem'eau*. L'ensemble de la procédure sera suivi et validé par un Comité de pilotage réunissant commanditaires, élus référents du projet, des représentants des parties intéressées et des experts indépendants, afin de garantir la rigueur et la neutralité de la procédure.
> Le panel citoyen sera composé en fonction du principe de diversité, sur la base des critères suivants : âge, sexe, catégorie socioprofessionnelle, situation géographique (Nantes et hors ville de Nantes). Il se déroulera sur trois week-ends de janvier 2009 (formation, investigation et délibération) en huis-clos, avec un rendu public de la délibération prévue pour le 27 février 2009 ». [Extrait du compte-rendu de la réunion du groupe de suivi du 28 août 2008]

Sur les vingt propositions majeures soumises au groupe de suivi, 60% d'entre elles ont été validées en l'état et correspondent aux recommandations scientifiques. 35% ont été l'objet d'ajustements avant validation par le groupe de suivi, les modifications étant généralement mineures et ne remettant pas en cause la proposition scientifique. Comme on peut le voir, le pourcentage de validation différentielle de la proposition initiale est très faible.

Validation en l'état	7	60%
Validation négociée	12	35%
Validation différentielle	1	5%

Au regard de ces pourcentages, on peut émettre plusieurs hypothèses sur la portée de la méthodologie de conduite de projet. Doit-on interpréter la forte proportion de propositions validées « en l'état » comme un effet de (la) confiance entre les partenaires de la recherche-action (RA), comme les retombées bénéfiques d'une préparation progressive, grâce à de multiples contacts et d'entreprises de négociation préalable ? Hypothèse plus dérangeante pour la RA, y-a-t-il là seulement une manifestation de l'indifférence des commanditaires sur l'aboutissement de *Dem'eau*, ainsi délégué aux chercheurs ? La question reste ouverte, on y reviendra en conclusion de thèse sur les conditions d'acceptation d'une innovation politico-organisationnelle.

Pour rédiger le cahier des charges et lancer la procédure d'appel d'offres, il était convenu au printemps 2008 de la répartition des tâches suivante : les chercheurs rédigent le protocole scientifique, qui servira ensuite de support pour le service juridique de la DE. Etant donné la contrainte des délais très courts de réponse, dix entités (bureaux d'études spécialisés dans la mise

en place des démarches participatives, cabinets de communication, etc.) ont retiré le dossier, mais une seule réponse à l'appel d'offres est réceptionnée, celle du bureau d'études avec qui nous travaillons par la suite.

⌖ ⌖ ⌖

La richesse et la spécificité de l'atelier citoyen *Dem'eau* réside en grande partie dans le caractère pluripartite de son montage, avec la recherche d'un accord négocié entre les contraintes, ressources et intérêts respectifs de l'organisation commanditaire, des chercheurs concepteurs et du prestataire recruté en novembre 2008. Si cette phase de préparation a momentanément compliqué les principes de gouvernance de l'équipe et parfois contraint ses membres à affronter des champs de compétence jusqu'alors peu ou pas pratiqués, l'entrée en jeu du prestataire externe permet de « réinjecter de l'huile dans les rouages » en modifiant les conditions de médiation interne.

Les attentes des commanditaires (ré) examinées, celles des profanes explorées, le sujet et le type de procédure arrêtés, nous voici arrivés au seuil de l'expérimentation en plein air. Avant de rentrer dans le récit (chapitre 4), l'analyse pragmatique (chapitre 5) et l'évaluation (chapitre 6) de cette expérience originale, examinons le champ procédural sur lequel nos attentes et celles des commanditaires se sont accordées (chapitre 3).

CHAPITRE 3. LES PROCEDURES DE TYPE « MINI PUBLIC » A L'EPREUVE DU LOCAL. UN PANORAMA CRITIQUE

• • •

« Les procédures, oui, mais pourquoi ? »
[*Extrait du premier comité de pilotage Dem'eau, le 11 janvier 2007*]

×××

« La démocratie c'est aussi une question de nombre, je veux dire, si on est dix, il y en huit qui pensent blanc et deux qui pensent noir, ça sera blanc. Si on est tout seul à penser blanc et que personne ne donne même l'idée du noir, c'est quoi le poids ? C'est quoi la légitimité ? C'est quoi… ça stimule… »
[*Extrait d'entretien avec un juré de l'atelier citoyen Dem'eau*]

• • •

Depuis une vingtaine d'années, les initiatives visant à informer, consulter ou associer aux processus de prise de décision tout ou partie du public se multiplient. Le début des années 1990 est marqué par une prolifération d'expérimentations de procédures et d'outils destinés à enrichir les modes de gestion politique traditionnels en laissant davantage de place à la participation des citoyens dans l'élaboration des savoirs qui alimentent une décision. Comme on l'a esquissé dans les genèses « lointaines » du projet *Dem'eau* (chapitre 1), les procédures et dispositifs de participation et/ou de délibération poursuivent des objectifs très divers en fonction des contextes locaux, et revêtent différentes formes : jurys ou conférences de citoyens, conseils ou comités de quartier, débat public, budgets participatifs... D'un côté, certains de ces dispositifs se sont affinés et ont progressivement été intégrés au sein des arsenaux législatifs, sans que cela présage pour autant de leur intégration aux processus de décision. De l'autre, cette diversité donne l'impression d'un paradigme participatif présidant à un « nouvel esprit de la démocratie » (Blondiaux, 2008). Malgré le - ou grâce au - flou conceptuel de la notion, l'idéal normatif de la démocratie participative s'incarne aujourd'hui en programmes d'action publique, en particulier dans le champ du développement durable urbain. Ainsi une véritable ingénierie de la participation se constitue-t-elle progressivement, tant à l'initiative de l'État, de collectivités territoriales que de chercheurs et de professionnels de la concertation et de la médiation.

Dans le cadre limité de cette étude, il nous serait difficile de procéder à un inventaire exhaustif de cet univers procédural bigarré, peuplé de formes plus ou moins hybrides, et dont nous n'avons qu'esquissé les contours. Après le bref détour par le paysage général de la participation brossé dans le premier chapitre de cette thèse, nous allons concentrer l'effort de description et d'analyse sur une sous-catégorie procédurale, celle dite de « mini public ». Cette focalisation est justifiée par nos propres choix procéduraux dans le cadre du projet *Dem'eau* : assez rapidement, notre préférence et celle de l'organisation commanditaire en matière d'expérimentation participative porte sur ce type de procédure testée en phase exploratoire confinée, pour ensuite procéder à une expérimentation de plein air.

Ce chapitre constitue le second temps majeur de ce travail. Il porte sur la territorialisation des procédures de type « mini public » et dresse un panorama « critique » de certaines de ces démarches. Nous y exposons tout d'abord l'historique et les propriétés du « jury citoyen » (1.A) et des « conférences de consensus / de citoyens » (1.B). Des exemples concrets, en rapport avec le domaine de l'eau potable - dans la mesure du possible et dans la limite de nos connaissances en la matière -, alimentent cette description. Vient ensuite une réflexion critique sur les vertus, limites

et enjeux de ces procédures (2.A). Après être entré dans le détail des enjeux liés à la sélection et à l'inclusion de citoyens profanes (2.B), nous centrons ensuite l'attention sur la délibération, concept auquel les procédures « mini public » sont censées ménager une large place (3). Nous complétons cette réflexion avec le récit et l'analyse du cas briochin, une expérience de jury citoyen dans le domaine de la gestion des déchets ménagers dans les Côtes d'Armor (4). Là encore, ce « panorama critique » n'a aucune prétention à l'exhaustivité ; il vise à camper le paysage général de la procédure que nous avons choisi d'expérimenter dans le projet *Dem'eau*.

On doit notamment à Archon Fung la réintroduction du concept de « mini public » dans le champ académique de la démocratie participative et délibérative. Le label désigne les récentes entreprises conceptuelles et empiriques qui s'attachent à lutter contre le déclin de la participation des citoyens dans la sphère publique, par le biais d'artefacts procéduraux et d'instances volontairement « construites de toutes pièces » s'efforçant de créer et rassembler les conditions de délibération idéale d'un petit groupe de citoyens dans l'espace public :

> « [Those ambitious approaches and highly artifactual efforts] rely on creating instances of more perfect public spheres, often out of whole cloth. They convene citizens, in the dozens or hundreds or thousands, but certainly not in the millions or tens of millions, in self-consciously organized public deliberations. Following Robert Dalh, I will call these efforts *minipublics* » (2003, p. 338-339)

Partons de la définition suivante, inspirée de la proposition d'Yves Sintomer (2007) :

> « Tout dispositif basé sur la sélection aléatoire d'un groupe restreint de citoyens, dépourvus d'intérêts propres par rapport à un enjeu d'action publique, et amenés à délibérer sur cet enjeu dans un cadre procédural réglé ».

Ces procédures visent à associer un petit groupe de citoyens, le plus souvent tiré au sort, à la prise de décision publique en l'amenant à formuler un avis collectif sur un sujet. Elles dispensent une formation préalable (information, confrontation et audition d'experts, etc.). Elles reposent sur une conception du citoyen comme individu sans qualités ni savoirs particuliers, qui possède suffisamment de bon sens et de sagesse populaire pour faire un choix en faveur de l'intérêt général. Elles introduisent un personnage nouveau en démocratie, le « profane », avec un certain fétichisme dans la consécration de cette figure (Fromentin et Wojcik, 2008). Elles sont convoquées dans des domaines caractérisés par une forte incertitude ou une controverse, où les experts et décideurs sont divisés sur le choix à opérer. Dans cette perspective, l'inclusion d'un panel de citoyens profanes dans le processus décisionnel permettrait d'accroître la légitimité de

décisions délicates à prendre et/ou engageant l'avenir de la collectivité. Les conférences de consensus / de citoyens et des panels / jurys citoyens fonctionnent avec un public fermé, particulier et mandaté pour une question précise, ce qui leur confère une dimension artificielle. Par ailleurs, ils ont généralement un caractère non décisionnaire[87] et se distinguent dans le champ procédural de la participation et de la délibération par un haut degré de codification et de formalisation. Ces deux aspects se manifestent par l'usage d'un vocable sémantique spécifique (on parle ainsi souvent de « séquençage » des procédures) et un caractère assez solennel (notamment pour ce qui est des conférences de consensus). Ces démarches ont une dimension publique, mais à caractère variable selon l'alternance de phases publiques / privées, avec en filigrane la question de l'importance de l'arbitrage entre critère du huis-clos et des principes habermassiens de vérité, de publicité et d'universalité. En ce qui concerne leur diffusion et leur popularité, le contraste est saisissant : alors que ces procédures ont connu une diffusion exponentielle au niveau européen et international, on fait rapidement le tour des quelques expériences françaises notables, dont les Etats généraux de la Bioéthique (2009), le débat public sur l'eau (Rui, 2006), les conférences de consensus sur les boues d'épuration (2003) et les Organismes Génétiquement Modifiés (1998), nous y revenons plus avant. Enfin, ces procédures peuvent revêtir des formes très diverses et convoquer une grande variété d'acteurs, en fonction de leur succès social et politique. Tâchons alors de retracer leur genèse.

1. HISTORIQUE ET DECLINAISONS PLURIELLES

Remonter aux sources originelles du modèle de réunion de petits publics demanderait de se pencher sur les formes anciennes du modèle de la démocratie grecque, dont l'exemple athénien de l'*ekklesia,* et de revenir sur le cas des jurys judiciaires pratiqués en Angleterre ou encore tels qu'ils ont été développés avec une extension au domaine civil en Amérique, où ils sont considérés par Tocqueville comme un des éléments centraux de la démocratie américaine. L'auteur de *La Démocratie en Amérique* est d'ailleurs un des premiers à défendre le jury comme outil de démocratisation de la démocratie, en le présentant comme le « moyen le plus énergique de faire régner le peuple [mais aussi] le plus efficace de lui apprendre à régner » (cité par Röcke et

[87] A l'exception des jurys citoyens berlinois, comme nous allons le voir.

Sintomer, 2005, p. 155). Signalons tout de même, en guise d'entrée en matière, deux initiatives au niveau international qui ont marqué le paysage de ces procédures. En Australie, entre 1974 et 2006, des approches participatives innovantes, fondées sur un double principe inclusif - le groupe étant composé de façon à constituer un microcosme de la société - et délibératif - la légitimité de la décision prise par le groupe reposant sur une discussion collective et argumentée -, se sont multipliées afin de mettre en discussion collective des sujets de politiques publiques avec des citoyens « ordinaires », c'est-à-dire non engagés dans des groupes d'intérêts. Certains des observateurs qui se sont penchés sur les soixante dix-huit expériences recensées s'interrogent sur le peu d'intérêt des décideurs publics pour ces « *democratic deliberative processes - DDPs* », qui ont pourtant relevé avec succès l'enjeu des critères démocratiques de délibération et de représentativité sociale (Carson, 2007). En 2006, une assemblée citoyenne a été mandatée pour réformer le système électoral de Colombie-Britannique (Canada).

Nous allons circonscrire notre propos à des formes plus récentes, en examinant le modèle de jury citoyen tel qu'il a été développé dans certains pays européens ou anglo-saxons. Penchons-nous sur les « modèles » allemand et états-unien, ainsi que le cas espagnol, où les expériences se sont multipliées récemment, pour finir sur une esquisse de la problématique du jury citoyen « à la française ».

A. Le jury (de) citoyen(s)

1. Le fonctionnement

L'intérêt très récent des collectivités locales françaises pour la procédure de jury citoyen s'accompagne d'une floraison d'expériences plus ou moins stabilisées, au protocole plus ou moins hybride, justifiées (ou non) par des objectifs divers et dont le degré de publicité est variable. Comment fonctionne un jury citoyen ? De façon générale, trois grandes phases régissent le processus : sélection, (in)formation et délibération.

Tout d'abord, la sélection des participants. La composition du panel se fait généralement par recours à l'aléatoire avec le tirage au sort, afin de recruter entre quinze et cinquante participants, rarement plus. C'est le fait d'être tiré au sort qui fonde le terme de « jury ». Soulignons cependant que dans quelques expériences - dont celle de l'atelier citoyen *Dem'eau* (ACD) - le tirage au sort

est couplé à une procédure de recrutement sur volontariat auprès de populations cibles et/ou des forces associatives afin de composer un groupe mixte entre citoyens et société civile organisée, entre raison ordinaire, expertise militante et savoir d'usage. Visant à corriger certains défauts caractérisant la plupart des dispositifs participatifs dont celui de ne pas parvenir à inclure les citoyens dans leur diversité, la sélection aléatoire des participants en fonction de critères sociodémographiques permet en théorie de respecter le principe d'égalité politique (tout citoyen a les mêmes chances de pouvoir participer) et le principe de représentativité, avec la garantie d'une hétérogénéité certaine au sein du panel. Nous verrons cependant que ce principe de représentativité ne va pas sans poser problème au niveau procédural et empirique. De surcroît, la fréquente délégation de la phase de recrutement à des cabinets spécialisés ou instituts de sondage ayant recours à des méthodes d'échantillonnage fait de cette phase essentielle une boîte noire dont on ne connaît pas vraiment le processus de fabrication, que ce soit au niveau du déroulement concret du recrutement et de la pondération du panel ou concernant les régimes d'engagement des citoyens dans le dispositif.

Une fois le panel constitué, l'objectif est de l'amener à réfléchir et à débattre collectivement sur une question d'intérêt public importante pouvant faire l'objet d'une controverse. Pour ce faire, le déroulement d'un jury citoyen comporte une phase souvent conséquente d'information et de formation des jurés par rapport au thème mis en débat. Comme elle est censée présenter les différents points de vue sur le sujet, elle est généralement contradictoire et s'effectue avec différents outils tels que : la tenue d'exposés didactiques et la mise à disposition de la documentation adéquate ; des entrées « sensibles » comme les visites d'équipements ; l'audition d'experts, de témoins et de représentants des parties prenantes du problème investi ; des réunions publiques ou non, des temps de débat en plénière ou en sous-groupes censés permettre aux jurés moins dotés en compétence d'élocution de s'exprimer. Cette phase est donc centrale dans le dispositif et elle conditionne en grande partie la qualité de la délibération collective, car elle doit dote chacun des éléments nécessaires à la compréhension du problème, d'une vue d'ensemble des tenants et aboutissants d'une situation et à la formation de son propre jugement.

La délibération du jury se poursuit avec la production collective d'un « avis citoyen » prenant généralement la forme d'un rapport récapitulant le déroulement du processus, l'appropriation collective de la question posée, la dynamique des débats et l'ensemble des recommandations faites par le groupe. Ce rapport est remis aux autorités commanditaires censées en (p)rendre compte. Elle se déroule généralement à huis-clos, mais dans certains cas comme dans le jury

briochin, elle peut se faire en alternance avec des réunions ou débat publics. La restitution du rapport est quant à elle généralement publique et relayée dans les médias locaux. La plupart du temps, le processus de fabrication de l'avis citoyen est initié en séance puis finalisé par l'animation, sous contrôle éventuel d'un comité de relecture composé de jurés et chargé de donner son accord ou d'apporter, le cas échéant, les ajouts ou corrections jugés nécessaires. Nous verrons avec l'ACD comment cette phase de production collective est tributaire de nombreux paramètres, dont la politique de guidance adoptée par l'encadrement. Dans certains cas, la procédure a un caractère décisionnel, mais le plus souvent son statut est purement consultatif. Le jury citoyen est donc une procédure ponctuelle, souvent sectorielle, *ad hoc* et non pérenne (Gontcharoff, 2007), ce qui n'empêche pas une certaine régularité dans la duplication du dispositif sur une période ou un territoire donné.

2. Les formes historiques

a. Le modèle allemand

En Allemagne, deux types majeurs d'expériences de type « mini public » peuvent être distinguées : les *Planungszellen* d'une part, et les jurys citoyens berlinois d'autre part.

Les Planungszellen ou « conseils citoyens »

Les *Planungszellen* sont introduites dans les années soixante-dix par le sociologue Peter Dienel. En français, on peut traduire ce terme par « cellules de planification » ou si on se réfère à la traduction d'Antoine Vergne[88], par « conseils citoyens ». La *Planungszelle* est définie par son inventeur comme suit :

> « Un groupe de 25 citoyens et citoyennes choisis par le biais d'un tirage au sort, libérés pour quatre jours de leurs obligations professionnelles, indemnisés et qui aidés par des experts doivent trouver une solution à un problème politique prédéfini et soluble » (cité par A. Vergne, 2005, p.2).

[88] Antoine Vergne est doctorant en théorie politique à la Freie Universität de Berlin et à l'Institut d'études politiques de Paris. Travaillant sur le tirage au sort en politique, il s'est spécialisé depuis 2004 sur le modèle allemand des jurys citoyens et sa diffusion internationale, aussi bien d'un point de vue théorique que pratique. Je m'inspire principalement de ses écrits pour donner un aperçu de la *Planungszelle* (2005; 2008; 2010).

Originellement, ce dispositif vise à développer de nouvelles formes de planification urbaine associant les citoyens au processus. Il donne lieu à la rédaction d'un rapport citoyen résumant le déroulement du processus et les propositions du groupe, et qui est remis aux autorités ayant mandaté le jury lors d'une cérémonie officielle. Dans la plupart des cas, la démarche est à l'initiative d'une autorité publique territoriale souhaitant obtenir l'avis informé d'un échantillon représentatif de la population du territoire donné. La sélection des participant(e)s en Allemagne se fait par tirage au sort sans quotas sur le registre des habitants. Un conseil citoyen est constitué de trois grandes phases : préparation, exécution et évaluation / mise en œuvre. Il se déroule sur quatre jours consécutifs alternant phases d'information, d'audition d'experts, de discussion et de formulation de recommandations. Le modèle des *Planungszellen* existe maintenant depuis une quarantaine d'années. On dénombre en Allemagne plus de trois cent projets menés. Cette importante base de données empiriques et de retours d'expérience permet de tirer des conclusions tant sur les forces et limites de la procédure (Vergne, 2008), que sur les logiques de diffusion du modèle « jury citoyen » (Dienel, 2010; Vergne, 2010).

- *Les jurys citoyens berlinois*

Dans le sillage du *New Public Management* - dont l'idée qu'un nouveau modèle de régulation des administrations publiques doit être mis en place -, mais aussi dans la perspective de favoriser l'*empowerment*, la ville de Berlin a mis en place, dans les années 90, une politique intitulée « Ville Sociale » - *Sociale Stadt* (Röcke et Sintomer, 2005, p.141). Les jurys citoyens constituent une des dimensions de cette réforme de l'action publique à Berlin, qui part du postulat que les citoyens ne devaient plus seulement être des clients des services publics mais aussi des co-organisateurs. Selon certains observateurs, cette volonté d'institutionnaliser la participation citoyenne a pu s'appuyer sur l'existence des *Plannungzellen* (Koehl et Sintomer, 2002, p.7; Röcke et Sintomer, 2005, p. 144). Il y avait par ailleurs des formes antécédentes au jury citoyen berlinois, telles que des enveloppes budgétaires (ou « fonds d'action ») pour un management quartiers par quartiers. Elles étaient attribuées à des conseils de quartiers composés d'habitants, de représentants de la société civile organisée et de l'administration au niveau local.

Une des originalités du jury citoyen berlinois réside dans le recours au tirage au sort (Röcke et Sintomer, 2005, p. 144), pour une composition hybride originale : il est constitué au minimum de 51% d'habitants tirés au sort dans le registre des habitants du quartier et de 49 % maximum de représentants des forces vives locales. Sa taille limitée, le nombre de membres devant être

proportionnel au nombre d'habitants du quartier selon le principe d'un membre et un représentant pour mille habitants. Par ailleurs, en réunissant ainsi dans un même espace de discussion de simples habitants, des associatifs et des professionnels (en l'occurrence, ici, les managers de quartier) et pas seulement des citoyens ordinaires et des agents de l'administration comme dans les cellules de planification, ce dispositif constitue un bon exemple de « forum hybride » (Callon, Lascoumes *et al.*, 2001). Les chercheurs qui l'ont scrupuleusement suivi et étudié, en soulignent les qualités :

> « [Le jury berlinois constitue] l'une des pointes expérimentales d'une politique plus vaste de modernisation de l'administration publique et d'action prioritaire en direction des quartiers défavorisés, en ce qu'il incarne à l'échelon de la proximité l'idée d'une décentralisation et d'une simplification de l'action publique » (Röcke et Sintomer, 2002, p.40).

Une autre caractéristique distinctive du dispositif réside dans son caractère décisionnaire et le montant des sommes allouées. Dans les dix-sept quartiers ciblés par la politique de régénération urbaine de la ville de Berlin, le groupe de jurés disposaient d'un demi-million pour financer (ou non) des projets micro locaux (Röcke et Sintomer, 2005, p.139). La finalité pratique du jury citoyen était de décider de cette somme allouée pour financer (ou non) les projets présentés en séance par une délibération collective. Le dispositif poursuivait également un triple objectif politique et social. Tout d'abord, il s'agissait d'améliorer la représentativité et l'inclusion sociale en élargissant la population incitée à entrer dans l'arène de la délibération. Par ailleurs, le dispositif devait permettre une délibération de qualité et la « stimulation » des jurés grâce à une discussion en petits groupes et une expertise technique susceptible d'être mobilisée par le groupe à tout moment. Enfin, il visait à une prise de décision réelle par les citoyens, pour des sommes, qui comme on le voit, étaient loin d'être négligeables. Le succès de ce dispositif a été attesté tant par les citoyens ayant revêtu le rôle de juré que par les élus et responsables administratifs et les observateurs de la démarche. Nonobstant, cette initiative conférant un véritable pouvoir décisionnel au citoyen s'est arrêtée en 2003, élus et responsables gestionnaires n'ont pas souhaité réitérer l'expérience, en raison notamment d'un conflit de compétences entre les membres des jurys er les responsables du Sénat, les premiers refusant de voir leur délibération cantonnée au registre de la proximité et du management de quartier *stricto sensu* (Röcke et Sintomer, 2005, p.153-158). Phénomène intéressant et qui peut paraître paradoxal, le jury citoyen berlinois oscillait *in fine* entre dispositif de gestion de proximité *stricto sensu* (dès lors qu'il s'agissait d'allouer

des budgets pour des projets à l'échelle locale voire micro locale) et dispositif de démocratie participative au sens fort, puisque que le pouvoir de décision était réel.

b. Le modèle états-unien

Les États-Unis sont aussi un lieu de fabrication des jurys citoyens. Il est d'ailleurs difficile de parler de la naissance des *Plannungzellen* sans considérer parallèlement celle de leur « jumeau » aux Etats-Unis (Vergne, 2010, p.84). Le politologue Ned Crosby, fondateur du *Jefferson Center* en 1974 à Minneapolis dans le Minnesota[89], y promeut un modèle semblable, les *citizens' juries*. Son idée initiale est de mettre en place un *think tank* sur la démocratie, ce qui n'est pas véritablement nouveau aux Etats-Unis. L'originalité du *Jefferson Center* réside dans son but spécifique, qui ne consiste pas tant à réfléchir sur le fonctionnement des institutions existantes, mais à promouvoir de nouveaux processus démocratiques. Le *Jefferson* assume ainsi une fonction plurielle de conception, d'animation et d'évaluation de démarches participatives. Il s'investit par ailleurs dans la production de monographies et de guides pratiques visant soit à dégager des critères de conception, de mise en œuvre et d'évaluation des démarches participatives de type mini public et de la méthodologie d'animation / de modération (Crosby, 2004), soit à contribuer à la réflexion heuristique sur la délibération et les conditions de la compétence citoyenne (Crosby, 1976; Crosby, 2005).

Comment fonctionne un *Citizens' jury* ? Le dispositif mobilise dix-huit à vingt-cinq citoyens tirés au sort en fonction de quotas sociodémographiques visant à faire du panel constitué, un microcosme représentatif de la population. Pour pouvoir participer à ces « vacances politiques » (Ned Crosby), les citoyens recrutés de façon aléatoire sont libérés de leurs obligations professionnelles et familiales et rémunérés. Le jury se déroule sur quatre ou cinq jours consécutifs ; il est chapeauté par un groupe de pilotage et encadré par des témoins garants de l'impartialité de la procédure. Trois temps majeurs rythment ce processus collectif : formation avec audition d'experts et de témoins ayant des points de vue diver(gent)s sur le sujet traité, délibération collective et formalisation d'un ensemble de recommandations remises aux commanditaires. Le mandat soumis aux jurés, diffusé de façon préalable, prend généralement la forme d'une (série de) question(s). La délibération collective est permise par une variété de

[89] Cf. http://www.jefferson-center.org/

formats et d'outils d'expression mis à disposition des jurés. Les recommandations sont rendues publiques et souvent remises au cours d'un *public forum* permettant la rencontre des initiateurs de la démarche, des jurés, des *decision-makers* commanditaires / concernés, du grand public et des *media*.

Le premier *Citizens' jury* a été mené en 1974 sur l'évaluation du *National Health Care Plan*. Depuis, le *Jefferson Center* a réalisé plus de trente *Citizens' juries* sur des sujets divers (politiques de santé, priorités budgétaires, réformes électorales, questions environnementales comme le changement climatique…) tant au niveau local, fédéral que national. A l'heure où on écrit ces lignes, le dernier *Citizens' jury* date de juin 2009 sur la question des méthodes de recomptage électoral et a été financé par l'Etat du Minnesota. Pour terminer ce rapide tour d'horizon des modèles allemand et états-unien, notons enfin que Ned Crosby et Peter Dienel ont travaillé de manière totalement indépendante l'un de l'autre, et rien ne prédestinait ces deux chercheurs à faire un constat identique sur le fonctionnement de leur société. Ils n'ont étés amenés à se connaître qu'à l'occasion de la réinvention et de la rediffusion du modèle des jurys citoyens en Angleterre au début des années 90 (Vergne, 2010, p.84-85).

c. L'initiative espagnole

Le territoire espagnol a également vu se multiplier de telles initiatives ces dernières années. Le recours au jury citoyen dans le cas espagnol peut s'expliquer par plusieurs raisons : parce qu'il est considéré comme un instrument pour augmenter la popularité politique des élus ou comme une source d'anticipation / de résolution de conflits, ou encore parce qu'il peut contribuer à un renouveau idéologique faisant de la participation et de la délibération citoyenne un principe d'action publique. Il s'agit également de pallier aux défaillances d'autres dispositifs tels que les conseils consultatifs (Bianco i Fillola, 2005, p.162). Depuis 1992, on compte plus d'une vingtaine d'expériences de jury citoyen, le plus souvent en Catalogne ou au Pays Basque et à l'initiative d'une municipalité, ce qui amène certains analystes à les considérer comme des « boulevards » pour les mairies, avec tous les risques d'instrumentalisation politique que cela comporte (Lutzky, 2006). Les jurys citoyens espagnols portent en grand majorité sur des questions ayant trait à l'urbanisme et l'aménagement du territoire au niveau local. De ce point de vue, ils n'échappent donc pas au confinement certain du dispositif dans le registre de la proximité et de l'infrastructure de quartier. Cet écueil est dûment souligné par les observateurs des jurys berlinois, avec en

filigrane une objection majeure sur la capacité des profanes à se saisir de tous les tenants et aboutissants de questions considérées comme abstraites, complexes et/ou conceptuelles :

> « Tout se passe comme si le recours à des profanes tirés au sort était possible et légitime tant qu'ils ne s'occupent de questions limitées, qui apparaissent comme relevant de l'intérêt général du quartier mais qui demeurent dans le particulier », ce que Hegel désignait par le "subjectif"» (Röcke et Sintomer, 2005, p.157).

Dans le cas espagnol, la taille des jurys est assez conséquente, les chiffres catalans oscillant par exemple entre vingt et une centaine de jurés, pour une durée allant d'un jour et demi à trois ou quatre jours. Si la variante espagnole du jury citoyen a relativement bien relevé le défi de l'inclusion et de la diversité sociale ainsi que celui de la concurrence de légitimité avec les associations et autres forces civiles organisées, la popularité sociale et la légitimité politique du dispositif demeurent fragiles. Par ailleurs, seule une municipalité a dupliqué l'expérience, ce qui montre à quel ce type d'innovation participative reste expérimental et peu stabilisé dans la pratique politique (Bianco i Fillola, 2005).

d. Le jury citoyen « à la française »

Jusqu'au milieu des années 2000, le modèle des jurys citoyens n'a connu qu'une faible diffusion en France, et reste essentiellement cantonné aux sphères académiques. La tradition républicaine à la française, où l'élection au suffrage universel reste la base de toute légitimité politique, rend difficile l'exportation de cette démarche fondée sur le tirage au sort (Sintomer, 2007), nous y reviendrons. Pourtant, quelques expériences de démocratie locale avaient envisagé le recours à la sélection aléatoire dans les années 90, notamment dans conseillers de quartier dans les 19e et 20e arrondissements de Paris (Blondiaux, 1999) et membres du conseil consultatif du budget participatif de Pont de Claix (Sintomer, Röcke *et al.*, 2008). En 2002, Ségolène Royal, députée des Deux-Sèvres, s'exprimant au nom du groupe socialiste, propose « *d'intégrer dans la Constitution le principe de la démocratie participative et de développer la mise en place de contre-pouvoirs dans une démocratie adulte* »[90] en évoquant l'exemple des jurys citoyens berlinois. A l'époque, son intervention passe alors inaperçue. En mars 2006, le premier dispositif à porter le label « jury

[90] Extrait de l'intervention de Ségolène Royal à l'Assemblée nationale, présentant l'exception d'irrecevabilité du groupe socialiste lors du débat en première lecture du projet de réforme constitutionnelle du gouvernement Raffarin, relatif à la décentralisation, le 19 novembre 2002.

citoyen » en France est organisé par le Conseil Général de Meurthe-et Moselle sur le thème de « l'arbre et la route », afin d'alimenter la réflexion des élus et des services départementaux sur le plan décennal d'implantation des arbres d'alignement le long des routes. La question qui se pose est de savoir, « *compte tenu des accidents de la route dont ils aggravent les conséquences, mais aussi de leur intérêt environnemental et paysager* », s'il faut ou non abattre les arbres en bordures des départementales. La préconisation des quinze jurés recrutés sur volontariat *via* la presse locale, qui après avoir bénéficié d'une expertise contradictoire sur la question, ont recommandé de continuer l'implantation d'arbres en modifiant l'espacement (sept mètres au lieu de trois entre chaque arbres), a été suivie par le Conseil Général (ADELS, 2008).

Ce n'est qu'en octobre 2006 que les jurys citoyens accèdent - à leur insu - à une notoriété plus large, lorsqu'en tant que candidate à la candidature au sein du Parti Socialiste en vue de l'élection présidentielle, Ségolène Royal déclare qu'elle souhaite mettre en place des « jurys populaires » pour évaluer l'action des élus. Maladroitement présentée et trop peu expliquée par la candidate, cette proposition déclenche une polémique violente : tour à tour qualifiée de populiste, démagogique, antiparlementaire, tant à gauche qu'à droite, l'initiative évoque pour certains Mao, Robespierre ou Pol-Pot (Sintomer, 2007, p.8-10). Les critiques portent à la fois sur la légitimité d'une évaluation des élus et de leur action par les citoyens en dehors des périodes électorales, et sur la capacité de citoyens tirés au sort à donner un point de vue éclairé.

Nonobstant, depuis 2003, une tendance émerge sur le territoire français, avec des expériences qui, même si leurs dénominations varient, sont fondées sur les trois éléments de base du jury citoyen : une sélection aléatoire des participants, une information (souvent contradictoire et représentant la diversité des points de vue) sur la thématique traitée et une délibération collective. Contrairement aux instances collégiales permanentes répandues dans les villes (comme les conseils de jeunes, de « sages » et de résidants étrangers) et que l'on retrouve fréquemment au niveau extramunicipal, ces initiatives se déploient plutôt à l'échelle supra locale. En effet, pour des collectivités (Agglomérations, Départements, Régions) à l'assise territoriale plus lointaine, qui bénéficient d'une moindre notoriété et de peu de visibilité politique (pour lesquelles il est donc plus difficile de mobiliser sur une base volontaire), auprès d'administrés plus nombreux (et donc plus difficiles à réunir), le tirage au sort est utilisé pour réunir des groupes de citoyens dans des dispositifs *ad hoc* et sur une thématique généralement sectorielle. Ces « jurys /panels /ateliers citoyens » ou encore « ateliers participatifs », remettent un avis sur le thème qui leur est soumis par la collectivité. Les objectifs assignés par les élus au dispositif sont variés. Il peut s'agir d'une

aide à la réflexion en amont de décisions à prendre sur tel ou tel pan de l'action publique. On pense notamment au jury citoyen impulsé par la mairie du 19e arrondissement de la Ville de Paris sur la toxicomanie en 2003 (Coppel, 2004; Labbé, 2006) ou au jury citoyen mené à Saint-Brieuc sur la gestion des ordures ménagères en 2003 (Barbier, Bedu *et al.*, 2009) que nous développons dans le quatrième et dernier volet de ce chapitre. Le Conseil régional de la région Rhône-Alpes se distingue également depuis 2004 par son recours régulier à des ateliers citoyens sur différentes thématiques de politiques régionales (sur la place des citoyens dans l'évaluation des politiques publiques régionales, ainsi que sur le devenir des zones rurales en 2006, sur la mobilité et les transports des jeunes de 10-15 ans et les nanotechnologies en 2007, sur l'association des citoyens à la politique régionale en 2009…). Plus récemment, le recours à de telles procédures peut être également justifié par la volonté des élus d'évaluer les politiques qu'ils conduisent. En Poitou-Charentes notamment, une série de jurys citoyens a été conduite sur le changement climatique, les aides à la création d'entreprises, l'apprentissage et les aides à la mobilité internationale en 2008, puis sur la mobilité et les déplacements ainsi que sur le soutien aux entreprises et aux entrepreneurs en 2009[91].

De manière générale, ces expériences réunissent entre 15 et 35 participants pour une durée de 3 à 6 jours. Le tirage au sort sur liste de volontaires, après un appel à la population, a fréquemment été utilisé lors des premières expérimentations. Cette procédure ne permettant pas de réduire le « cens caché » (Gaxie, 1978) qui se joue dans les processus de candidature, alors que l'un des enjeux du tirage au sort est de favoriser la participation de ceux qui sont d'habitude éloignés des décisions publiques, les collectivités - ou les prestataires auxquels elles délèguent le montage et l'animation de l'expérience - l'abandonnent peu à peu pour lui préférer un tirage au sort « pur » ou pondéré par une méthode d'échantillonnage par quotas sociodémographiques. Dans le cadre conclusif de cette thèse, nous nous efforcerons d'élargir la réflexion de la portée problématique du dispositif « panel / jury / atelier citoyen » au regard des cas observés sur le territoire nantométropolitain.

[91] Cette énumération est loin d'être complète ; elle relève surtout d'un choix délibéré de mentionner d'une part les expériences pionnières, et d'autre part celles dont les promoteurs ont montré le souhait de perpétuer et stabiliser cette démarche dans leurs institutions. Le recensement complet des initiatives qui se développent dans les collectivités françaises, à différents échelons territoriaux, et l'analyse de leur portée tant au regard de ceux qui y prennent part qu'au niveau des modalités d'action publique locale, supporteraient volontiers une recherche doctorale à part entière.

3. Un cas emblématique de jury citoyen pour Dem'eau

Pour des raisons de proximité avec notre sujet, attardons-nous sur un projet particulier de *Citizens' jury* qui, d'après le *Jefferson Center*, fut couronné de succès[92]. Il est réalisé à Perth en Australie en 2005 et porte sur l'introduction de démarches délibératives innovantes dans le *water management*. En lisant la monographie, on peut effectivement constater que les jurés font preuve d'une véritable capacité de proposition imaginative et argumentée (Crosby, 2005).

Dans ce *Citizens' jury*, le panel de jurés est constitué selon la méthode classiquement utilisée par le *Jefferson Center*, à savoir un recrutement aléatoire de citoyens avec pondération selon des critères de représentativité (appelés « *soft quotas* » : âge, sexe, éducation et sensibilité politique). Seize jurés sont sélectionnés et quatre « réservistes » retenus. Au final, un certain nombre de jurés s'étant probablement désistés, le panel final se compose de treize jurés et de trois réservistes. Le mandat des participants est double. Tout d'abord, il leur faut explorer les différentes procédures participatives et délibératives existantes pour faire des recommandations pratiques et opérationnelles sur celles pouvant être utilisées dans le domaine de la gestion de l'eau. Ils doivent également rédiger des recommandations sur les modalités d'association des citoyens au management de l'eau. L'expérience s'étend sur cinq jours consécutifs.

a. Le déroulement

Le processus se fonde sur une formation alternant les thématiques (enjeux de la gestion de l'eau et procédures participatives et/ou délibératives), les outils (exposés d'experts, témoignages d'acteurs, ateliers en sous-groupes, séances de débat collectives…) et le format séquentiel (moments de discussion en plénière ou des séances de travail confinées). Dès le troisième jour semble-t-il, les jurés se sentent suffisamment compétents pour prendre la plume et dessiner des modèles de gouvernance délibérative adaptés au contexte australien du *water management*. En sous-groupes, ils imaginent des nouveaux dispositifs délibératifs et participatifs qui leur paraissent « sur mesure » pour la spécificité des enjeux et caractéristiques de la gestion de l'eau en Australie. Ils

[92] On peut ainsi lire dans la rubrique « *About Us* » du site l'observation suivante: "*as noted on the Home Page, the Jefferson Center engages in projects to provide technical assistance and to improve and test deliberative process. Recent examples include a very successful demonstration project that was conducted in 2005 in Australia*".

proposent également une nouvelle structure institutionnelle pour assurer la prise en compte effective des recommandations des panels citoyens dans l'action gouvernementale.

Le premier jour, pour dédramatiser les enjeux de l'exercice demandé et entrer dans la complexité de la problématique de l'eau en Australie, les jurés sont placés dans une situation artificielle dans laquelle ils sont invités à discuter sur un problème public ou une question délicate qui engage l'avenir de la collectivité. Cet exercice, dénommé « Paladia », doit leur permettre de s'exprimer sans avoir à se soucier de la portée de leurs arguments :

> « Without having to worry about whether they are doing it the right way » (Crosby, 2005, p.5)

Paladia met en scène une île où tout va bien et où il fait bon vivre… jusqu'au moment où elle se retrouve confrontée à un problème de manque d'eau. Les différentes solutions au problème sont présentées de façon simple afin de montrer aux jurés que le choix à faire, lui, n'est pas si évident, et que, dans tous les cas, il provoque des mécontentements et a des conséquences et impacts dans d'autres domaines. Les jurés sont ainsi confrontés au problème du déséquilibre entre l'offre et la demande d'eau, au coût des différentes options et aux détails techniques que ces choix comportent. Ils peuvent aussi bien faire des recommandations générales que travailler précisément sur des propositions opérationnelles. Le second jour est dédié à la poursuite de la formation et de la discussion sur les enjeux de la gestion de l'eau (« *water issues* »). Le troisième jour porte plus spécifiquement sur les procédures délibératives, avec des travaux en sous-groupes et des auditions d'experts. D'après les rapporteurs du projet, les bienfaits de la formation se manifestent de façon rapide, avec une accélération dans la délibération. Les trois groupes sont ambitieux et proposent des innovations participatives et délibératives dont le *design* a été pensé en fonction des *water issues* et du territoire concerné. Le quatrième jour est consacré à la finalisation des travaux en groupe et à la préparation du rapport final. Le cinquième jour est dédié à la rédaction du rapport, dont la forme proposée par le *Jefferson Center* fait l'objet d'une discussion puis d'une approbation par le groupe.

b. La production du jury

La production de ce *Citizens' jury* surprend par sa rigueur et sa dimension créative. Les jurés font preuve d'une capacité d'interpellation, d'investigation, d'imagination et de proposition de qualité, en concevant quatre nouveaux dispositifs de démocratie délibérative adaptés à la gestion

de l'eau australienne, susceptibles d'être incorporés dans les dispositifs d'action publique gouvernementale :

1) Une procédure hybride entre sondage délibératif et *Citizens' jury,* qui pourrait être utilisée de façon ponctuelle mais régulière, sur des enjeux thématiquement et territorialement ciblés ;

2) Une Assemblée Citoyenne composée de cent jurés tirés au sort, qui délibérerait sur des enjeux plus généraux et siègerait durant six séances étalées sur une période de six mois ;

3) Une « *Indigenous Bush Assembly* » - dont la raison d'être est clairement fondée sur le critère de la discrimination positive -, qui rassemblerait des représentants des minorités raciales et des personnes âgées ;

4) Un Comité indépendant du Dialogue Public, qui serait chargé de veiller à l'inscription des procédures de démocratie participative et délibérative dans l'action gouvernementale.

Au final, c'est une véritable proposition de structuration institutionnelle à l'échelle australienne que les jurés conçoivent, décrivent et portent dans le but d'inscrire les procédures délibératives dans les modalités d'action publique et plus particulièrement dans la gestion de l'eau[93].

c. Les enseignements pour l'atelier citoyen Dem'eau

Notre équipe de recherche-action s'inspire largement de ce cas pionnier, car il nous permet d'apporter un certain nombre de réponses ou d'avancer des solutions concrètes aux questions en suspens ou à trancher avec les commanditaires (constitution du panel, formulation du mandat à lui soumettre, séquençage de l'atelier, outils et méthodologie d'animation, techniques de modération, etc.).

Au niveau du recrutement et de la composition du panel, on retient de veiller à ce que le filet de sécurité d'un « groupe de réservistes » fasse partie de la stratégie de recrutement, pour corriger les éventuels désistements et se prémunir contre le risque d'un groupe réduit à peau de chagrin, dont la légitimité à délibérer serait (encore plus) fragilisée.

Au niveau du mandat à soumettre, l'équipe *Dem'eau* fait le projet - et le pari - de dupliquer l'expérience d'un mandat composé de deux questions à soumettre aux futurs jurés. On attendra

[93] Soulignons tout de même que pour la plupart des expériences innovantes de démocratie participative et/ou délibérative dont il est question ici, on ne dispose que d'une source d'évaluation provenant des promoteurs de la démarche. Sans remettre en question le sérieux de l'évaluation du *Jefferson Center*, en l'absence de rapport de contre-expertise ou de source différente et dans l'impossibilité d'aller vérifier la véracité des éléments sur un terrain aussi éloigné, on doit se résoudre à croire ses conclusions sur parole.

d'eux qu'ils explorent l'existant pour faire des recommandations pratiques et opérationnelles à court terme, mais également qu'ils se prononcent éventuellement sur leur vision d'une nouvelle gouvernance plus participative du service d'eau potable.

Quant aux outils de formation et de délibération, nous nous inspirons du principe de diversité des supports de formation (entrées pédagogiques / sensibles) ainsi que des formats d'expression et des modalités d'engagement dans le débat (tours de table, théâtre-forum, schémas, « devoir citoyen »…) - nous aurons le temps d'y revenir en détail.

Poursuivons maintenant notre tour d'horizon des procédures de type « mini public » avec les conférences de consensus / (de) citoyen(ne)s.

B. Les conférences de consensus / de citoyens

Il nous paraît important de distinguer du point de vue procédural « jury citoyen » et « conférence de consensus », tout en gardant à l'esprit qu'en pratique les deux protocoles sont assez similaires. L'argument d'une procédure très standardisée et similaire peut tout de même être atténué par le fait que dans les conférences de consensus, c'est généralement une question qui fait l'objet d'une controverse et sur laquelle les experts n'arrivent pas obtenir un consensus qui déclenche le recours à la procédure. Dans le cas du jury citoyen, ce n'est pas nécessairement une question controversée qui déclenche cette démarche. Par ailleurs, il peut avoir lieu dans une perspective prospective.

1. La genèse américaine

L'invention des conférences de consensus se fait dans le domaine médical américain, à la fin des années 70, sous l'impulsion de gestionnaires de la santé publique qui se rendent compte de fortes variations dans les pratiques, techniques et diagnostics médicaux d'un praticien à un autre. Ils constatent notamment que pour une même pathologie, les médecins développent des pratiques diverses et aux résultats variables, en échangeant peu sur ces aspects de leur activité. En 1977, le *National Institute of Health* organise la première conférence de consensus médicale dont l'objectif est de « dégager en commun une doctrine claire de la meilleure manière de faire dans un cas médical spécifique » (Bourg et Boy, 2005, p.20), en confrontant le point de vue d'un panel de médecins et d'un panel d'experts. Pendant deux à trois jours, les experts sont interrogés par le panel de médecins sur tous les aspects de la controverse. Le panel délibère ensuite à la manière

d'un jury et suite à un accord consensuel, il rend un jugement sur la bonne pratique, destinée à devenir la norme de référence. Ce style de conférences de consensus médicales est un processus plutôt long : de neuf à douze mois séparent la phase initiale de préparation du déroulement de la conférence elle-même. Plusieurs centaines de conférences de consensus médicales se sont tenues de par le monde, sur des points de pratiques sensibles.

2. La révolution danoise

Si on considère généralement le Danemark comme mère patrie de la conférence de consensus, c'est parce que l'initiative danoise opère une véritable transformation du dispositif. Dans le milieu des années 1980, deux politologues danois, membres du *Danish Board of Technology*, créé en 1985 par le Parlement Danois, adaptent la conférence de consensus médical. Il s'agit d'élargir le cercle de la discussion généralement limité aux décideurs et aux experts, de manière à y inclure le public. Le but explicite est de faire émerger et de structurer un débat le plus large possible en vue d'éclairer les décideurs sur des dossiers techniques marqués par de fortes incertitudes. Cette méthode de mise en débat public vise à faire s'exprimer des profanes[94] sur des points de controverse scientifique et/ou technique. La finalité poursuivie est donc de « rendre les démocraties modernes capables de débattre des développements scientifiques récents posant à la fois des problèmes de finalité (quel projet de société rendent-ils possibles ou limitent-ils ?), des problèmes d'adéquation des moyens, et d'incertitudes liées à l'utilisation de certaines technologies » (Ferrando Y Puig, 2007, p.88). Certains auteurs voient dans ces forums hybrides (Callon, Lascoumes et al., 2001) les « linéaments d'une démocratie technique "à la française" (…) [où il serait possible de] faire entrer les sciences en démocratie » en ouvrant au débat public et pluraliste les moyens et les finalités de celle-ci (Bonneuil et Gaudillère, 2001, p. 73-74). Si les expériences de conférences de ce type restent somme toute marginales, il s'agit indiscutablement d'une évolution du régime de production et de légitimation de la science, où celle-ci a perdu de son caractère transcendant et n'est plus synonyme de progrès, et où l'élu ne peut plus décider seul, assisté de l'expert.

[94] En sachant que dans ce cadre le caractère profane est défini par défaut. Le profane est une personne « ni ni ni » et c'est ce qui fait sa qualité positive : ni experte, ni militante, ni initiée à un sujet.

a. Les caractéristiques du modèle danois

Dans sa version danoise, la conférence de citoyens peut être définie comme suit :

> « Confrontés à une question technique ou scientifique controversée qui constitue ou risque de devenir un véritable enjeu politique ou social, les responsables politiques demandent à quinze à dix-huit citoyens, totalement profanes en la matière, de donner un avis, après avoir reçu une information complète sur le sujet et s'être confrontés aux experts et aux représentants des divers intérêts en la matière ».

Son objectif est de « contribuer à créer un véritable espace de débat public sur des sujets où la parole et même l'information sont trop souvent réservées à certains groupes défendant des intérêts particuliers » (Boy, Kammel *et al.*, 2000, p.779). On n'est effectivement pas très loin du point de vue procédural, du jury citoyen. On retrouve le même phasage, axé sur la sélection aléatoire de profanes, un processus de formation et d'information précédant la délibération et la remise d'un rapport citoyen sur une question d'intérêt général ou engageant l'avenir de la collectivité. Pour contrebalancer l'aspect *ad hoc* et non pérenne de ce type de procédure, on peut imaginer une succession de panels dans le temps afin d'impliquer un nombre conséquent de personnes.

Le processus de conférence de consensus version citoyenne repose tout d'abord sur le postulat que des profanes (les *lay people*, dans la terminologie anglo-saxonne) après une phase d'information et un temps de dialogue avec des experts sont capables de produire un avis éclairé et consensuel sur un sujet complexe. Par rapport à la méthode initiée en milieu médical, elle introduit donc deux modifications majeures : un temps de formation long et la présence d'un animateur qui servira à guider le groupe dans ses travaux et à dépasser d'éventuels conflits internes pour privilégier une réflexion collective constructive. On présume ensuite que le groupe de profanes, de par sa diversité, est en mesure de produire après formation et échange public avec des experts, des recommandations touchant à l'intérêt général. Ce postulat renvoie aux principes originaux de la démocratie athénienne où la délibération prévaut sur la décision et permet d'atteindre le « juste ». Il bat en brèche la vision d'un citoyen individualiste, empêtré dans ses désirs et dirigé par ses passions personnelles. Comme toute autre démarche participative, au niveau procédural, le dispositif de conférence de consensus doit respecter un certain nombre de conditions, dont la neutralité du commanditaire. Ce dernier peut être un acteur public ou privé mais il est essentiel qu'il bénéficie sinon d'un capital de légitimité, au moins d'un « crédit » politique, faute de quoi la démarche pourrait très vite faire naufrage par instrumentalisation.

Ainsi, « si en théorie tout est possible, en pratique la nature du commanditaire est essentielle » (Bourg et Boy, 2005, p. 71). Enfin, l'esprit du dispositif repose sur les principes normatifs de la délibération hérités de la philosophie habermassienne : équité de traitement ; altruisme, respect et écoute des autres ; respect des opinions adverses et recherche d'un consensus collectif par la force du meilleur argument.

b. Quelques expériences…

Quand on fait un tour d'horizon des différentes expériences, les sujets choisis pour les conférences de consensus apparaissent *a priori* fort éloignés du quotidien direct des profanes, ce qui peut faciliter un détachement des intérêts personnels. Plusieurs conférences de consensus traitent des technologies géniques (au Danemark, en Corée et en Australie en 1999, en Nouvelle Zélande en 1996, en France en 1998 - nous allons revenir sur ce dernier exemple), de l'ozone et des changements climatiques (en 1997 en Autriche, ou encore en France en 2002), de la société de l'information (Etats-Unis, 1997, Japon 1999), etc. Dans le cas français, la procédure est utilisée de façon balbutiante au niveau national sur des sujets fortement controversés comme les OGM ou les boues de station d'épuration. Notons d'ailleurs un « amalgame à la française » entre les deux dénominations « conférence de consensus » et « conférence de citoyen », alors que la première désigne un panel d'experts, tandis que la seconde recourt aux citoyens ordinaires. Penchons-nous sur la conférence de consensus organisée les 20 et 21 juin 1998 dans le cadre de l'Assemblée nationale et qui porte sur le thème des organismes génétiquement modifiées.

La conférence de citoyens sur les Organismes Génétiquement Modifiés

La « conférence de citoyens sur les organismes génétiquement modifiés en agriculture et dans l'alimentation » est lancée officiellement en juin 1997 par Lionel Jospin, alors Premier ministre, dans un contexte de conflit interne à la majorité politique (entre la majorité socialiste et la composante verte représentée par Dominique Voynet, alors ministre de l'environnement) suite à l'autorisation de culture de certains maïs transgéniques. Lors d'une conférence de presse, Lionel Jospin annonce cette première conférence de citoyens en ces termes :

> « L'opinion publique reste indécise et semble insuffisamment informée. Si nos concitoyens semblent prêts à accepter le recours au génie génétique pour la production de médicaments, ils sont réticents à l'accepter pour leur alimentation. Malgré la grande expérience scientifique dans le domaine génétique, les citoyens refusent que les décisions

> qui engagent l'avenir soient prise sans expression et confrontation de toutes les opinions » (extrait du communiqué de Matignon rapporté par Boy, Kammel et al., 2000, p. 780).

C'est le député Jean Yves Le Déhaut, président de l'Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques (OPECST) et déjà chargé d'un rapport parlementaire sur les plantes transgéniques, qui met en œuvre la procédure.

Un panel de quinze citoyens profanes en matière de technologie génique est sélectionné et choisi aléatoirement par un institut de sondage, qui procède de la même façon que lorsqu'il s'agit de constituer un échantillon d'enquête par sondage, avec pour consigne de respecter certains critères de diversité sociodémographique de la population française : parité hommes / femmes, proportions des tranches d'âge, profils socioculturels et territorialité. Ce point est intéressant car en réalité l'initiative française se distingue ici des modèles danois et britanniques en la matière, qui fonctionnent plutôt sur le mode du volontariat : un appel dans la presse est effectué, les intéressés à participer sont invités à faire une lettre et c'est ensuite le comité de pilotage qui fait la sélection finale au regard des critères définis. Mais ce type de recrutement favorise bien entendu le risque de participation sur intéressement, voire l'introduction d'individus défendant des intérêts bien particuliers sans que le comité de pilotage ne puisse s'en rendre compte *a priori*. Pour éviter ces écueils et favoriser autant que possible le double principe de neutralité et de diversité, l'OPECST choisit la méthode de tirage au sort et d'échantillonnage.

Ensuite, la phase de formation avec des spécialistes du monde académique se déroule sur deux week-ends (WE). A l'issue du deuxième WE, le groupe[95] ayant établi une grille de questions, choisit avec l'aide du comité de pilotage, les parties prenantes - ou *stakeholders* - qu'il souhaite rencontrer au cours d'une séance publique. Ces phases se déroulent en huis-clos ; le rapport citoyen constituant une réponse à la question posée est présenté lors d'une conférence de presse publique. Les chercheurs « *embedded* » qui ont suivi cette expérience - et qui soulignent eux-mêmes leur position spécifique d'intellectuels à la fois « engagés » et « détachés » dans le dispositif (Callon, 1999) -, en tirent des conclusions positives, notamment au regard de la production collective, le rapport remis étant longuement fourni et argumenté :

[95] Ou plutôt une partie du groupe : le panel réduit à huit citoyens a travaillé en séance supplémentaire afin de préparer l'audition des experts autour de cinq questions centrales correspondant à leurs préoccupations principales. La difficulté pour certains de consacrer un samedi supplémentaire à la conférence ainsi que des grèves de la SNCF ont constitué les principaux obstacles à la participation de tout le groupe.

> « L'expérience nous a paru démontrer à quel point des citoyens, choisis parmi d'autres d'une façon quasi aléatoire, sont susceptibles de s'ériger en véritable sujet collectif capable de se saisir intellectuellement et politiquement d'une question pourtant éminemment complexe, dès lors que le groupe ainsi rassemblé est honnêtement informé et dès lors, surtout, que ses membres ont acquis la certitude qu'il ne s'agit pas d'un simulacre mais qu'il leur est effectivement donné d'avoir véritablement "voix au chapitre" » (Boy, Kammel *et al.*, 2000, p.789).

L'expérience semble exemplaire au point d'amener l'animateur de la conférence à la considérer comme « une superbe leçon que nous ont administrée ces citoyens rassemblés par le hasard des procédures » (Turpin, 1998). Avec le recul, ce bilan est à nuancer fortement au regard de l'évolution du traitement parlementaire et législatif des OGM. Ce retour d'expérience pose avec acuité la question de la prise au sérieux des recommandations citoyennes et de la légitimité politique accordée aux démarches participatives de type « mini public ».

Le domaine de l'eau nous offre quelques illustrations procédurales de conférences de consensus ou de citoyens. Dans le cas de celle conduite sur les boues domestiques, l'entreprise réunit en 2003 un panel de quinze citoyens profanes et désintéressés, formés pendant deux week-ends et qui ont ensuite auditionné des experts, témoins et représentants de groupes d'intérêt pour former leur opinion. Ils ont ensuite délibéré et rendu un avis citoyen. Cette expérience a été peu médiatisée, au point que les chroniques abondent sur Internet pour dénoncer « une conférence mascarade de citoyens » ou encore « un exercice au rabais mené en catimini avec quelques industriels et administrations ».

La gestion de l'eau potable fait aussi l'expérience des linéaments de la démocratie technique. La Ville de Paris vient de renouer récemment avec la pratique de la conférence de consensus originelle dans le domaine de l'eau potable, en organisant les 3 et 4 décembre 2009 derniers une conférence de consensus relative à l'avenir de son réseau d'eau non potable.

La conférence de consensus sur l'avenir du réseau d'eau potable de la Ville de Paris

La ville de Paris a la particularité de disposer, depuis le XIXe siècle, d'un double réseau garantissant la fourniture d'eaux de qualité différente : un réseau d'eau potable destinée à la consommation humaine et un réseau d'eau non potable, eau brute prélevée dans le canal de l'Ourcq, utilisée principalement pour la voirie et l'arrosage du domaine public. Le traitement de cette eau non potable se limite à un procédé de filtration préalable à sa distribution sur l'ensemble de Paris *via* un réseau spécifique. Ce double réseau constitue un patrimoine très spécifique à Paris,

à la différence de toutes les autres villes françaises qui n'utilisent que de l'eau potable pour l'ensemble des usages urbains recensés. Pour autant, la forte réduction de près de 50% des besoins en eau non potable depuis ces vingt dernières années suite aux évolutions techniques et règlementaires, ainsi que la vétusté relative des installations qui sont dédiées à sa distribution ont conduit la Ville de Paris - et notamment Anne Le Strat, Adjointe au Maire de Paris chargée de l'eau, de l'assainissement et de la gestion des canaux - à s'interroger sur l'évolution de ce double réseau et à organiser une conférence de consensus le 3 et 4 décembre 2009 pour l'aider à définir une orientation pour le futur : doit-on conserver ce double réseau, à haute valeur patrimoniale, ou s'en débarrasser au vu du coût que sa conservation induit ? La question fait débat. Le Conseil de Paris et certains experts insistent sur leur attachement à cette spécificité parisienne, en accusant le « lobby de l'eau potable » de sacrifier un patrimoine précieux à ses intérêts lucratifs :

> « Dans les murs de l'Hôtel de Ville, on s'apprête à détruire et à combler un des monuments les plus discrets, les plus utiles et les plus grandioses de la capitale, un chef-d'œuvre bicentenaire : le réseau d'eau courante brute, dont on ne perçoit que le gazouillis au sortir des bouches de trottoir, conçu il y a plus de deux cents ans. Un patrimoine matériel unique, original, dont la mise en œuvre en "réseau" est au fondement théorique du concept scientifique tant usité aujourd'hui - la réticulation -, si bien qu'il est aussi patrimoine immatériel mondial. La décision est imminente et le lobby de l'eau potable fait pression : ce vieux réseau fuit de partout ; il n'est d'aucune utilité ; l'autre réseau - celui de l'eau potable constitué sous la préfecture d'Haussmann - y suppléerait. Le montage est lucratif. » (Guillerme, 2010)

D'un autre côté, à la différence du réseau d'eau potable, ce réseau n'a pas toujours bénéficié d'entretien préventif ou de travaux de renouvellement suffisants. Aujourd'hui, son mauvais état nécessite de lourdes réparations pour en garantir la pérennité et le bon fonctionnement. Au regard de l'état de ce réseau, de la baisse de la consommation et de son faible rendement, la question de son avenir est ainsi posée depuis plusieurs années et divise les partis politiques (les Verts souhaitant notamment que soit préservé ce réseau d'eau non potable, considérant qu'il est absurde d'utiliser de l'eau potable pour certains usages urbains). La montée des préoccupations environnementales exerce également une influence importante dans la mise en place de cette initiative.

C'est un panel composé de quinze experts aux profils divers et complémentaires (hydrologues, urbanistes, architectes, économistes, chercheurs, historiens, etc.) qui est chargé d'aider à trancher ce que l'on peut considérer comme un imbroglio « politico-socio-technique ». Suite à des auditions publiques d'experts élaborant des préconisations à l'adresse de la collectivité parisienne,

tout en se prononçant majoritairement pour le principe du maintien du réseau d'eau non potable, la conférence de consensus a estimé que la Ville devait approfondir sa réflexion en analysant plus précisément la dimension métropolitaine de la gestion de l'eau, les enjeux bioclimatiques et l'existence de nouveaux usages pour ce réseau, avant de prendre une décision. A l'heure où ces lignes sont écrites, la publication des actes de cette conférence de consensus est en cours.

⌖ ⌖ ⌖

On le voit, les procédures de type « mini public » ont le vent en poupe actuellement. Au-delà de la diversité méthodologique et procédurale qui prévaut, de leurs débouchés incertains en matière d'action publique, on leur reconnaît des vertus et des bénéfices communs. Cependant, à l'instar des autres démarches participatives et/ou délibératives, elles sont confrontées à une série d'enjeux et de défis actuels qui n'est pas sans poser question dans la perspective de leur inscription potentielle dans les modalités d'action publique.

2. DES VERTUS RECONNUES ET DES ENJEUX PROBLEMATIQUES

Bien qu'aujourd'hui il y ait une volonté affichée d'inclure les citoyens dans le processus de décision démocratique, les réticences se donnent à voir lors du passage à l'acte avec la mise en place de procédures. Les objections sont alors nombreuses, justifiées, selon les contempteurs, par la répétition des « ratés ordinaires de la démocratie participative », pour paraphraser Archon Fung (Kirszbaum, 2007, p. 171). D'aucuns objectent que ce sont souvent les mêmes qui occupent les dispositifs mis en place et qu'ils sont peu représentatifs de la population. Par ailleurs, on reproche souvent au citoyen profane lambda de n'avoir une vision que partielle, biaisée, émotionnelle et spontanée du sujet concerné. Au niveau de la légitimité du processus participatif, le statut souvent consultatif des procédures ne garantit pas la prise en compte des recommandations émanant du dispositif.

Les procédures comme les jurys citoyens tentent de fournir une réponse à ces objections. Les deux vertus essentielles que l'on attribue en théorie à la procédure de jury citoyen résident dans le caractère représentatif du panel de jurés, avec une inclusion plus grande des citoyens dans leur

hétérogénéité, et la simulation d'un espace artificiel de délibération et d'argumentation collective de qualité. Si représentativité et délibération constituent les deux sources essentielles de légitimité du dispositif, elles sont également la source d'enjeux problématiques. Comme nous le verrons, pour chaque vertu qui lui est attribuée, on retrouve une série de limites, ou tout du moins d'enjeux qui questionnent la pérennité et l'institutionnalisation de telles démarches. Sans pouvoir prétendre à l'exhaustivité, je vais m'attacher à faire le tour de ces atouts et limites, en proposant des synthèses intermédiaires. On les classera en trois catégories, en ayant conscience des limites inhérentes à cette typologie aux frontières assez poreuses : des atouts et limites de nature symbolique, des atouts et limites de nature sociale, et enfin des avantages et limites de nature politique, au regard des *outputs* de la procédure. Les craintes et aspirations de la citadelle techniques formulées lors de l'exercice de réflexion collective effectué lors de la journée de formation-action du 17 janvier 2008 viennent illustrer cette liste. Nous entrons ensuite dans le détail de quelques-uns de ces points problématiques, en focalisant sur les enjeux épistémologiques de la sélection des citoyens et sur le double principe délibératif et inclusif.

A. Le paysage général

1. La portée symbolique

Soulignons tout d'abord la portée symbolique forte de ces procédures qui rendent possible, dans une certaine mesure, la transgression des frontières entre représentants et représentés, experts et politiques. Cette suspension de la double délégation de la décision permet de renouer avec les fondements égalitaires de la démocratie, ne serait-ce que de manière temporaire. Par ailleurs, elles opèrent une transgression des échelles territoriales, avec l'organisation d'un périmètre large de participation. Elles permettent de construire une opinion publique de type particulier, celle qu'auraient idéalement les citoyens s'ils avaient la possibilité d'être correctement informés. Elles contribueraient ainsi à lutter contre l'écueil de l' « indifférence rationnelle », en offrant la possibilité à tout citoyen de s'engager sur une *issue* sans avoir la sensation de n'être qu'un individu noyé et atomisé parmi des milliers d'autres :

> « Si je possède un droit de vote sur quelques centaines et si j'ai la possibilité de participer au débat dans mon *town meeting*, alors j'ai quelques raisons d'être attentif et de participer, dans la mesure où mon vote et mon opinion peuvent faire la différence dans une relation humanisée par la discussion en face-à-face. Mais si je possède un droit de vote parmi les

> millions que compte le pays tout entier, alors j'ai peu de raisons de m'engager dans le débat. Ma participation devient anonyme parce que je suis littéralement perdu dans la multitude. En conséquence, j'ai peu de raisons d'être attentif » (Fishkin, 2001, p.210)

Mais la portée symbolique a son revers de médaille. Un écueil majeur réside dans la construction artificielle d'une démocratie hors-sol, coupée des réalités politiques et sociales et ignorant la dimension essentielle du pouvoir et des rapports de force. Si ces procédures permettent de suspendre la double délégation de la décision, leur portée symbolique trouve par ailleurs ses limites dans l'empirie du processus. Le caractère très codifié et formalisé de ces procédures rend généralement difficile pour les participants la possibilité de pouvoir remettre en cause les règles du jeu et l'assignation des rôles.

A mi-chemin entre la portée symbolique et la portée de ces procédures sur les participants, deux autres limites peuvent être soulignées. Tout d'abord, elles reposent sur la consécration de la figure du « profane » qui est une pure construction et dont l'usage qui en est fait est ambigu (Blondiaux, 2008). *Last but not least*, leur dimension expérimentale pose des questions épistémologiques, le citoyen étant pris pour une éprouvette et un cobaye. Récapitulons ce premier faisceau d'éléments, avant d'examiner la portée de ces procédures sur les participants.

Avantages	*Limites*
Transgression des frontières du pouvoir	Remise en cause impossible des règles du jeu
Suspension d'une double délégation de la décision	Construction artificielle d'une démocratie hors-sol
Transgression des échelles territoriales	Sujets « subjectifs » et ancrés dans le registre de la proximité
Périmètre large de participation	Panel restreint
Indemnisation et inclusion plus large	Obstacles symboliques à la participation Participation financièrement biaisée
Production d'une opinion publique éclairée	Artificialité et ambiguïté de la figure du profane
Rempart contre l'indifférence rationnelle	Le citoyen, un cobaye et une éprouvette ?

2. La portée sociale

De par leur caractère délibératif et une inclusion plus grande permise en partie par le principe d'indemnisation de la participation, les procédures de type « mini public » rendent

possible l'introduction de points de vue d'et éléments d'appréciation divers mais généralement absents des arènes de gouvernance publique. Elles permettent ainsi des apprentissages cognitifs croisés, entre experts, élus, savants et citoyens. L'inclusion des citoyens dans leur hétérogénéité fait de ces procédures des formes de démocratie qui semblent atténuer le problème des inégalités sociales et des disparités de capital social, économique et culturel devant la participation et l'engagement démocratique. La production des changements d'opinion au cours du processus comporte aussi un avantage en termes de construction des opinions et de politisation. Par ailleurs, elles constituent généralement une expérience enrichissante pour les participants, au-delà des cas de frustration que l'on peut observer.

Mais le caractère artificiel et apocalyptique (au sens étymologique du « dévoilement ») de ces procédures n'est pas sans poser souci pour des membres non avertis qui découvrent une question dont l'appropriation est parfois difficile et le cadrage initial peu susceptible d'être remis en cause. Par exemple, dans le cas de sondages délibératifs européens, la question posée ne portait pas sur la pertinence de la construction du projet européen mais sur les modalités éventuelles d'amélioration de ce dernier, ce qui excluait *de facto* les citoyens défavorables à la construction européenne. L'appropriation difficile de la question a également été problématique dans l'atelier citoyen *Dem'eau*, comme on pourra le voir. De surcroît, la découverte du sujet peut poser problème, et la virtualité de l'exercice est susceptible d'engendrer un « trouble de légitimité » (Barbier, Bedu et al., 2009) pour les participants. Autre point, au sein d'un groupe, les phénomènes de *leadership* sont souvent incontournables. Lorsque l'on y regarde de près, les méthodes de recrutement permettent de garantir à tous d'*entrer dans* la procédure, mais il est plus difficile de permettre à chacun de *rester dans* le dispositif. Au-delà des désistements physiques, les « sorties de route cognitive » de participants réduits à occuper une chaise sans trouver leur place au sein du groupe sont moins identifiables et bien plus problématiques pour l'analyste. On ne peut ignorer non plus le risque de marginalisation ou de concurrence avec les citoyens de la société civile organisée : le recours à ce type de procédure fondée sur le recours au savoir profane peut correspondre à une stratégie politique pour contourner ou court-circuiter l'expertise militante. Enfin, si les effets bénéfiques de politisation et de montée en compétence civique chez les participants sont des phénomènes acquis, il n'en demeure pas moins qu'ils résultent de phénomènes qui demeurent encore pour une large part peu explorés et difficilement identifiables. Le phénomène délibératif reste ainsi une boîte noire, avec en point d'orgue problématique l'influence mal connue des techniques d'animation employées pour la construction de l'avis

collectif. Pour finir, le passage d'un agrégat d'opinions individuelles à un avis collectif reste peu connu et difficile à explorer.

Avantages	*Limites*
Apprentissages croisés et valorisation des savoirs profanes	Concurrence avec les formes de savoir militant
Diversité et évolution des différents points de vue	Renforcement des opinions initiales
Expérience enrichissante	Impossible décadrage et appropriation difficile du sujet Charge morale / mentale et trouble de légitimité
Politisation et montée en compétence civique	Poids de la guidance de l'animation peu connu Trajectoire des propositions : une boîte noire

Tournons-nous alors vers la troisième et dernière catégorie de bénéfices et limites identifiée, celle de la production et des *outputs* au niveau de l'action publique.

3. La portée politique

Au niveau de la production collective, les avis citoyens sont généralement de qualité acceptable et les recommandations modérées. De surcroît, lorsque ces expériences sont reversées dans l'espace public, elles constituent un bon moyen d'intéressement du grand public. Elles sont un outil pertinent d'éclairage et de légitimation de la décision publique, voire d'apaisement politique et social en permettant de sortir de la controverse sur un sujet donné. Enfin, si elles ont un caractère souvent consultatif, le processus participatif et délibératif produit sa propre légitimité : les commanditaires ne s'aventurent pas souvent à ignorer les recommandations citoyennes, quand bien même elles iraient à l'encontre de leur projet initial.

Nonobstant, si ce type de procédure engendre des avis modérés, susceptibles de refléter l'avis éclairé médian d'une population, la production collective finale a souvent un aspect un peu « mou », la dimension consensualiste qui préside généralement à la dynamique délibérative engendrant une censure des avis déviants ou radicaux et une survalorisation de la pensée collective moyenne au sein du groupe. Par ailleurs, une fois l'avis produit et le processus abouti, d'importantes questions compliquent la prise au sérieux de ces procédures. Au-delà de l'aporie fondamentale de la médiatisation de ces procédures, la dimension de huis clos complique souvent leur diffusion et leur publicité. Dans le même ordre d'idées, la question non réglée de

l'articulation délicate entre la production du mini public mobilisé et le « macro » public pose le problème de la légitimité de la production de ce type de procédure hors-sol. *Last but not least*, l'engagement des commanditaires demeure une gageure : si le commanditaire s'intéresse moins au produit final qu'au simple fait que la procédure ait existé, la légitimité qui lui est conférée est problématique.

Avantages	*Limites*
Avis modérés et argumentés, reflet d'une opinion publique médiane éclairée Responsabilité citoyenne	Avis mous et consensualistes Censure des avis déviants / opinions radicales Frilosité citoyenne ?
Diffusion et intéressement du grand public	Huis-clos et publicité problématique Difficile articulation mini public / macro public
Eclairage et légitimation de la décision publique	Complexification des problèmes publics
Apaisement et évacuation de la controverse	« Machine à produire du conflit »
Prise en compte des recommandations	Caractère consultatif
Légitimité procédurale	Engagement politique fragile et non contraint

Ce tour d'horizon effectué, nous pouvons entrer dans le détail d'enjeux auxquels sont confrontées les procédures de type « mini public », avant de les mettre à l'épreuve à l'aune de cas d'étude étudiés ou réalisés au cours du terrain de thèse.

B. Quelques enjeux en détail

1. La sélection des citoyens : principe de représentativité et principe de réalité

Une des vertus que l'on attribue aux procédures de mini publics est de se fonder sur la composition d'un panel dit représentatif, c'est-à-dire qui constituerait un microcosme de la société. Ce principe de représentativité est très difficile à atteindre, et lorsqu'on se situe à l'échelle d'une quinzaine de citoyens, il prend une tournure utopique. Pour examiner les enjeux de ce principe de représentativité, il nous faut tout d'abord revenir rapidement sur l'histoire du

couplage entre tirage au sort et démocratie participative et sur les tribulations historiques de ce mode de sélection.

a. La longue éclipse historique du tirage au sort

Comment expliquer la disparition de l'usage du tirage au sort comme instrument politique à la naissance des démocraties modernes ? Dans un ouvrage récent, Yves Sintomer (2007) détaille minutieusement les raisons expliquant l'abandon politique de la voie du sort pendant près de deux siècles. Plusieurs raisons expliquent la longue éclipse du tirage au sort en politique : la victoire d'une conception aristocratique de la République avec la nécessité de constitution d'une élite de gouvernants distincte du peuple, la professionnalisation de la politique et une division verticale du travail, la distinction entre le politique tourné vers l'intérêt général et le judiciaire fondé sur le subjectif et l'opinion, une interchangeabilité des pairs dans le domaine judiciaire jugée non reproductible en politique, l'absence d'échantillon représentatif du peuple.

Le tirage au sort connaît depuis peu un regain d'intérêt. Son retour en politique s'explique par la (re)construction progressive d'un contexte favorable (notamment, en France, un essor depuis les années 1990 des pratiques participatives tournées vers le délibératif), avec la multiplication d'expériences et la prolifération de formes plus ou moins hybrides de dispositifs (le tirage au sort étant combiné à d'autres procédures de sélection). Dès les années 1970, les jurys citoyens sont réintroduits en Allemagne et aux Etats-Unis, en 1980 les expériences de conférences de consensus fleurissent au Danemark. L'originalité des formes renouvelées de jurys citoyens réside dans l'introduction de citoyens « ordinaires » et pas seulement de citoyens mobilisés et/ou organisés. A la différence de la conception antique, ce n'est plus le « gouvernement de tous » qui est recherché, mais bien une « représentation en miniature » du peuple. L'objectif est de former et d'incarner une opinion publique délibérative et non de se substituer aux mécanismes de la démocratie représentative.

Si le tirage au sort retrouve un débouché dans les procédures de jury citoyen, de conférences de consensus et les sondages délibératifs, les questions soulevées sont nombreuses : pourquoi le tirage au sort revient-il sur la scène politique contemporaine et comment évaluer cette réémergence ? Quelle en est la légitimité démocratique ? Par rapport à des élus ou à des experts, qu'apporte la sélection aléatoire de profanes ? Sur quels principes peut-elle s'appuyer pour former, sinon une alternative crédible au modèle du gouvernement représentatif aujourd'hui

dominant, du moins un complément à la fois efficace et légitime ? Soulignons d'emblée un principe de base, commun à toutes les théories et expériences : la décision des affaires communes n'est pas par nature réservée aux professionnels ou aux experts, même dans nos sociétés complexes ; mieux, l'expérience montre qu'elle peut être enrichie, tant au niveau du cadrage des problèmes, qu'à celui de leur solution par la confrontation à une pluralité d'expériences sociales, c'est-à-dire de rapports au monde et de visions du bien commun. Sur ce socle normatif et empirique commun, deux lignes argumentatives principales méritent selon nous d'être analytiquement distinguées.

b. Les deux arguments de légitimité du tirage au sort

D'un côté, le tirage au sort permet de (re)donner corps à l'idéal d'autogouvernement avec lequel le principe représentatif / électif est en tension. Le développement de la théorie statistique et la montée en puissance corrélative des sondages d'opinion ont notamment contribué au regain d'intérêt et de légitimité pour cet usage politique du tirage au sort. C'est très clairement le sondage délibératif qui incarne le mieux cette perspective : un microcosme est effectivement construit et rassemblé, son opinion sur un enjeu est mesurée *ex ante*, une formation et des échanges contradictoires sont organisés, et l'opinion « éclairée » est mesurée en fin de procédure (Fishkin, 2001). Dans le cas de la démocratie athénienne, grâce à une sélection aléatoire des dirigeants de la Cité et couplé à la rotation, le tirage au sort permet de « faire tourner » les citoyens sur les postes politiques et administratifs. Coupler rotation et tirage au sort en politique constitue dès lors un rempart contre « une professionnalisation de l'activité politique, une monopolisation du pouvoir par les experts et son autonomisation par rapport aux citoyens » (Sintomer, 2007, p.46). La préférence de l'élection dans les démocraties modernes repose sur la conviction d'obédience oligarchique qu'une expérience et des connaissances spécifiques sont impératives pour exercer des tâches relevant du politique. Cette observation pourrait être appliquée à la construction du savoir et de la décision technique. A Athènes, le statut de citoyen implique indissolublement le droit de participer à l'Assemblée et de pouvoir devenir juré. Tirage au sort, rotation des mandats, égale participation à la vie politique, obligation de rendre des comptes sur son mandat, rôle central de l'Assemblée et du Conseil populaires constituent autant de procédures institutionnelles qui matérialisent les idéaux de la démocratie athénienne.

D'un autre côté, le recours à un petit groupe de personnes tirées au sort peut être utilisé en vue d'obtenir, pour reprendre les termes d'Yves Sintomer, une « forme de jugement commun sur des questions particulières ». Le référent sous-jacent ici est moins politique que judiciaire : en l'occurrence, une question particulière telle que la qualification de faits criminels peut être réglée par consensus suite à la délibération au sein d'un groupe de personnes ordinaires, *a priori* interchangeables. Sur le plan normatif, cette procédure repose sur un double idéal : celui d'un « bon sens non spécialisé » présent chez tout un chacun, qu'un cadre procédural adéquat doit permettre de mobiliser, et le fait qu'il y a des questions qui, par leur nature, transcendent les clivages idéologiques ou d'intérêts, et sont à même d'imposer une qualification univoque ou de contraindre au consensus. Dans la pratique, c'est à un petit groupe de personnes tirées au sort et non directement concernées qu'est confiée la tâche de parvenir à cette qualification commune. L'étendue des questions susceptibles de tomber sous le coup de cette juridiction du « bon sens non spécialisé » semble s'élargir aujourd'hui à une large gamme de décisions, à la différence près qu'on remplace l'idée de « groupe de personnes interchangeables » par celle de « groupe pluraliste » (suffisamment diversifié) » pour refléter une variété d'expériences sociales. Même s'il n'est pas systématiquement recherché, le consensus constitue bien un horizon régulateur de cette pratique.

c. Une légitimité ambiguë

Ce bref exposé nous conduit alors à souligner une ambiguïté de taille à propos des jurys citoyens et des « mini publics » en général. Alors même qu'il est fréquemment fait référence à leur propos à la notion d'échantillon représentatif de la population, aussi bien par les analystes (Sintomer, 2007, p.106) que par les praticiens et concepteurs de telles démarches (comme on le verra pour Saint-Brieuc), leur taille est notoirement insuffisante pour constituer un réel microcosme de la société et les quinze à vingt membres d'un jury peuvent au mieux représenter une variété d'expériences sociales et refléter une diversité d'opinions. La procédure de recrutement peut également poser problème, car le tirage au sort ne bénéficie pas des vertus essentielles de la représentation (Blondiaux et Levêque, 1999). Dès lors, leur légitimité est problématique. Ou bien il leur faut assumer pleinement la position selon laquelle la question en jeu relève de la catégorie des « réalités à vocation consensuelle », ce qui n'a rien d'évident : sur un plan conceptuel, il est possible de défendre une conception irréductiblement agonistique de la politique, assumant l'absence de transcendance susceptible de contraindre au consensus. Une telle

conception agonistique est au fondement des « politiques de la nature » défendues par Bruno Latour (1999). De récents travaux sur la délibération en ligne plaident pour « le renoncement au consensus comme finalité de la discussion » pour comprendre ce qui est à l'œuvre dans l'activité délibérative dans certains forums électroniques, « étant donné le caractère indépassable des questionnements politiques qui animent [leurs] nombreux participants » (Chaput, 2008, p.102). Ou alors leur légitimité ne peut être que dérivée : du large débat social qu'ils sont à même de créer et de nourrir (Blondiaux, 2008) ; du fait qu'ils sont mis en place par les pouvoirs élus en vue d'enrichir une réflexion dont l'issue finale demeure dans les mains de la même autorité élue[96] ; des qualités fondamentales (indépendance, information contradictoire, délibération) de cette contribution profane à la décision, qualités garanties par la rigueur procédurale, tout comme une réputation et un savoir-faire reconnus sont gages de qualité de l'expertise technique fournie par un cabinet spécialisé. Cette question de la légitimité, étroitement liée au principe de représentativité censé présider aux procédures de type « mini public », est essentielle. Nous la retrouverons dans les récits de l'expérience briochine et de l'atelier citoyen *Dem'eau*.

2. L'inclusion et la « charge » susceptible de peser sur les citoyens

Depuis les travaux fondateurs de Georg Simmel au début au XXe siècle, le concept d'inclusion sociale a fait du chemin et les réflexions qui lui sont consacrés sont nombreuses. Sa fabrication est liée à la réflexion théorique sur son antonyme, l'exclusion. La question de l'inclusion dans les dispositifs de démocratie participative et délibérative constitue un horizon régulateur et problématique. L'enjeu de la démocratie participative est précisément d' « impliquer une pluralité d'acteurs, au-delà de ceux classiquement habilités à décider dans le cadre du gouvernement représentatif » (Blondiaux et Sintomer, 2002, p.17-18). Inclusion et délibération sont intrinsèquement liées, la discussion devant être ouverte au plus grand nombre, et dans l'idéal à tous ceux qui sont susceptibles d'être affectés par la décision. C'est le critère inclusif qui distingue la délibération démocratique d'autres formes de délibération (Blondiaux, 2005, p.127). Aujourd'hui, l'inclusion occupe une place importante dans les travaux académiques et bénéficie

[96] En ce sens, les élus souhaitent bénéficier d'un avis supplémentaire et *a priori* correctement argumenté pour décider ensuite. Selon les préceptes de la démocratie représentative, charge à eux de justifier leur choix, notamment s'ils prennent une décision contraire aux recommandations du panel de citoyens.

d'études empiriques fouillées. Marion Carrel en fait le point d'orgue de ses recherches en insistant sur la place des classes populaires dans les dispositifs participatifs et sur les freins et les logiques à leur participation (2004; 2006; 2007; 2009). De son côté, Julien Talpin examine l'inclusion sociale sous l'angle de la compétence civique et des effets des procédures délibératives sur les participants, incités à se comporter en « bons citoyens » (2006; 2007; 2008). Les travaux d'Héloïse Nez ménagent également une large part à cet enjeu, tant au regard de l'inclusion de citoyens profanes dans les procédures de démocratie participative (2006), qu'au niveau de la considération institutionnelle et politique des savoirs qu'ils mobilisent au sein du dispositif (2010).

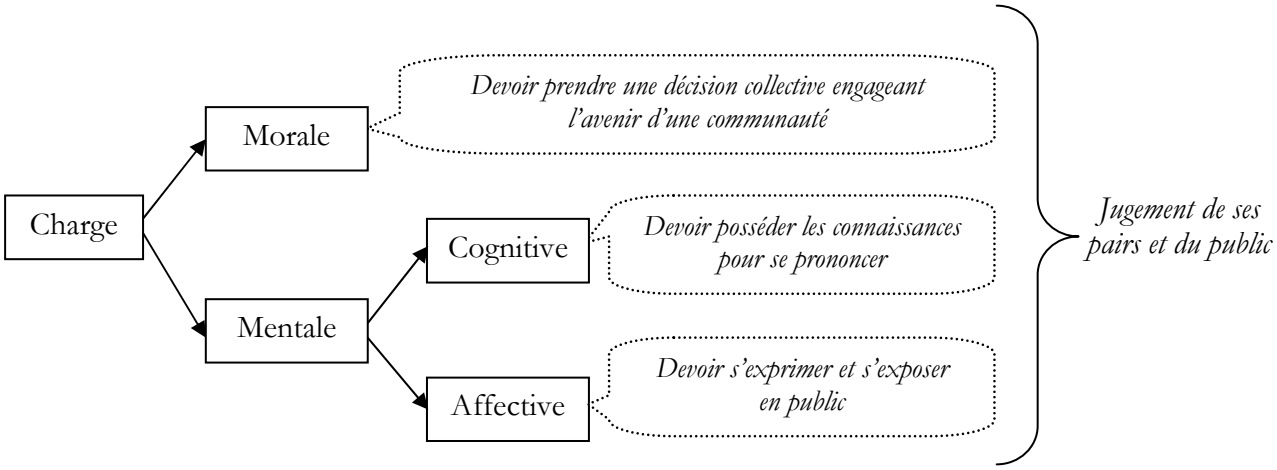
Tout en revendiquant l'héritage de ces études empiriques et heuristiques, notre ambition est d'aller plus avant en étudiant les conditions de garantie d'une double dimension de l'inclusion, une dimension *sociale* et une dimension *procédurale*. Qu'est-ce à dire ? L'enjeu de l'inclusion sociale se situe en amont du déroulement de la procédure, lors de la sélection du panel. Il convient d'adopter une méthodologie de recrutement adaptée qui permette effectivement d'avoir au sein du panel une diversité de citoyens, en privilégiant au besoin des méthodologies et voies de recrutement ciblées sur les publics qui sont généralement absents des arènes de la participation mais également de la représentation. Les absents et « inouïs » (Boullier, 2009) de la participation concernent des segments de plus en plus nombreux de la société, notamment jeunes, catégories populaires, chômeurs, populations d'origine étrangère… autant de catégories sociales « invisibles de la représentation » (Blondiaux, 2009) et sur lesquelles les procédures participatives doivent concentrer l'effort pour ne pas reproduire les écueils de la démocratie représentative. Loïc Blondiaux fait par ailleurs de cet « idéal démocratique [à] réaffirmer sans cesse », l'élément conclusif de son appel à la prise au sérieux du schème participatif et délibératif :

> « La démocratie participative n'a de sens que si elle contribue à enrayer les logiques d'exclusion sociale qui caractérisent aujourd'hui le fonctionnement ordinaire de nos démocraties » (2008, p.109)

Une fois le principe d'inclusion sociale satisfait, l'enjeu d'inclusion procédurale prend le relais tout au long de la procédure. Car il ne suffit pas d'avoir toutes les couches sociales représentées au sein du panel et de leur permettre d'*entrer dans* le dispositif, encore faut-il leur donner la possibilité de *rester dans* la procédure, de pouvoir participer et délibérer effectivement, c'est-à-dire de pouvoir exprimer son opinion, confronter ses points de vue et prendre part à la sélection collective des arguments à inscrire dans le produit final. Les expériences suivies (et notamment le cas briochin) confirment qu'il ne suffit pas d'être présent physiquement sur une chaise pour participer à la

délibération collective. Par ailleurs, dans la dynamique délibérative, il est très difficile de repérer si tous les points de vue sont exprimés et entendus ; c'est un point pourtant fondamental au regard de la dimension égalitaire du modèle délibératif.

Comment savoir que tout le monde est à l'aise dans le dispositif et à même d'y contribuer ? Respecter le principe d'inclusion requiert de prendre en compte la charge susceptible de peser sur les citoyens-jurés. Cette charge peut se décliner sur trois versants : moral, cognitif et émotionnel. Elle peut varier en fonction d'éléments contextuels (notamment le caractère plus ou moins controversé de l'enjeu mis en débat et le climat politique et social dans lequel le dispositif se déroule), d'éléments procéduraux (par exemple, le degré de « mise en tension » du panel en fonction de la politique d'animation pratiquée) et d'éléments subjectifs (perception du déroulement de la procédure par les jurés et de leur compétence à participer). La « charge morale » se manifeste lorsque la tâche assignée est découverte et vécue comme exorbitante. Pour un citoyen, abandonner le confort de la « liberté des modernes » - être libre de vaquer à ses affaires privées - et renouer (provisoirement) avec la « liberté des anciens » en devenant coproducteur de la décision publique, peut engendrer un « trouble de légitimité ». A la charge morale que cet engagement civique est susceptible de provoquer peut s'ajouter une charge mentale, ou pour être plus précis, une charge intellectuelle/culturelle d'une part, émotionnelle d'autre part. De nombreux travaux montrent qu'il ne suffit pas d'avoir une opinion dans le débat pour participer, encore faut-il être - ou tout au moins se sentir outillé - et apte à défendre son point de vue dans l'arène publique (Blatrix, 1996). Le sentiment d'incompétence peut peser sur les épaules de jurés ayant à répondre à une question pour laquelle ils ont l'impression de n'être pas mentalement équipés. Ici la perception subjective de sa propre compétence à délibérer sur un sujet plus ou maitrisé, avec en filigrane, l'estime de soi, l'inégale répartition des compétences en matière d'élocution et d'expression ainsi que les disparités de capital culturel entre les participants, jouent un rôle déterminant pour l'engagement effectif dans l'arène délibérative. Nous verrons avec le cas briochin, où la charge morale et mentale était forte, comment les jurés réagissent en forgeant en situation une éthique collective de l'expérience citoyenne, mais aussi en ayant recours lors de la délibération finale à une certaine forme d'imaginaire ordinaire du « durable », peuplé de techniques douces et de gestes éco citoyens. On peut résumer comme suit les déclinaisons de la charge susceptible de peser sur les épaules des jurés :



Le respect du principe inclusif procédural sous ses deux variantes morale et mentale, requiert de calibrer la méthodologie d'animation et les outils d'expression en fonction du profil spécifique du panel, afin de garantir à tous l'égale possibilité non seulement d'*entrer dans* le jeu, mais aussi de *rester dans* le jeu, physiquement et mentalement. Si un citoyen reste présent jusqu'au bout de la procédure, mais se met en situation d' « apnée mentale » et ne peut jamais exprimer son point de vue propre, peut-on alors considérer objectivement que la procédure participative et délibérative a rempli le cahier des charges qui lui était assigné ? La problématique de l'inclusion et de la charge guidera notre analyse du jury briochin et de l'atelier citoyen *Dem'eau*.

Penchons-nous maintenant sur l'enjeu au cœur de notre réflexion sur les procédures de type « mini public », celui de la délibération.

3. LA DELIBERATION DANS LES PROCEDURES DE TYPE « MINI PUBLIC »

Depuis les années 1980, la délibération fait l'objet de nombreuses études dans le champ scientifique et d'un regain d'intérêt dans la mise en place de procédures participatives. L'idée d'une dimension délibérative nécessaire aux dispositifs participatifs n'est pas neuve et la plupart des travaux tendent à faire apparaître la démocratie délibérative comme une variante idéale de la démocratie participative (Bouvier, 2007). Inspirés par la philosophie de Jürgen Habermas, de nombreux auteurs s'efforcent de poser une définition procédurale et discursive de la démocratie. Dans le cadre de cette thèse, nous aimerions contribuer à affiner les critères de description

empirique de la dynamique délibérative dans les processus de participation de type « mini public ». L'enjeu est de construire un langage de description qui permette de suivre et qualifier un vaste ensemble, voire un *continuum* de modes de décision faisant une place plus ou moins large à l'échange argumenté.

Procédons en trois temps pour expliciter l'ambition de cette modeste contribution à un champ complexe et prolifique. On présentera tout d'abord à grands traits le paysage théorique de la délibération. Cela permettra dans un second temps d'opérer et de légitimer un décalage avec une vision trop restreinte de la délibération. C'est ce que nous appelons « opter pour une focale large » qui évite de poser une dichotomie *a priori* entre divers lieux ou modes de prise de décisions collectives. On abordera également la question plus normative des conditions de légitimité de la production de dispositifs de type « jury citoyen » où, en théorie, une large place est faite à la délibération citoyenne. La définition proposée joue sur la polysémie du terme « délibération », au croisement des champs théoriques identifiés, pour centrer l'interrogation sur trois angles du phénomène délibératif : la « discutabilité » des opinions, le soupèsement des arguments énoncés et l'attribution collective de la valeur au « meilleur » argument. Enfin, une esquisse de critériologie empirique de la délibération clôturera ce chapitre. Elle est destinée à être discutée, étayée, infirmée, ratifiée à l'aune des enseignements empiriques des expériences « mini public » briochine et nantométropolitaine.

Cette entreprise de contribution critique supporterait volontiers une revue *in extenso* de la littérature française et anglo-saxonne consacrée à la théorie délibérative que je ne peux ici qu'esquisser. Au niveau de l'analyse empirique, l'école anglo-saxonne est beaucoup plus développée car la promotion de la délibération a été promue comme un véritable paradigme de l'action publique. La pensée française, pour sa part, a fait un véritable effort d'importation et de traduction conceptuelle. D'importants travaux de vulgarisation et de clarification des théories anglo-saxonnes de la délibération et des études plus précises creusant de façon éclairante certaines questions telles que l'inclusion procédurale ou encore la portée des dispositifs délibératifs en matière de politisation ou sur les modalités d'action publique locale ont été menés. Mais plus rares sont les travaux s'attachant à décrire précisément ce qui se passe dans une arène délibérative, bien qu'un mouvement ethnographique et pragmatiste se consolide aujourd'hui, (dans le sillage des travaux Cefaï et Pasquier, 2003, notamment). Pour y voir un peu plus clair, commençons par camper de façon très générale le paysage théorique de la délibération.

A. Les courants théoriques majeurs de la délibération

Dans un champ heuristique aussi large et multidisciplinaire que celui consacré à la délibération, il est difficile de faire un inventaire exhaustif des différentes approches théoriques. Des travaux récents sur la question y ont d'ailleurs excellé [voir notamment les premiers chapitres des thèses de Julien Talpin (2007, p.11-61) et Matthieu Berger (2009, p.23-67)]. Au risque de caricaturer, on cerne ici les contours de trois grands courants de pensée de la délibération. A un premier courant théorique que l'on peut qualifier de « décisionnel » s'oppose un courant « conversationnel ». Un troisième courant ménage une large place aux formes plus contestataires d'engagement dans la discussion publique que l'argumentation. Défendant une vision plus conflictuelle de la délibération, il peut être qualifié d'« agonistique », en rapport avec le combat ou la lutte (Blondiaux, 2009) ; d'« éristique », pour reprendre le terme désignant l'art de la controverse (Mermet, 2007) ; ou encore par le néologisme « adversairiel », emprunté à Mathieu Berger, (2009, p.31).

1. Un courant « décisionnel »

Un premier courant théorique, que l'on peut qualifier de « décisionnel », restreint l'idée de délibération à celle de décision. Il s'inspire de la perspective rousseauiste de la démocratie et considère que la seule source légitime de l'obligation politique est la volonté des individus : il faut qu'en obéissant à la volonté générale chacun n'obéisse en fait qu'à lui-même, sans quoi le principe souverain de liberté individuelle est spolié. La théorie rousseauiste restreint la délibération à l'idée de décision car dans sa philosophie, la délibération en tant que processus de formation des opinions n'a aucun sens. Son postulat de départ est qu'un individu libre a une opinion déjà arrêtée et qu'en conséquence il n'est nul besoin de délibérer car sa volonté est déjà déterminée. En circonscrivant la délibération à la décision et en condamnant la communication entre les citoyens, la conception rousseauiste s'oppose ainsi à la conception aristotélicienne et à l'usage contemporain qui est fait de la délibération. Pour Bernard Manin, l'explication réside dans la conception même de la politique par Rousseau :

> « Rousseau considère que la politique est essentiellement simple. C'est pourquoi le processus de formation de la volonté, à la fois individuelle et collective, ne le préoccupe pas ; il peut ainsi réduire la délibération à la décision et la décision à l'évidence » (1985, p.80)

L'individu tel qu'il est conçu par Rousseau est supposé savoir déjà exactement ce qu'il veut, ou plus précisément, il possède déjà le critère d'évaluation lui permettant d'apprécier toutes les issues possibles. La critique de Bernard Manin de la conception rousseauiste de la légitimité politique se fonde sur l'inadmissibilité de ce présupposé de départ d'un individu porteur d'une volonté totalement déterminée : « lorsque les individus doivent prendre une décision concernant la société, il est absolument déraisonnable de supposer qu'ils disposent de *toute* l'information nécessaire » (*ibid*, p.81). C'est cette vision de la prédétermination des opinions d'un individu qui n'est pas tenable, et qui rend la restriction rousseauiste de la délibération à la décision caduque.

Nonobstant, certains travaux reprennent la focale rousseauiste et défendent une conception restreinte de la délibération en l'associant à l'impératif de décision. John Rawls notamment, se démarquant de la conception habermassienne, insiste sur la différence entre sa propre notion de la raison publique et l'espace public d'Habermas. Pour Rawls, l'espace délibératif est proprement celui où l'on décide, la délibération ne pouvant se trouver qu'au niveau institutionnel[97]. Dans cette perspective, l'espace public proprement délibératif est celui où se mènent les discussions en vue d'une décision, et non celui de la discussion et du débat publics. Habermas lui-même s'accorde à revenir sur cette distinction entre « délibération-discussion » et « délibération-décision » :

> « D'un côté, [on a] les délibérations qui sont menées pour parvenir à une décision et qui sont régulées par des procédures démocratiques et, de l'autre, les processus informels de formation de l'opinion qui se déroulent dans l'espace public » (Habermas, 1997, cité par Bouvier, p.14)

De son côté, tout en important la norme habermassienne de la discussion dans le champ des sciences politiques, J. Elster plaide également pour un usage précis et ciblé du terme, qu'il réserve au travail parlementaire des commissions et assemblées constituantes (Elster, 1994). Etendre la définition du terme délibération a une portée qui n'est pas neutre au regard de l'usage contemporain qui peut en être fait. Certains auteurs contemporains appellent à manier avec précaution le label délibératif. C'est notamment le cas d'Alban Bouvier qui tire l'enseignement suivant de la « dispute » entre Rawls et Habermas :

[97] On retrouve ici la distinction effectuée par L. Blondiaux entre « délibération-discussion » et « délibération-décision », une distinction dont on peut voir un avatar dans nos négociations autour du projet délibératif à mettre en place avec les commanditaires de *Dem'eau*, comme on a pu le voir dans la première partie de cette thèse.

> « Si l'on parle de délibération entre citoyens, ce ne peut donc être que par métonymie puisque ceux-ci ne décident pas » (2007, p.15)

Il peut effectivement être utile, afin de ne pas ajouter à la confusion des genres, de recourir à la distinction sémantique proposée ici, en réservant le terme de « démocratie délibérative » au niveau institutionnel de la prise de décision, pour privilégier celui de « démocratie débattante » pour qualifier les situations de débat public entre citoyens. S'attachant à différencier la délibération de la négociation dans une situation de décision collective, Philippe Urfalino partage également le souci de distinguer la délibération d'autres formes d'interactions communicationnelles. Lors de sa présentation du caractère « révisable » des préférences initiales des protagonistes engagés dans un échange visant à arrêter une décision comme élément de repérage d'une situation délibérative, il met en garde contre une qualification trop large :

> « [Si l'échange ne porte pas sur le fait de prendre collectivement une décision], alors tout échange de parole est une délibération et le terme n'a plus aucun intérêt » (2005, p.107)

S'il faut garder à l'esprit cette mise en garde contre un usage trop extensif du terme de délibération, la focale « délibération-décision » nous semble cependant trop étroite, car lorsque des citoyens discutent ensemble sur un problème posé pour lequel ils doivent fournir une réponse collective, ils prennent aussi des décisions, notamment sur l'avis qu'ils s'apprêtent à proposer. De surcroît, les fondements philosophiques du modèle conversationnel nous apparaissent pertinents pour penser la légitimité du schème délibératif dans un système démocratique. Alors que la philosophie de Rawls se fonde sur le schème de la liberté des Anciens (la détention de droits subjectifs) et travaille à une définition étroite de la délibération, celle d'Habermas promeut celui de la liberté des Modernes en élargissant le processus délibératif à la participation de tous aux affaires communes *via* l'engagement communicationnel dans l'espace public.

2. Un courant « conversationnel »

a. *L'héritage habermassien : le principe de discussion*

Attardons-nous donc sur le courant « conversationnel », hérité de la philosophie de Jürgen Habermas sur le droit, l'espace public et la démocratie. Cette philosophie de l'intersubjectivité, fondée sur la raison communicationnelle et une éthique du consensus, s'oppose à la philosophie

morale du sujet développée par Rawls. Elle contraste avec le « modèle froid » de l'autonomie individuelle et politique qui selon Habermas, n'appelle pas à l'engagement démocratique et ne suscite pas de participation chez les citoyens, car il ne fait pas référence à la prise de parole dans l'espace public (Melkevik, 2001, p.29).

Dans la pensée d'Habermas, le socle démocratique est assuré par l'accord intersubjectif des citoyens sur les lois et normes auxquelles ils acceptent librement de se soumettre. Dans cette perspective, la démocratie se définit par la participation de tous à l'élaboration des règles et des normes collectives *via* un espace public assurant un échange large d'arguments et de raisons pouvant éclairer les citoyens et servir le processus de formation d'une volonté commune. Comme il le rappelle dans un entretien paru dans *Le Monde* en 1997, l'espace public « idéal » dans nos sociétés démocratiques complexes doit être un espace politique inclusif faisant écho à toutes les facettes et préoccupations du citoyen, en tant qu'individu et membre d'un collectif :

> « Pour former démocratiquement l'opinion publique, cet espace politique doit parvenir à intégrer les voix marginales. Il doit pouvoir se constituer comme une caisse de résonance des problèmes sociaux globaux, en étant réceptif aux impulsions émanant des mondes vécus privés. Car nous, les citoyens moyens, nous tirons le bilan des problèmes sociaux dans la monnaie de nos expériences vécues, que ce soit comme membres d'une communauté, comme clients, comme usagers ou consommateurs » (Poulain, 1997)[98]

Le processus délibératif dans le modèle conversationnel est fondé sur le « principe de discussion » et régi par l'idée qu'une norme n'est légitime que si elle est construite sur des raisons publiques résultant d'un processus de délibération inclusif et équitable, auquel tous les citoyens peuvent participer et dans lequel ils peuvent coopérer librement. Le principe de discussion est le suivant :

> « Selon l'éthique de la discussion, une norme ne peut prétendre à la validité que si toutes les personnes qui peuvent être concernées sont d'accord (ou pourraient l'être) en tant que participants à une discussion pratique sur la validité de cette norme » (Habermas, 1996, p. 87).

La délibération réside dès lors dans une situation de discussion argumentée à laquelle participent de façon égale tous ceux qui sont concernés dans la perspective consensuelle d'un « accord ».

[98] Cet extrait m'a tout particulièrement interpellée car Habermas fournit une montée en généralité intéressante de la complexité inhérente au buveur d'eau que j'ai détaillée dans le premier chapitre de cette thèse. Le « citoyen moyen » buveur d'eau s'exprime sous diverses modalités dans l'espace public selon qu'il se positionne (ou est sollicité) comme membre d'une communauté, usager, client ou consommateur.

L'éthique de la discussion garantit une authentique compréhension mutuelle et assure le respect des fondements démocratiques.

Résumons les propriétés de la délibération dans la conception conversationnelle. C'est un processus qui est individuel et collectif (l'individu construit son opinion avec ses propres arguments qu'il pèse, mais également avec ceux formulés par autrui), libre et pluraliste (de par une mise à disposition de plusieurs solutions). Il tend à l'universalité (sa structure même contraignant les protagonistes à élargir leur point de vue et à proposer des arguments de plus en plus généraux), vise le bien public par le choix de la solution argumentée qui paraît la plus universelle et qui fait l'objet d'un consensus. L'argument ayant la plus grande force est celui qui rassemble la plus grande adhésion : « la concurrence entre les différents points de vue incarnés par les candidats pousse aussi chacun des protagonistes à utiliser les principes et les arguments susceptibles de recueillir l'accord le plus large » (*ibid*, p.89). Dans cette perspective, la force du meilleur argument peut se mesurer partiellement en termes quantitatifs, en comptant le nombre d'individus en faveur d'un argument. Enfin, il se déroule toujours face à un auditoire, se compose d'individus tour à tour orateurs et auditeurs et se conclue sur un choix collectif après consensus. Dans le sillage de la conception habermassienne, on peut alors poser la définition suivante :

> « Un processus dans lequel un groupe d'individus, généralement des citoyens ordinaires, s'engage en exprimant des opinions raisonnées sur une question d'ordre social ou politique dans l'objectif d'identifier des solutions à un problème commun et d'évaluer ces solutions » (Stromer-Galley, 2007, p.3, [ma traduction])

Les travaux de Jon Elster distinguent nettement la délibération d'autres formes d'échanges telles que le marchandage et le compromis. C'est surtout dans « *The market and the forum* » (Elster, 1986) qu'il expose - non sans une certaine ironie - des exemples empiriques de la norme communicationnelle d'Habermas. Il détaille comment dans un certain nombre de cas plus ou moins dramatiques comme les révolutions, les hommes politiques et/ou les citoyens sortent de la logique pure de marché du calcul « coût / bénéfice » pour obéir à une norme de discussion régulant un « forum », lequel exige une façade minimale d'honnêteté et de sincérité ; la « force civilisatrice de l'hypocrisie » résidant dans le fait que feindre de se soucier du bien public peut conduire à le produire effectivement. Dès lors que des individus délibèrent, ils pèsent le pour et le contre de différentes options en faveur de l'une d'elles et que des arguments sont forgés dans le but de cette évaluation et de ce choix et signifient (au moins) qu'ils semblent disposés à voir leurs préférences initiales modifiées. Pour Elster, c'est là que l'on sort d'une logique stricte de marché,

où les individus arrivent avec leurs préférences données et ne se livrent plus qu'à des négociations et des marchandages. En contrepoint de la théorie du choix rationnel, la délibération se caractérise alors par l'évaluation sur la base de leurs argumentations respectives d'alternatives diverses proposées par différents individus ou partis, en vue de choisir la meilleure d'entre elles du point de vue du bien public.

Cette optique conversationnelle issue de la conception habermassienne de l'espace public connaît aujourd'hui un fort écho dans le champ académique, dans des variantes parfois contrastées.

b. La conversation au prisme de la délibération

La manière dont les citoyens ordinaires « parlent politique » suscite un intérêt croissant dans la sphère académique et scientifique. On l'a vu, le modèle délibératif hérité de la philosophie habermassienne est régi par le principe de discussion. Dans cette perspective, doit-on et si oui comment, distinguer délibération et discussion ? Dans une optique souple travaillant à une définition large de la délibération, on peut considérer que dès lors que deux personnes échangent des points de vue dans un processus interactif visant à la conviction d'autrui, qu'à l'issue de ce dernier les préférences initiales ont évolué de par la prise en compte des arguments ou objections de son interlocuteur et que l'objectif réside dans l'arrêt d'une décision d'agir - c'est-à-dire une intention de mettre en place une action -, on se situe dans un cadre délibératif. Dans cette perspective, la délibération peut (aussi) être « juste de la discussion » (selon l'expression "just talk" de Poletta, 2008). Elle peut se déployer dans des enceintes plus ou moins confinées, se décliner dans des formats plus ou moins informels, sans une nécessaire unité de temps et/ou d'espace en matière de décision. Une conversation familiale dominicale autour de questions comme l'orientation de la politique nationale ou telle décision en matière d'action publique, un échange entre voisins abordant la dernière décision municipale de ne pas ouvrir une crèche, ou encore une discussion entre collègues s'interrogeant sur la signification de telle décision hiérarchique et la réponse stratégique à donner, peuvent être considérés comme des séquences délibératives, dès lors que le but de l'échange est de convaincre autrui du bien-fondé de sa proposition en vue d'une décision à prendre (de façon plus ou moins immédiate sur les plans spatial et temporel). C'est l'opinion de certains auteurs qui optent pour une définition « la plus large possible » de la délibération comme échange argumenté :

> « Dès que des membres d'une population réunissent leurs opinions et discutent soit pour décider d'une action collective, soit pour donner des arguments et faire valoir leur point de vue pour un problème qui concerne une telle décision collective, il y a délibération. (…) La délibération n'est donc pas restreinte au gouvernement ou aux institutions parlementaires » (Livet, 2007, p. 111)

L'intérêt de cette approche est de désacraliser la délibération tout en lui redonnant en quelque sorte ses lettres de noblesse ordinaire : la délibération est quotidienne, elle peut avoir lieu en marchant, tous les jours, dès lors que deux personnes sont disposées à écouter le point de vue de l'autre (Gastil, 2009). Katherine Kramer Walsh partage également ce point de vue et s'attache à réhabiliter les conversations politiques et ordinaires que les citoyens peuvent élaborer autour d'un café, avec leurs proches ou leurs voisins. Selon elle, ce « *casual* politic talk » qui permet l'appropriation d'outils de compréhension politique fondamentaux, devrait recevoir davantage d'attention académique, bien qu'elle ne parle pas de « délibération » *stricto sensu* (2004). On retrouve également la posture de Jane Mansbridge. Selon elle, si la discussion quotidienne privée (le « *every day talk* ») n'est pas toujours délibérative, elle constitue néanmoins une composante cruciale d'une démocratie délibérative en permettant aux citoyens ordinaires de mieux saisir leurs appétences et préférences politiques, individuelles ou collectives :

> "Through talk among formal and informal representatives in designated public forums, talk back and forth between constituents and elected representatives or other representatives in politically oriented organizations, talk in the media, talk among political activists, and every day talk in formally private spaces about things the public ought to discuss (…), people come to understand better what they want and need, individually as well as collectively" (1999, p.212)

De récents travaux exploratoires s'attachent également à analyser la discussion politique en ligne au prisme de la délibération. Ils questionnent d'un point de vue conceptuel (Greffet et Wojcik, 2008) ou empirique la pertinence du socle normatif habermassien, en revalorisant notamment la dimension agonistique des échanges (Chaput, 2008). Les « conversations civiques sur Internet » (Salgueiro Marques, 2009) apparaissent par exemple comme déterminantes dans le processus de formation des opinions politiques des citoyens, même si la « dépendance » entre délibération et conversation évoquée par de nombreux chercheurs dans le sillage habermassien reste encore un phénomène à investiguer. Dans certains cas de forums partisans, dont l'exemple pionnier des « Radicaux Italiens » étudiés par Raphaël Kies, les discussions politiques en ligne sont susceptibles, au-delà d'une triple fonction d'information, de politisation des participants au forum

et de création d'une « communauté », d'impacter également le processus de décision publique (2008, p.144-149).

Dans cette optique large, souple et discursive de la délibération, en se risquant à une mauvaise caricature, on pourrait considérer que penser en son for intérieur en se rasant le matin, c'est de la délibération individuelle… C'est notamment la position d'auteurs comme Goodin, lorsqu'il parle de « *deliberation within* » en distinguant deux dimensions « externe-collective » et « interne-individuelle » de la délibération démocratique (2003). Dans une situation délibérative, la formation et l'évolution des préférences des participants résiderait d'ailleurs davantage dans le processus de délibération individuelle et interpersonnelle que dans les séquences d'argumentation collective (Goodin et Niemeyer, 2003). Si cette perspective est dûment alimentée dans la littérature, on peut se demander dans quelle mesure elle est opératoire au niveau empirique. Comme nous allons le voir, cette perspective conversationnelle de la délibération fait également l'objet de fortes objections.

c. Un « impératif délibératif »

La variante contemporaine du modèle conversationnel est amplement nourrie dans la littérature. Elle insiste sur la dimension argumentative de la dynamique délibérative en vue d'un consensus collectif. Elle repose sur la mise en œuvre de trois contraintes (Pettit, 2002). Tout d'abord, une contrainte inclusive : tous les membres doivent disposer de l'égale possibilité d'entrer dans l'arène participative pour résoudre un problème collectif. Préside également à l'idéal délibératif un principe de jugement. Avant de se prononcer, les participants doivent (pouvoir) débattre ensemble de la manière dont ils veulent répondre au problème au moyen d'un « débat sur le débat » (Fourniau, 2001) et déterminer de façon collective ce qu'il est bon de décider en fonction de l'intérêt général et du bien commun. Dans le sillage de ce principe de jugement, la troisième contrainte d'ordre dialogique impose que le débat et le dialogue soient ouverts : chacun doit pouvoir exprimer son opinion, être entendu et pouvoir discuter des opinions adverses sans craindre d'exposer son point de vue et dans le respect d'autrui. Cet ensemble de contraintes fonderaient « les conditions du bon débat » pour reprendre les termes de B. Manin, permettant de réduire les écueils dus à l'inégale répartition des ressources entre les membres d'un groupe, en leur permettant de peser correctement le pour et le contre des propositions émises (Journet, 2006). Il s'agit dans ce cas d'argumenter et d'échanger des points de vue de façon réglée et

égalitaire jusqu'à parvenir à une compréhension partagée d'une situation qui porte sur le collectif. Ce modèle de la délibération conçoit le débat comme un lieu où il s'agit « de convaincre et d'être convaincu » (Fourniau, 2001) et repose sur une conception consensuelle de la démocratie. Notons aussi que c'est le cadre même de la dynamique délibérative qui contraint les participants à argumenter leur point de vue afin de voir leur proposition ou objection approuvée à la majorité[99]. La procédure délibérative doit prendre la forme d'une discussion publique équitable permettant de prendre des décisions sur la base d'un échange d'arguments fondés en raison. Elle devrait alors logiquement déboucher sur la production d'un accord raisonné, obtenu par voie de consensus selon un principe majoritaire et tourné vers le bien commun. Elle s'incarne ainsi dans la description d'une démocratie régie par un « impératif délibératif » tendant vers le « consensus raisonnable » - même s'il n'est pas toujours possible de l'atteindre dans la réalité - et dans laquelle le moment central du processus de décision est celui de l'argumentation et de la discussion en vue du bien public, l'arrêt de la décision s'alignant sur la force du « meilleur » argument. Dans le sillage des travaux de Bernard Manin, dont l'originalité théorique réside dans la fusion entre opinion publique et délibération, Loïc Blondiaux et Yves Sintomer travaillent à définir les caractéristiques essentielles d'un « impératif délibératif » d'un point de vue conceptuel et procédural » (2002). Le curseur de la légitimité démocratique est déplacé : la délibération étant alors ancrée dans les discussions des citoyens ordinaires, le « moment décisif » n'est alors plus l'élection, mais le moment de formation de l'opinion publique, ce qui contredit la rupture classique entre, d'un côté, l'activité des représentants et de l'autre, l'irrationalité de l'opinion publique et de la masse ; la participation politique n'est plus un moyen, mais une fin en soi[100]. Nous reviendrons sur ces caractéristiques dans le questionnement de la légitimité procédurale du schème délibératif.

3. Un courant « agonistique »

Qu'ils soient d'inspiration habermassienne ou rawlsienne, ces modèles délibératifs mettent en avant la figure d'un citoyen soucieux de l'intérêt général et investi dans une discussion éclairée

[99] Sur ce point, on peut se référer à C. Blatrix (2002) pour voir « ce que fait le débat à l'action collective », ou encore à L. Monnoyer-Smith (2006) pour examiner comment les participants à un débat public peuvent déployer des formes de contribution créatives et ce malgré le cadre contraignant de ce dispositif institutionnalisé et à déroulement procédural très consolidé.

[100] La participation dont on parle ici n'étant pas nécessairement une implication directe dans la décision, mais l'inclusion dans la délibération des parties intéressées.

menant à la sélection des arguments les plus susceptibles de satisfaire le bien commun. Ces théories sont souvent taxées d'irréalisme. La vertu délibérative a un caractère contestable car les bénéfices de la délibération sont conditionnés à des éléments contextuels. La psychosociologie des petits groupes a mis en avant le caractère contingent de la délibération, qui malgré ses potentialités discursives, n'amène pas nécessairement le collectif à échanger sur le sujet mis en débat. Certains ont souligné les effets non désirables de la discussion collective, notamment un comportement de soumission à l'opinion majoritaire chez certaines personnes n'osant pas la dissonance, ou l'écueil inverse de la polarisation des opinions en dépit de leur évolution vers le consensus (dont les travaux de Mendelberg, cités par Poletta, 2008). Par ailleurs, elles prennent insuffisamment en compte les stratégies des acteurs, les ambiguïtés de la négociation et les rapports de pouvoir constitutifs de la vie politique et publique. La figure utopiste du démocrate partisan de la délibération prônée par la théorie se retrouve ainsi rapidement disqualifiée par celles, plus réalistes, de l'activiste politique conscient des inégalités structurelles et des luttes de pouvoir et d'un citoyen ordinaire trop occupé dans sa vie quotidienne pour investir les lieux de délibération publique (Young, 2001). Dans la sphère académique anglo-saxonne, les théoriciens de la délibération tentent d'apporter une réponse aux « côtés obscurs » et pathologiques de la délibération (Fung, 2004). Mais même les démonstrations conceptuelles les plus éclairantes et convaincantes, comme la proposition d'un « "*middle-level" account of deliberative activism* » (Fung, 2005) semblent peiner à sauver la norme délibérative de l'épreuve non idéale de la réalité. En France, les études monographiques et empiriques de procédures de débat public débouchent sur le constat désormais largement acquis d'une nécessaire relativisation du modèle conversationnel de la délibération. Ce second courant théorique contemporain questionne le modèle standard de la délibération, sans pour autant systématiquement souscrire à l'opposition classique « modèle délibératif *versus* modèle agonistique » (Blondiaux, 2009). Il enjoint à relativiser la place accordée à l'argumentation dans la dynamique délibérative et plaide pour la réhabilitation d'autres formes d'interaction telles que le conflit, qui sont constitutives du tissu démocratique.

a. Les « fausses antinomies » générées par l'approche conversationnelle

Pour ce courant de pensée, la suprématie du modèle conversationnel de la délibération est due à l'influence majeure d'Habermas et des travaux de J. Elster, et au poids du dialogue et consensus dans notre conception sociohistorique de l'échange et du débat. Considérant que le modèle habermassien assimile trop souvent la délibération à la conversation ou la discussion

(Urfalino, 2005), certains travaux soulignent la spécificité de l'activité délibérative, dont la finalité est de trouver une solution à une question politique ou sociale par l'échange dialogique, là où la raison d'être de la conversation est de parler d'un problème sans nécessairement chercher à le résoudre (Stromer-Galley, 2007, p. 2). Malgré la richesse des travaux issus de la conception habermassienne de l'espace public, si l'on suit la réflexion de Philippe Urfalino, ce modèle apparaît insuffisamment « robuste » pour épouser et décrire toutes les formes et situations de délibération en décision collective. Le modèle conversationnel s'avère pertinent pour décrire certaines situations de délibération, mais pour d'autres, dont les modalités d'interaction entre acteurs sont composites, il se révèle inopérant. De surcroît, il opère un antagonisme caricatural entre négociation et délibération. Le courant pragmatique plaide ainsi pour une « inversion de la valeur descriptive » accordée respectivement au modèle conversationnel et à celui de l'art oratoire, en montrant que ce dernier est plus « réaliste » pour qualifier une situation de décision collective (2005).

Par ailleurs, le manque de clarté de notre paradigme de la délibération « à la française » serait partiellement dû à notre conception à la fois trop lâche et normative des décisions collectives (Urfalino, 2000). Si l'on s'arrête aux prescriptions du modèle normatif de la délibération, l'argumentation ou la discussion seraient réservées pour le choix du meilleur argument en vue du bien commun et à long terme, alors que la négociation ou le marchandage seraient l'apanage de la défense des intérêts privés à court terme. Dans cette perspective, le catalogue est vite fait, et la spécificité des situations gommée par cette bipolarité. Se fondant sur une diversité de cas empiriques de prises de décision collective, P. Urfalino montre comment une même situation peut être considérée comme une négociation ou une décision collective en fonction du problème ou du type de problème qui la spécifie et des critères que l'on choisit pour la décrire. De surcroît, on n'y retrouve pas la répartition traditionnellement acquise des activités d'argumentation - échange pur d'arguments -, de négociation - échange de menaces et de promesses en vue de l'emporter[101] - et de marchandage. Il nous faut alors dépasser la « fausse antinomie » entre la délibération et la dimension agonistique de la décision collective, car elle est une « créature du modèle de la conversation » (2005, p.13). Irréconciliables dans le modèle conversationnel, ces deux dimensions n'en sont pas moins constitutives de la réalité. Considérer qu'elles ne peuvent se

[101] Je ne fais que reprendre la définition de l'auteur, bien que je n'y retrouve pas ce que je considère être l'activité de négociation, ou plutôt que je considère comme un cas extrême de cette activité. La négociation n'est pas seulement faite d'échanges et de promesses, et peut avoir lieu dans le cadre d'une séquence délibérative.

côtoyer revient à restreindre drastiquement l'éventail des situations empiriques susceptibles de générer une activité délibérative.

Dans l'épilogue d'un ouvrage devenu référence sur les pratiques de débat public « à la française » (Blatrix, Blondiaux et al., 2007), Laurent Mermet pose la question délicate de la spécificité de l'activité délibérative au sein du foisonnement d'initiatives de mise en débat public : « jusqu'à quel point s'agit-il de délibération ? » (2007, p.375). Autrement dit, comment reconnaître la délibération d'une autre forme d'échange ou de « coopération » (Livet, 2007) ? A travers l'analyse de la diversité du débat public, l'auteur esquisse une voie intermédiaire entre le modèle conversationnel et celui plus conflictualiste de la délibération, en (ré) articulant les vertus délibératives du débat à sa dimension « éristique », dès lors que les échanges peuvent se dérouler sur le mode de la dispute ou que les protagonistes peuvent faire usage d'un certain art de la controverse.

b. La réhabilitation des formes agonistiques de coopération

Le courant d'obédience « conflictualiste » s'attache ainsi à relativiser l'importance accordée à l'échange *réglé* d'arguments dans la dynamique délibérative - sans pour autant la négliger - en réhabilitant d'autres formes d'interactions structurantes d'un débat telles que le conflit, le marchandage ou encore l'évitement. Partant d'un postulat « néo soupçonneux »[102], Laurent Mermet insiste sur l'idée que l'échange démocratique n'est pas nécessairement consensuel et que le conflit, l'affrontement et d'autres formes plus conflictuelles de participation telles que la vigilance, la défiance, la surveillance ou l'empêchement (Rosanvallon, 2006) sont vitales pour la vie démocratique elle-même. Si la délibération - au sens d'un échange réglé et pacifique d'arguments raisonnés - trouve sa pertinence dans le débat, elle ne saurait en constituer *le* paradigme légitime. Partant, saisir la délibération requiert d'articuler les vertus délibératives du débat à sa dimension nécessairement éristique, c'est-à-dire conflictuelle, car l'essence même du débat public tient à cette condition que l'on peut résumer en cette formulation de S. Rui :

[102] P. Mermet utilise ce terme pour souligner sa volonté de « prendre quelque distance avec les appels répétés à sortir de "l'ère du soupçon", dont Boltanski et Thévenot ont été parmi les porte-parole les plus éloquents et les plus écoutés » (*ibid.*, p. 370).

> « Le débat public n'a de sens que s'il reconnaît la dissidence » (2004, cité par Mermet, 2007, p.373)

Cela implique d'aborder les procédures participatives et délibératives sous d'autres angles, en s'intéressant aux formes d'interaction telles que l'affrontement, la négociation, la médiation, l'évitement… D'autres auteurs anglo-saxons appellent également à prendre au sérieux l'exigence de formes de « contre-pouvoir significatif » pour que la gouvernance délibérative puisse répondre aux impératifs démocratiques et engendrer les bénéfices que les partisans de la démocratie lui attribuent (Fung et Wright, 2005).

c. Privilégier l'impact argumentatif

Pour P. Urfalino, si les sciences sociales se sont beaucoup penchées sur la décision collective, elles ont négligé le rôle de l'échange d'arguments et de la délibération dans ce processus, en se focalisant sur les phénomènes d'agrégation des préférences individuelles :

> « Dans ce domaine [de la décision en situation collective], les sciences sociales ont fait l'impasse sur l'impact de l'argumentation, trop associée à un idéal du débat rationnel et désintéressé, nécessairement étranger à la réalité observable des décisions collectives » (2000, p.3).

Ses travaux visent également à reconsidérer d'un point de vue théorique et empirique la place de l'argumentation dans la dynamique délibérative, car elle conditionne les possibilités d'évolution des préférences des participants au cours de la formation de leur opinion individuelle, et appelle l'analyse de la délibération :

> « C'est la prise en considération de l'impact des échanges de propos entre participants d'un processus de décision collective qui appelle la notion de délibération » (2000, p.4).

Davantage axé sur une description empirique et positive de la délibération que sur sa dimension morale et éthique, valorisant le caractère spécifique et contingent des situations d'interaction sociale, ce courant autorise une réorientation des critères de validation délibérative et opère une réouverture très large du champ d'observation des multiples formes que la délibération peut revêtir et des multiples flux dont elle peut se composer.

Dans cette perspective, certains auteurs optent résolument pour un tiers chemin entre « délibération-décision » et « délibération-conversation » en privilégiant, entre jeux d'arguments et jeux d'acteurs / de forces au sein des espaces de débat public, la manière dont les arguments sont

élaborés en situation et dont ils sont portés dans l'espace de débat. Cette « sociologie pragmatique des transformations » mène un travail conséquent de balistique des arguments échangés lors de séquences délibératives, ces dernières pouvant être considérées comme des « espaces de variation » et de calcul des acteurs visant à « jauger la portée de leurs arguments » (Chateauraynaud, 2007, p. 130-131).

d. Les conditions de légitimité de la délibération en question

Abordons enfin une question de taille qui nous semble encore très indéterminée dans la littérature contemporaine portant sur le schème délibératif dans les procédures de type « mini public », censées ménager une large place à l'échange réglé d'arguments entre protagonistes éclairés sur une question d'intérêt public. La légitimité accordée à la délibération (processuelle et matérielle) fait l'objet d'une tension complexe dans ce domaine.

D'un côté, un véritable effort conceptuel a été entrepris avec succès pour asseoir la légitimité procédurale de ces dispositifs dans les propriétés mêmes du processus délibératif. De ce point de vue, les travaux de Bernard Manin sont fondamentaux. Dans un article précurseur introduisant le schème délibératif en science politique, l'auteur reconsidère et redessine les contours de la légitimité politique en régime démocratique. Il procède à une démonstration visant à faire de la délibération publique - entendue dans son acception aristotélicienne de processus de formation des opinions des individus ayant à faire un choix - une source de légitimité politique à prendre au sérieux, en se livrant dans un premier temps à une critique éclairante des limites de la conception rousseauiste de la délibération et de la légitimité politique. Dans un régime démocratique, pour garantir le respect de la liberté individuelle, l'unanimité seule est le principe de légitimité. Mais l'unanimité possède ce « caractère exorbitant » qui pose évidemment problème dès lors que l'on se penche sur la question de son application pratique. Pour soulager ce dilemme de Sieyès, qui montre combien le principe démocratique est difficilement conciliable avec les nécessités pratiques de la vie politique, l'auteur propose d'opérer une « transsubstantiation de la majorité en unanimité » (1985, p.76). Cette translation principielle, de l'unanimité à la majorité est un procédé « réaliste » auquel ont recours les théories démocratiques dans un souci d'efficacité pratique, « parce qu'il faut bien trouver un principe de décision ». Le processus de délibération permet aux individus, qui n'ont qu'une opinion partiellement formée et composée de désirs qui peuvent être contradictoires, de compléter leur information et de concilier leurs préférences si elles peuvent

l'être, ou de les réviser en renonçant à certaines d'entre elles si elles ne sont pas conciliables. C'est un processus de dévoilement et d'apprentissage à la fois collectif et individuel :

> « Le processus de délibération, la confrontation des arguments leur permettent de préciser leur information et de découvrir plus avant leurs propres préférences en modifiant au besoin leurs objectifs initiaux » (*ibid*, p.83).

On voit ici la portée de l'analyse : la délibération retrouve une place élargie au sein de la décision et de la légitimité politique, dès lors que la décision légitime n'est pas la volonté de tous mais bien celle qui résulte de la délibération de tous. C'est le processus de délibération qui confère également sa légitimité au principe majoritaire. Parce que chaque individu a eu l'opportunité d'exposer son point de vue, de le confronter aux autres et qu'il est resté libre de donner son adhésion ou non aux conclusions argumentées, le résultat a une valeur de légitimité. Ce transfert de légitimité opéré fait toute la force du plaidoyer pour une complémentarité procédurale entre le principe majoritaire et le principe délibératif. Mais il nous faut souligner une limite inhérente à cette entreprise conceptuelle majeure, qui rencontre par ailleurs deux fortes objections de nature conceptuelle et empirique.

Tout d'abord, la conception de la délibération défendue par Bernard Manin se méfie d'un double projet utopiste, celui de l'universalité et du rationalisme, et poursuit une visée concrète que la conception habermassienne semble négliger, en intégrant les contraintes pratiques de la décision pour définir la légitimité politique. L'objectif ne saurait être d'arriver à une société idéale, mais de trouver « les moyens concrets de rendre les sociétés réelles les moins irrationnelles possibles ». Ni rationnel, ni universel dans l'absolu, la légitimité du processus délibératif est ailleurs : « entre le rationnel, objet d'accord universel et l'arbitraire, se situe le domaine du justifiable, de ce qui est susceptible de convaincre, par des arguments dont la conclusion n'est pas incontestable la plus grande partie de l'auditoire universel des individus » (*ibid*., p.93). Le problème, c'est qu'on se situe dans une légitimité par défaut. La délibération serait préférable à d'autres modes de gouvernement politique parce qu'elle serait le « moins pire des régimes » de prise de décision. Cette définition en creux de la légitimité du schème délibératif et dont on ne sait si on peut obtenir gain de cause au niveau conceptuel, prête aisément le flanc à plusieurs critiques.

Une première objection du champ académique porte sur les difficultés pratiques de la mise en œuvre du schème délibératif tel qu'il est défendu par les théories rawlsienne et habermassienne. On ne peut que s'accorder avec le point de vue lucide de Blondiaux et Sintomer, qui tout en soulignant les multiples bénéfices et potentialités de la délibération, insistent simultanément sur

les difficultés liées à sa mise en œuvre dans des situations souvent très éloignées de « cette épure délibérative ». Le principe délibératif n'est pas un idéal hors-sol, il est ancré dans la réalité démocratique et apparaît comme réel, mais sa concrétisation pose immédiatement problème dès lors qu'il faudrait que « les délibérations soient inclusives et publiques, [que] nul ne peut en être exclu » (*Ibid*). On voit dès lors poindre les difficultés opérationnelles pour permettre à « "toutes les personnes susceptibles d'être concernées par les décisions prises d'y accéder, d'y prendre part" ainsi que de s'y faire entendre » (selon Cohen, 1989, cité p.26). On pourrait presque parler d'un paradoxe inhérent au principe délibératif : malgré sa potentielle concrétisation, il apparaît comme condamné à l'épreuve de la réalité, étant donné la structure politique de nos sociétés démocratiques contemporaines.

Une seconde objection portée particulièrement par le courant « conflictualiste » critique le critère du consensus comme source de légitimité du processus délibératif. Si ce dernier n'a pas la force normative du principe de droit qu'est l'unanimité, ni l'efficacité d'autres modes de décision (arbitraires), en quoi est-il plus pertinent que les autres ? Si on reprend la thèse de B. Manin, c'est parce qu'il « rend plus probable l'apparition de résultats raisonnables ». C'est ce règne dictatorial de la décision fondée sur la « raison raisonnée » qui amène certains auteurs comme Laurent Mermet à critiquer la place que la conception conversationnelle de la délibération accorde au consensus. Si le débat public est un « fragment vivant de la vie politique », il est aussi une « machine à fabriquer de la légitimité » (2007, p.374). Dans cette perspective, il est impératif de maintenir et valoriser les formes de critique « sauvage » qui s'expriment à l'extérieur des enceintes participatives, face à une critique « d'élevage » progressivement domestiquée, selon lui, dans ces mêmes enceintes[103]. La notion d'élevage, à double tranchant, consiste à renforcer ou à affaiblir. Est-il vraiment nécessaire de cadrer et d'élever le débat public ? Privilégier la focale de la délibération consensuelle pourrait alors avoir comme écueil un affaiblissement de ce dernier (2007, p.372-375). La sphère féministe anglo-saxonne est également vigoureuse sur ce point, des auteurs comme Iris Marion Young ou Nancy Fraser reprochant aux théories rawlsienne et habermassienne de la démocratie délibérative de viser la recherche d'un consensus rationnel, avec pour conséquence de favoriser la position d'acteurs qui, au regard de la conception dominante des normes de la discussion, peuvent être considérés comme « raisonnables » (Blondiaux, 2009,

[103] Voir le cycle de conférences Recherche Environnementale sur la Société, http://www.rgte.centre-cired.fr/reel-rgte/spip.php?rubrique1.

p.133-134). Ce constat amène notamment Lynn Sanders à souligner les aspects non démocratiques de la délibération, dont les présupposés ne peuvent garantir le principe d'inclusion et d'égalité de tous à participer (Sanders, 1997).

⌖ ⌖ ⌖

Le concept de délibération est nourri d'une réflexion conceptuelle riche et volontiers normative, qui dessine les contours d'une mission particulière des sciences sociales du politique, celle de favoriser l'impératif délibératif comme meilleure forme de gouvernement, dans le cadre d'une « démocratie de laboratoire, assistée par les sciences sociales » (Blondiaux, 2008). On tentera de décliner et mettre à l'épreuve ces différentes déclinaisons conceptuelles de la délibération au regard de l'empirie d'une procédure délibérative. La démarche poursuivie ici est inductive : en partant de l'observation de ce qui se passe dans les situations concrètes où des individus sont amenés à réfléchir et argumenter collectivement, on regarde ce qu'elles peuvent nous apporter au regard des différentes écoles théoriques de la délibération. Dans cette thèse, l'empirie des démarches participatives au niveau local questionne le socle normatif et idéaliste de la délibération. Dans cette perspective, ne serait-ce pas notre propre définition scientifique de la délibération qui est à revoir ? Mais affinons tout d'abord la définition que l'on attribue au concept de délibération dans cette étude.

B. Une « focale large » sur le schème délibératif

Ce rapide examen du paysage théorique donne à voir la polysémie du schème délibératif. Travaillons alors une première définition qui opère un décalage avec le modèle normatif de la délibération en récusant l'antagonisme généré entre la délibération et d'autres formes d'interaction discursive. Cette définition basique est susceptible d'être révisée à la suite de l'analyse pragmatique de l'atelier citoyen *Dem'eau*.

1. La polysémie du terme « délibération »

Le concept de délibération apparaît comme ambigu parce qu'il dénomme plusieurs choses à la fois. A l'instar de la synecdoque, il désigne à la fois le contenu (le processus permettant d'obtenir un avis collectif) et le contenant (l'avis final produit). Il peut également être utilisé

comme critère (normatif) d'évaluation d'un débat. La charge normative et le flou qui entourent la notion n'encouragent pas un travail de définition (collectif ou individuel) des termes devant précéder la mise en place d'une démarche participative. C'est un constat que l'on n'a pu que confirmer dans le cas de l'usage flou qui peut être fait du terme de participation[104]. Tout comme pour ce dernier, on peut faire l'hypothèse que le flou entourant la notion de délibération n'est pas un hasard et peut être entretenu par une stratégie collective :

> « Lorsqu'une notion devient à la mode, sa popularité a souvent comme contrepartie un usage très équivoque du terme. Il semble même que l'absence d'univocité soit fréquemment une des clés du succès : alors qu'une utilisation plus précise du terme obligerait à cerner les points controversés et susciterait par contrecoup des rejets, conserver le flou permet que des acteurs s'en revendiquent dans des perspectives très différentes et que des consensus faciles et superficiels puissent s'établir » (Blondiaux et Sintomer, 2002, p.27)

Pour comprendre la polysémie du terme, on peut évoquer le double sens qui lui était attribué à l'époque aristotélicienne ainsi que celui qu'on lui attribue de façon plus contemporaine. Dans la conception aristotélicienne, la délibération est doublement entendue comme le processus de formation des opinions et comme décision. Cet héritage se manifeste dans le double usage contemporain qui en est fait, pour désigner une réflexion collective (le soupèsement d'arguments en vue d'une décision à prendre dans le cas d'assemblées par exemple) ou individuelle (lorsqu'un individu parcourt l'horizon des possibilités et réfléchit en vue du choix d'une action). Ce double usage est instructif, car la délibération est un processus à la fois individuel et collectif. Chaque participant forme son opinion en fonction de ce qui est en cause dans la décision à prendre et de son avis propre, mais intègre également les éléments hétérogènes de l'ensemble de la discussion collective. Il me semble qu'au lieu de considérer cette polysémie du terme comme une aporie, on peut la poser comme une ressource en travaillant la diversité du concept, ce qui requiert de la part du chercheur l'adoption d'une « focale large » sur le schème délibératif.

[104] Dans un article, nous interrogions précisément « les conditions d'inscription du schème participatif dans la gouvernance des services urbains. En d'autres termes : comment ce schème, dont le succès tient au moins en partie au flou conceptuel et à la diversité des pratiques et ambitions qu'il autorise, est-il reçu, c'est-à-dire adopté et adapté, et quels effets produit-il en retour sur la gouvernance des services ? » (Bedu et Barbier, 2008, p.1).

2. Aux croisements des modèles conversationnel et éristique de la délibération

Si l'on suit P. Urfalino, l'absence d'un modèle positif et précis de description de la délibération s'explique par le mutisme des sciences sociales sur le poids de l'argumentation et les modalités d'arrêt de la décision collective, et la domination d'un modèle délibératif aux contours flous, marqué par deux traits majeurs : c'est un modèle fondé sur le modèle de la conversation, à savoir l'échange pur d'arguments, et qui s'appuie sur un contraste avec la négociation. La délibération serait ainsi définie de façon négative, en creux, par ce à quoi elle s'apparenterait et par ce à quoi elle s'opposerait : elle pourrait ainsi être repérable par assimilation - quand un échange est conversationnel - ou par défaut - lorsque l'on ne se situe pas dans le cadre d'un échange axé sur la négociation ou le marchandage, entendu ici comme « l'échange de menaces et de promesses » (2005). Cette définition est évidemment peu satisfaisante et ne permet pas de saisir *en quoi consiste bien la délibération* ni ses vertus pour le système politique et social. Comme l'affirme Bernard Manin, s'il est possible d'adopter une posture normative, il convient de décrire précisément ce que l'on entend dans l'utilisation des termes qu'on emploie :

> « Si l'on souhaite avancer des thèses normatives, il est préférable, me semble-t-il, de l'affirmer clairement. On indique par là à quelles règles et à quelle instance de jugement on se soumet. Le clair-obscur en la matière me paraît conduire à des facilités indues pour celui qui écrit et des méprises du côté de l'auditoire » (2002, p. 40).

Souscrivant à cette précaution méthodologique de base, nous nous efforçons d'asseoir une définition de la délibération au croisement des différents courants théoriques. On pourra alors orienter la présente proposition vers une critériologie empirique de l'activité délibérative.

Notre focale sur la délibération vise à aborder un spectre varié de situations de discussions collectives en vue d'une décision à prendre ou d'arrêter une décision (d'intention) d'agir. Elle porte une attention particulière au jeu et à la qualité des arguments ainsi qu'à l'inclusion de tous les participants dans l'activité délibérative. En ce sens, elle côtoie la définition habermassienne de la délibération. Nonobstant, elle ne s'aligne pas strictement sur le principe de discussion. Il nous semble que des séquences peuvent être délibératives alors même que certains points de vue n'ont pas été discutés de façon extensive, et que la solution retenue ne fait pas consensus à l'unanimité. La délibération peut être conflictuelle, négociationnelle et/ou éristique et n'éclot pas uniquement au moyen de l'échange réglé de propositions éclairées et rationnellement pesées en vue de la

meilleure décision à prendre collectivement en fonction du bien commun. Cette suggestion nous inscrit alors davantage dans le prolongement de la conception délibérative défendue par Laurent Mermet ou Philippe Urfalino. On peut alors proposer une première définition de la délibération comme suit :

> Un processus itératif, individuel et collectif, alimenté par l'échange et le soupèsement plus ou moins réglé de propositions et d'alternatives au caractère plus ou moins argumenté, en vue d'une décision collective d'agir, pour laquelle le bien commun constitue un horizon régulateur et le consensus, une propriété souhaitable.

Nous obtenons un produit hybride aux croisements entre la conception délibérative de l'espace public et le principe de discussion d'une part, et la conception agonistique du débat public d'autre part. Cette définition se justifie d'ailleurs moins par l'ambition de discussion d'un point de vue théorique des différentes conceptions heuristiques de la délibération que par la volonté de soumettre le concept même à l'épreuve du principe de réalité.

Tâchons alors d'axer l'effort d'analyse et de description de la délibération sur une critériologie qui permette de rendre compte d'un éventail varié de situations d'échanges en vue de prendre une décision collective.

C. Ouvrir la boîte noire de la délibération

Dans notre ambition de contribuer à éclairer des « pans obscurs » ou encore peu explorés de l'analyse du schème délibératif, on tentera de restituer l'activité délibérative dans son hétérogénéité au sein des panels de citoyens conduits et/ou observés. Notre analyse ne peut raisonnablement prétendre, dans le cadre limité de cette étude, embrasser l'ensemble des éléments structurels, conjoncturels, procéduraux, macro, méso et micro… qui influencent la dynamique délibérative. Mais on peut mettre en lumière des éléments spécifiques dans cette mosaïque de facteurs qui jouent un rôle plus important que ce que la littérature laisse à penser. Dans le champ prolifique consacré à l'étude de la délibération, d'importants efforts de critériologie sont aujourd'hui disponibles, mais principalement dans le domaine de la discussion en ligne, le champ de la délibération en face-à-face étant beaucoup plus indigent (Stromer-Galley, 2007, p.3-4). A côté de ce premier vivier théorique dans lequel nous pouvons puiser, de récentes études empiriques explorent des angles délaissés ou des apories de l'activité délibérative, dont le rôle de l'affect et des émotions et la gestion en situation de la norme délibérative par les

participants. Commençons par ces deux derniers acquis, pour ensuite poser trois « points d'entrée » qui nous semblent pertinents pour axer nos paramètres de description, et enfin proposer une liste de critères.

A se pencher sur les régimes et registres d'engagement ainsi que sur les formes argumentatives mobilisés par les protagonistes d'un débat, on voit rapidement que la délibération n'est pas que de l'échange réglé d'arguments provenant d'individus rationnels et tournés spontanément vers le bien public, elle se compose aussi d'affects. Les émotions individuelles et collectives liées à la « coopération en incertitude » (Livet, 2007, p.114) en vue de répondre collectivement à un mandat exercent une influence sur le passage d'un « rassemblement » d'individus à un groupe ; elles conditionnent également l'itinéraire de sa production collective. Elles constituent dès lors un bon critère de qualification de la qualité délibérative dans les procédures de type « mini public » observées. On peut s'inspirer des travaux de P. Livet, qui, par l'emphase du rôle que peuvent jouer les émotions dans les processus de délibération et/ou décision en collectif, mettent à l'épreuve la théorie de la rationalité. Montrant ce *que font les émotions des acteurs en situation de coopération à la délibération*, il travaille à réhabiliter les processus émotionnels au sein des facteurs explicatifs de la prise de décision (rationalité, intérêt, contrainte des acteurs, etc.). Dans la délibération se croiseraient ainsi des flux émotionnels de nature diverse : des émotions liées à la coopération, des émotions propres à la négociation et ce que P. Livet appelle des « émotions altéro-réactives » (2007, p.123) telles que la rancœur qu'un groupe éprouverait à l'idée qu'un autre groupe pourrait se réjouir de la dégradation de la situation du premier. Ces émotions peuvent amener à l'échec d'une coopération, dès lors qu'un sous-groupe se met à soupçonner un autre de ne pas fournir assez d'efforts et de se réjouir de bénéficier des efforts du premier sans avoir apporté sa propre contribution. Cela peut susciter des formes de rétorsion ou d'anti-coopération, qu'il faut potentiellement prendre en compte dans l'analyse de séquences délibératives. Par ailleurs, le simple fait de devoir se prononcer devant ses pairs « scrutateurs » peut déclencher des émotions comme la honte ou la culpabilité, *ou a contrario* la fierté ou le contentement (Talpin, 2007, p.25).

Une procédure délibérative engage des protagonistes sur une scène publique sur/pour laquelle ils sont censés s'exprimer. Mais prendre la parole ne consiste pas seulement à dire quelque chose, cela requiert également un engagement dans une trame relationnelle complexe qui induit des rôles à tenir. L'enceinte délibérative se décline alors comme un jeu de rôles qui distribue différentes places et dans lesquels les individus s'insèrent, de façon plus ou moins heureuse, en autant

d' « unités de participation » interdépendantes (Goffman, 1973). Nous serons aussi attentifs à la manière dont les citoyens profanes endossent le rôle qu'il est attendu d'eux ou qu'ils estiment que l'on attend d'eux. Laurent Mermet montre comment dans le foisonnement actuel d'initiatives participatives, tend à se consolider du côté de l'implémentation le rôle du « politechnicien », celui qui possèderait l'art de s'occuper du citoyen, de l'élever, de l'éduquer, et de le guider vers la raison publique (2007, p.374). La figure du « bon citoyen » en constituerait le pendant de l'autre côté de l'expérience, le rôle du « citoyen poli » consistant à formuler des recommandations raisonnables, tournées vers l'intérêt général et à veiller à la préservation des valeurs démocratiques et des priorités d'ordre public, tout en contribuant à l'éclairage des élus censés prendre les bonnes décisions… le tout gratuitement et sans trop empiéter sur les fonctions respectives du Savant, de l'Expert et du Politique. Mais cette répartition des rôles est-elle si claire ? D'autre part, les jurés endossent-ils effectivement le rôle que l'on attend d'eux, ou travaillent-ils à l'ajuster afin de le rendre (sup)portable, c'est-à-dire correspondant avec leur propre représentation subjective du rôle qu'ils ont à jouer ? Ont-ils d'ailleurs l'impression de devoir jouer un rôle ? Que l'on s'attache à mettre en avant les logiques par lesquelles ils « font les citoyens ordinaires » (Berger, 2009, p.16) ou par lesquelles ils parviennent à « jouer les bons citoyens » (Talpin, 2006), il importe de regarder de près les formes argumentatives et modes d'engagement que les profanes mobilisent, et la façon dont ils gèrent la contrainte de la norme délibérative dans le cadre d'un dispositif de démocratie technique. L'expérience de l'atelier *Dem'eau* nous permettra de nuancer ces arguments par l'observation et le sondage des premiers intéressés (les jurés) sur la façon dont ils ont fabriqué (ou non) en situation un rôle à jouer et qui leur convenait (ou non).

1. Trois points d'entrée (encore) obscurs

A côté de ces éléments d'appréciation de la dynamique délibérative dûment investis par le champ scientifique et que notre analyse prendra en compte, trois points d'interrogation dans la description des situations de discussion et de décision collective nous intéressent plus particulièrement. Pour saisir *en quoi consiste bien* la délibération, nous irons voir en amont de la mise en discussion, le degré de *discutabilité* des opinions des participants ; pendant la discussion, la façon dont les énoncés sont *pesés* et leur *nature* ; enfin en aval de ce que l'on aura peut-être pu repérer comme relevant du schème délibératif, la *valeur* qui aura été *attribuée collectivement* à un énoncé considéré comme ayant la plus grande force. Exposons d'un point de vue théorique, ces trois points d'interrogation de la description de la délibération.

a. La discutabilité des opinions

Finalement, il nous semble que ce n'est pas (uniquement) en fonction de la dimension normative du modèle conversationnel qu'il convient de déterminer s'il y a délibération ou non. Elle est certes importante à prendre en compte , il convient même de considérer cet univers normatif comme un horizon régulateur, mais elle ne garantit pas à elle seule la condition de possibilité de la délibération et ne constitue pas non plus *le* paradigme de sa légitimité. La condition de la délibération en amont est celle de l'indétermination des points de vue des participants, ce que je désigne par la *discutabilité / réfutabilité* des arguments :

> « L'exigence normative qui doit être respectée pour qu'il puisse être dit qu'il y a bel et bien délibération est que tous les participants n'aient pas leur volonté complètement déterminée et fixée et que, partant, les discours échangés soient susceptibles de contribuer à la formation de la détermination de certaines volontés » (Urfalino, 2005, p.110).

Ce qui distinguerait une situation de délibération d'une autre serait ainsi la disposition des protagonistes à ne pas exclure de devoir réviser certaines ou totalité de leurs opinions à l'entrée d'une procédure de débat, dans un processus réflexif. Cela implique de sonder, par un moyen ou un autre, l'évolution des opinions spontanées individuelles au cours de la procédure et de mesurer le décalage entre celles exprimées à l'entrée et celles exprimées en sortie, en sachant que nous devrons nous résigner à avoir confiance en la sincérité de nos interlocuteurs dont les profils sont divers.

b. Jauger ses arguments

Comme le rappelle A. Bouvier, l'idée classique de la délibération allait un peu plus loin que la définition habermassienne en associant le principe de discussion à un principe de décision. Dans cette perspective, la délibération consiste en « l'évaluation d'arguments précédant une décision qui sera prise par ceux-là mêmes qui évaluent ces arguments » (2007, p.17). Pour qu'il y ait situation délibérative, il est donc nécessaire que les arguments, points de vue et raisons invoquées soient « pesés », sans que pour autant on ne trouve trace effective dans les divers travaux sur la démocratie délibérative, de ce que c'est que de « peser » un argument : à partir de quel moment et en fonction de quel critère peut-on considérer qu'un argument est suffisamment pesé pour mériter l'appellation de « délibéré » et donc rester dans le champ de débat comme raison valable ? Pour ma part cette question de la mesure du soupèsement argumentatif paraît

plus importante que d'examiner longuement qui, de tous les auteurs qui se sont penchés sur cette question, détient la meilleure définition de ce qu'est la délibération. Il nous faudra alors décrire comment, *pendant* le processus de débat, les protagonistes travaillent en situation à jauger la portée de leurs arguments et celle des arguments adverses en présence, à laquelle ils attachent beaucoup d'importance (Chateauraynaud, 2007). Par ailleurs, nous serons attentifs à la nature des arguments portés ou prisés par les protagonistes et à la façon dont ils les projettent dans la communauté de débat.

c. L'attribution collective de la « force » du « meilleur » argument

Pour avancer dans cette quête des propriétés constitutives de la délibération, dans la continuité des travaux de la sociologie pragmatique, on se tournera vers les inférences logiques et la pertinence contextuelle des arguments et opinions énoncées, car la délibération n'est pas un modèle monolithique : elle varie autant qu'il y a de situations données de décision ou de coopérations collectives. Dans cette perspective, ce qui définirait la validité d'une argumentation, c'est la *valeur qui va lui être collectivement attribuée* au moment de son énonciation, puis lors de son examen. On s'efforcera de montrer que ce moment d'attribution de valeur est un moment fragile et contingenté par nombres d'éléments contextuels au cours de la dynamique délibérative, c'est ce qui confère à la délibération son caractère peu saisissable sur le moment et spécifique à la situation dans laquelle elle éclot. Il nous faut alors déconstruire la notion de « meilleur argument », car finalement le concept de délibération est quelque chose d'abstrait. Dans cette perspective peu abordée par les sciences sociales, on privilégiera une analyse des discours échangés et rapportés à la situation, en se penchant sur la trajectoire des propositions afin de déterminer « les conditions d'émergence empirique de l'argumentation » et d'éclosion de la délibération :

> « Faut-il se donner des acteurs clivés, tantôt pris dans d'inéluctables rapports de force, dominés par leurs intérêts particuliers, tantôt enclins à la logique argumentative, tournés vers l'intérêt général ? (…) On peut faire l'hypothèse qu'une solution réside dans la dissolution du partage entre forces et arguments dans un troisième temps conçu d'un point de vue dynamique : le processus d'élaboration, par les acteurs eux-mêmes, de l'espace de confrontation des différentes sources de conviction. En effet, un "bon argument" peut se fonder sur l'expression d'une force ou sur une épreuve de cohérence logique (…). Et on doit pouvoir considérer qu'un argument sera d'autant plus fort qu'il parviendra à faire communiquer ces différentes sources de conviction - auquel cas il aura acquis la force de l'évidence » (Chateauraynaud, 2004, p.196-197)

Pour explorer ces trois angles de l'activité délibérative, nous aurons également en horizon régulateur la définition qu'Angela C. Salgueiro Marques donne de la délibération, présentée comme une « activité très exigeante, qui se réalise par l'accomplissement de principes normatifs tels que l'inclusion, la réflexivité, la réciprocité, l'absence de pouvoir coercitif et l'égalité d'opportunités » :

> « De manière générale, nous pouvons affirmer que la délibération est le résultat d'un processus d'interconnexion entre plusieurs registres discursifs et activités qui, développés dans des arènes civiques différenciées, mettent en place des échanges destinés à la construction d'une compréhension réciproque autour d'une question d'intérêt général (…). La délibération doit donc être appréhendée comme un processus capable de relier différents espaces et registres discursifs, en les articulant dans un réseau complexe qui se tient grâce à des principes normatifs qui assurent la légitimité du processus public d'échange de raisons et qui relient les participants de manière non coercitive et égalitaire. » (Salgueiro Marques, 2009, p.23-24)

L'intérêt de cette définition réside dans l'articulation des critères normatifs du modèle conversationnel aux propriétés hétérogènes de l'activité délibérative, qui est un processus contingent, composé d'éléments variés et néanmoins articulés dans des raisonnements logiques plus ou moins objectifs. On ne peut ici qu'entrouvrir une « fenêtre de pertinence » (Urfalino, 2000, p.7) pour l'étude de la délibération collective dans les procédures de type « mini public ». Faisons le pari positif que cette fenêtre sera franchement ouverte après l'examen de cas d'étude en voyant comment ces points d'entrée résistent à l'analyse pragmatique.

2. Décrire et évaluer l'activité délibérative

Dans une procédure de type « mini public » axée sur la délibération collective de profanes éclairés, les protagonistes sont amenés à peser puis choisir des énoncés qui apparaissent comme « (les) meilleurs » pour produire un avis collectif. Ce soupèsement et ce choix peuvent varier en fonction de différents paramètres. Les travaux sur la démocratie électronique fournissent des propositions de critériologie pour l'évaluation de la qualité délibérative des discussions politiques en ligne aussi instructives que diverses. Comme ces critères varient et connaissent des divers degrés de raffinement, on peut alors se pencher sur certains d'entre eux pour nous aider dans l'ébauche d'une première grille critériologique pour notre propre cas d'étude : l'activité délibérative d'un groupe restreint de citoyens profanes dans le cadre d'un atelier citoyen consultatif. Restituons donc quelques-unes de ces propositions, en nous appuyant notamment sur le recensement théorique effectué par Fabienne Greffet et Stéphanie Wojcik (2008, p.25-26).

Dans un article visant à cartographier puis catégoriser les pratiques délibératives communautaires et libérales sur Internet, L. Dahlberg retient six critères d'évaluation inspirés de la philosophie habermassienne de l'espace public : la critique réciproque d'opinions normatives argumentées (« *exhange and critique of reasoned moral-practical validity claims* »), que l'on peut interpréter comme un principe de « rationalité critique » ; la réflexivité des participants sur leurs propres assertions s'ils sont convaincus par l'argument d'autrui, la compréhension mutuelle de points de vue différents en étant capable de se mettre à la place de l'autre (« *ideal role taking* »), que l'on pourrait traduire, faute de mieux, par « empathie rationnelle » ; la sincérité ; l'inclusion discursive et l'équité de traitement ; enfin, l'autonomie par rapport à l'Etat et au pouvoir économique (2001, p.622-623).

De son côté, Jennifer Stromer-Galley propose un travail pionnier pour mesurer la qualité de délibération politique en ligne (2005), qu'elle consolide ensuite pour les situations de face-à-face ou en ligne (2007). Focalisant sur le déroulement « véritable » de groupes lorsqu'ils ont pour tâche de délibérer (« *what groups actually do when tasked with deliberating* »), elle formalise un « *coding process* » standardisé destiné tant aux chercheurs qu'aux praticiens de la délibération, afin de mesurer de façon systématique « *what actually transpires when people deliberate* ». Un travail préliminaire de clarification conceptuelle de la délibération l'amène à poser la définition suivante de la délibération, qui fait écho à la conception habermassienne mais également à la qualification de J. Gastil et M. Schudson :

> « Un processus par lequel des groupes d'individus, généralement des citoyens ordinaires, expriment des opinions raisonnées sur un sujet social ou politique dans le but d'identifier et d'évaluer des solutions à un problème commun » (2007, p. 3 [ma traduction])

Elle synthétise alors six paramètres de mesure empirique de la qualité délibérative en ligne ou en face-à-face : l'expression d'opinions raisonnées ; la référence à des sources externes pour articuler les opinions, que l'on peut considérer comme un principe de montée en généralité ; l'expression du désaccord, donc un principe de contradiction ; l'ouverture aux opinions adverses, ce que l'on peut rapprocher du principe de réflexivité ; l'égalité de participation ; la cohérence du propos au regard du sujet ; enfin, l'engagement mutuel des participants les uns envers les autres, qui se rapproche du concept de confiance :

> « Thus, regardless of whether the content analysis projects were conducted face-to-face or with online groups, six elements appear to be essential for political deliberation: reasoned opinion expression, references to external sources when articulating opinions, expressions of disagreement and hence exposure to diverse perspectives, equal levels of participation during the deliberation, coherence with regard to the structure and topic of deliberation, and engagement among participants with each other » (2007, p.4)

Pour évaluer la qualité délibérative des discussions politiques sur le forum des Radicaux Italiens, Raphaël Kies rappelle quant à lui que la spécificité d'une décision délibérative réside dans le fait qu'elle résulte d'un processus d'information et de discussion inclusif et égalitaire, entre des participants faisant preuve d'une « attitude constructive ». Partant, il retient quatre critères délibératifs : inclusion, égalité, réflexivité et respect (2008, p.151).

Récapitulons schématiquement ces paramètres :

En ligne	*En ligne*	*Face-à-face / en ligne*
Dahlberg (2001)	**Kies** (2008)	**Stromer-Galley** (2007)
Rationalité critique	Inclusion	Opinions raisonnées
Réflexivité	Egalité	Montée en généralité
Empathie	Réflexivité	Réflexivité
Sincérité	Respect	Contradiction
Inclusion		Egalité
Equité discursive		Cohérence
Autonomie		Confiance

On retrouve trois critères en commun : l'inclusion, la réflexivité et un principe d'égalité ou d'équité discursive. Des nuances assez légères font varier les autres paramètres, mais ces critériologies s'articulent autour des préceptes conversationnels de la délibération. Cet ensemble de critères constitue un horizon régulateur pour l'animation des procédures et un guide pour l'évaluation de l'activité délibérative, mais il nous semble insuffisant pour décrire empiriquement cette dernière. Il nous faut alors lui adjoindre d'autres éléments que la littérature sur le schème délibératif peut nous fournir.

Dans une étude comparative du fonctionnement de différentes cours constitutionnelles, Pasquale Pasquino met en évidence une série de « différences factuelles incontournables » qui lui semblent affecter le cours des délibérations internes. Il en distingue cinq types :

> « L'autorité personnelle de l'orateur (…), la compétence technique (…), l'intelligence et la puissance argumentative vis-à-vis des autres partenaires de la discussion (…), la succession dans laquelle [il] intervient dans la discussion [entre juges], (…) [la personnalité et le rôle joué par] le président de l'assemblée ou du conseil délibérant » (2007, p.37-38)

Nous proposons d'importer cette catégorisation au cas des délibérations profanes dans les procédures de type mini public en l'enrichissant, car pour notre cas d'étude elle apparaît à la fois

trop ciblée et trop généraliste[105]. En la couplant ensuite avec la critériologie idéal typique issue des travaux d'obédience habermassienne sur la délibération en ligne, cela devrait nous permettre de fournir une première catégorisation des éléments de description et d'évaluation de la délibération, soit au niveau processuel - lors du soupèsement d'arguments qui seront « gardés » ou non - ou au niveau de la production finale - au regard du rapport citoyen final.

⌖ ⌖ ⌖

Nous pouvons alors partir du classement suivant, composé de trois grandes catégories d'éléments :

1. Des éléments *procéduraux*

- Le format du débat : le cadre et le séquençage du dispositif ;
- Les caractéristiques du sujet du débat : (absence de) controverse, nature de la question (ouverte, fermée, sectorielle…) ;
- L'animation du débat : identité des animateurs (instance externe, indépendante ou non), choix des outils d'animation… ;

2. Des éléments *contextuels*

a. Eléments liés à la *légitimité en situation* :

- L'autorité personnelle de l'orateur et sa légitimité subjective (de son point de vue et pour le groupe),
- L'autorité personnelle de son éventuel contradicteur,
- L'autorité et la légitimité « dérivée » de la proposition, tributaire de celle de l'expert l'ayant formulée ou de celle de la source où elle a été puisée (considéré(e) ou non comme une « référence à retenir »),
- L'autorité « tutélaire » de l'encadrement (animateurs, facilitateurs et autres « présidents de séance ») considéré ou non comme référence par le groupe ;

b. Eléments de nature *synchronique*

[105] Cette catégorisation nous semble d'un côté généraliste : lorsque l'auteur parle de « compétence technique », ne se réfère-t-on qu'à celle de l'orateur ? Ne doit-on pas effectuer une distinction entre sa compétence technique et le degré de technicité de l'argument mis en jeu ? D'un autre côté, il nous faut l'élargir car elle est ciblée sur la personne énonciatrice et sur le « président de séance » autrement dit ceux qui s'expriment positivement en séance : *quid* du rôle et des interférences des autres personnes actantes ?

- Le lieu et la source d'énonciation de la proposition (par exemple, dans un contexte d'exploration « sensible » comme une visite, dans un contexte didactique lors d'un exposé informatif, ou dans un contexte d'enquête contradictoire lors d'une audition d'expert…),
- Le contexte de réception de la proposition : le degré d'attention collective du groupe au moment de l'énonciation et l'atmosphère générale (brouhaha, silence, ennui, conversations en sous-groupes, distraction générale, etc.),
- L'inscription dialogique de la proposition (à la fin d'un long échange, en amorce de la phase délibérative, au début ou à la fin d'une série d'arguments, de propositions et de contre-propositions, juste après ou non un argument jugé percutant, etc.),
- Le degré et type de guidance effectué par l'équipe d'encadrement et d'animation ;

3. Des éléments *individuels* ou *micro*

- La possibilité de « négocier » son argument avec d'autres protagonistes (en séance, durant la pause ou lors d'apartés)
- L'existence d'affinités entre des protagonistes,
- L'investissement du « porteur » d'un argument dans les séquences de finalisation de l'avis à remettre (réunions de relecture en plénière, éventuel comité de correction…)

Cette série d'éléments et de facteurs, qui nous semblent influencer la sélection contingente d'énoncés à caractère plus ou moins argumenté lors d'une séquence délibérative dans une procédure de type « mini public », constitue une première grille intuitive non exhaustive d'observation et de description. Nous la mettrons à l'épreuve de l'atelier citoyen *Dem'eau,* afin de l'affiner et de voir s'il est « scientifiquement faisable » d'en sortir un modèle descriptif de la dynamique délibérative fondé sur des combinaisons entre ces différents facteurs.

Ici s'achève notre tour d'horizon conceptuel des promesses et limites des procédures de type « mini public ». Voyons l'ensemble de ces vertus et enjeux soulevés par la littérature, à l'aune de cas empiriques. On commencera par le récit et l'analyse du cas briochin, objet de ce quatrième et dernier point, avant d'aborder le cœur de cette thèse, l'atelier citoyen *Dem'eau.*

4. RETOUR D'EXPERIENCE SUR LE PREMIER JURY CITOYEN TERRITORIAL FRANÇAIS

La gestion des déchets est un domaine à haute technicité et fertile en controverses (Barbier, 2001; 2005). La mise en place d'incinérateurs notamment, qui suscite généralement une crispation sociale, environnementale et politique, constitue un « test » pour la démocratie technique au niveau local (Barbier, 2005). Nous allons relater ici une expérience pionnière de procédure de type « mini public », menée en 2003 dans la communauté d'agglomération de Saint-Brieuc sur la gestion des déchets ménagers. Ce cas de « démocratie technique » (Callon, 1998) territoriale constitue un retour d'expérience dans nos recherches, l'investigation sociologique étant réalisée quatre ans après. C'est là aussi l'originalité de ce protocole d'enquête : quelques années après, que reste-t-il de cette expérience participative et délibérative ?[106] Pour y répondre et préciser les intuitions tirées de ce cas d'étude, commençons par camper sa genèse et son déroulement.

A. Genèse, nature et déroulement du dispositif briochin

Initiée par une communauté d'agglomération, la procédure participative briochine est à ce titre une expérience pionnière en France. A cette première originalité s'ajoute le fait qu'elle ne peut être suspectée à première vue d'avoir simplement servi à « faire passer » un projet contesté, dans la mesure où précisément les résultats du panel de citoyens allèrent à l'encontre du choix initial des élus, et furent pourtant endossés par eux. Les promoteurs de l'opération estimèrent de leur côté avoir « jeté les bases d'une démarche permanente sur un sujet local de développement durable construit dans la recherche d'un fonctionnement démocratique » (Beurois, Dutay *et al.*, 2004). Néanmoins, le terrain et les entretiens effectués attestent d'une réalité plus nuancée.

[106] La grille des entretiens menés lors du terrain briochin se situe en en annexe 1.

1. Un dispositif hybride pour sortir d'une controverse

Le SMICTOM des Châtelets, qui assure le traitement des déchets de 140 000 habitants (dont ceux de Saint-Brieuc) doit faire face à la fin des années 1990 à une double difficulté. D'une part, la station de compostage, principale filière de traitement, est largement saturée, la qualité du compost est assez faible et de fait son avenir apparaît très incertain. D'autre part, le département est dépourvu de plan destiné à orienter la politique à mettre en œuvre. Le plan initial, adopté en 1996, n'a pas depuis fait l'objet de révisions et en 2003, il est donc obsolète.

C'est dans ce contexte que l'équipe arrivée à la tête du SMICTOM suite aux élections de 2001 doit prendre des décisions. Les élus envisagent alors d'abandonner le compostage et de basculer vers l'incinération. Aussitôt, comme l'explique le président du SMICTOM, *« les oreilles de certains se sont dressées… Et cela a commencé à fronder et à nous interpeller, et ainsi de suite. Cela partait un petit peu dans tous les sens »*. Dans ce *« contexte crispé »*, exacerbé de surcroît par un projet de construction d'incinérateur de farines animales à quelques kilomètres de Saint Brieuc, les élus sollicitent fin 2002 un bureau d'études spécialisé. C'est le directeur du SMICTOM qui, ayant eu vent de quelques expériences de type « atelier / panel / conférence de citoyens » et après avoir obtenu l'accord de principe des élus, fait appel à ce cabinet d'experts qu'il connaissait par réseaux interposés. Le consultant demande d'emblée aux élus qu'ils se *« retirent notoirement »* du processus et se contentent de siéger au futur comité de pilotage avec les autres acteurs parties prenantes. Bien qu'il leur en coûte, eu égard à leur éthos de décideur politique (*« j'ai eu du mal avant de dire oui. Attendez, c'est quand même moi qui ai l'habitude de faire les débats »*), ils acceptent pour garantir l'indépendance et donc la crédibilité de la future démarche.

Le bureau d'études obtient carte blanche pour *« pacifier le débat et bâtir un projet collectif autour des déchets »*. Il met au point à cet effet une procédure originale et hybride de débat public et de conférence de citoyens. Le cahier des charges prévoit la formation d'un panel de dix à quinze citoyens, présentant une variété de profils socioprofessionnels, censé être représentatif du territoire et non impliqué dans le domaine du traitement des déchets. Le panel sera formé à huis clos lors de deux sessions sur les divers aspects du dossier du traitement des déchets par un groupe d'experts, ainsi que sur les méthodes d'animation du débat public. La procédure comprend en effet deux grandes phases : une phase « confinée », visant à former le panel de « profanes » recrutés et à identifier les thèmes devant faire l'objet d'un débat public contradictoire , et une phase publique au cours de laquelle, selon les termes du cahier des charges,

« le panel invite la population à participer » à des réunions au cours desquelles seront débattus, en présence d'experts, les thèmes préalablement identifiés. Les acteurs qui le souhaitent pourront par ailleurs exprimer leur point de vue et contribuer au débat au moyen de « cahiers d'acteurs », un outil importé de la méthodologie des débats publics de la CNDP qui permet de démultiplier les prises de position tout en les cadrant (un format est imposé). Le panel de citoyens aura à analyser leur contenu et à en tenir compte dans l'élaboration de ses préconisations.

2. Un démarrage chaotique

Début 2003, le président du SMICTOM engage la démarche en envoyant deux signaux fortement contradictoires. Le 15 février 2003, dans Ouest-France, il indique avoir fait le choix de l'incinération. Dans le même temps, il annonce le lancement du débat public. Quelques jours après, les élus du syndicat votent l'achat d'un terrain susceptible d'accueillir une nouvelle unité de traitement. Cet ensemble d'éléments suscite une forte mobilisation et provoque l'opposition des associations environnementales locales, qui annoncent d'emblée qu'elles ne participeront pas, dans ces conditions, au comité de pilotage du débat. La couverture médiatique de l'époque accentue l'effet d'alerte et conforte l'opinion publique locale dans le sentiment que, les dés étant déjà jetés, la concertation est un leurre. En témoigne cette réaction d'un membre du panel :

> « Je n'étais pas convaincu… deux jours, trois jours ou quatre jours avant de commencer cette démarche, sur les quotidiens régionaux, Ouest France et le Télégramme, entretien du président du SMICTOM disant : "*n'importe comment la décision est déjà prise. Ce sera l'incinération et puis on brûle*". Je me suis dit : "qu'est-ce que c'est que cette plaisanterie ?" » [Extrait d'entretien auprès d'un juré dans le jury briochin]

Mal engagée, la démarche est toutefois sauvée d'un naufrage immédiat par une inflexion d'importance : à la demande expresse du porte-parole du « conseil des scrutateurs »[107] chargé de veiller au bon déroulement et à la neutralité de la procédure, le SMICTOM s'engage par écrit à ne rien décider avant que la concertation ne soit terminée et à tenir compte des recommandations qui lui seront faites. Ce retrait des élus s'accompagne très clairement dans leur esprit d'une modification radicale de la distribution des responsabilités : *« j'ai dit d'accord pour le participatif, mais si on se plante, on s'est tous planté et après il faudra en assumer les responsabilités »*, se souvient ainsi le

[107] Il s'agit de quelques « personnalités extérieures issues de la société civile ». Leur rôle par la suite sera relativement modeste, à l'exception de leur porte-parole, qui jouera un rôle important dans le caractère hybride du dispositif participatif.

président du SMICTOM, assez heureux finalement de pouvoir se *« dédouaner »* du problème devenu inextricable et *« responsabiliser »* le panel. Malgré cela, les associations environnementales[108] refusent d'intégrer le comité. Ni le retrait des élus ni les engagements du SMICTOM, ni la montée en généralité par rapport à une problématique initialement centrée sur une technologie précise ne les conduisent à se départir du sentiment qu'il y a simplement là une *« mascarade »* opportuniste face à une situation de blocage. D'une certaine manière, la collectivité est tombée dans une « trappe à suspicion », les gages qu'elle donne peinent à l'en faire sortir : si sa démarche est réellement sincère et sa « conversion » à la démocratie participative authentique, argumentèrent certains contempteurs, comment expliquer que dans le même temps d'autres projets locaux, impliquant les élus du territoire briochin soient initiés sans recourir à la même démarche[109] ? Par ailleurs, les associations s'insurgent contre le budget consacré à cette expérience alors qu'elles-mêmes n'ont jamais bénéficié d'un pareil soutien. Pour la FAPEN, la procédure est perçue comme une manière de court-circuiter sa capacité d'expertise et le contre-pouvoir historique et légitime qu'elle estime incarner, bien mieux qu'un panel de citoyens « ignorants » en matière de déchets :

> « On a quand même réagi assez violemment (…) Au niveau de la démarche, on a déjà fait toute l'approche et aujourd'hui, vous voulez nous en déposséder. On va passer du temps. Et qu'y aura-t-il en plus ? On va arriver aux mêmes choses » [Extrait d'entretien avec un membre de la FAPEN]

De son côté, le responsable de l'autre grande association environnementale, VivArmor, explique ainsi le refus de participer de son association :

> « Dans un contexte chaud, il fallait que nous préservions nos arrières, notre liberté de mouvement, notre liberté de penser … et entrer dans ce comité de pilotage aurait donné une caution en préalable à ce qui s'était fait avant et à ce qui se préparait » [Extrait d'entretien avec un membre de VivArmor]

Ainsi certaines associations dénoncent-elles une « mascarade » : « *C'était louche pour eux, genre "si on rentre dedans, c'est pour cautionner le projet d'incinération"* » note un élu. D'un côté, tentant de trouver un compromis entre comportements « hors-jeu » et « dans le jeu » (Jadot, 2000) et optant ainsi

---

[108] La FAPEN, Fédération départementale des Associations de Protection de l'Environnement et de la Nature, dont fait partie l'association AVEC, qui a campé sur sa position d'hostilité tout au long de la démarche ; VivArmor, qui adopta une position plus conciliante.

[109] C'est en particulier le cas du projet d'aménagement de la rocade autour de Saint-Brieuc, dont le cheminement va suivre une voie bien plus classique, ce que dénonce l'association Vivarmor.

pour une « adhésion distanciée » (Rui et Villechaise-Dupont, 2005), certaines d'entre elles finissent toutefois par se rallier aux règles du jeu des réunions publiques. Le retrait de VivArmor se situe dans cette perspective de coopération conflictuelle, ce que confirmera sa participation à certains aspects de la démarche. D'un autre côté, comment interpréter une posture plus radicale de certaines associations comme la FAPEN, qui refusent d'utiliser les outils d'expression comme les cahiers d'acteurs et se cantonnent à une posture d'extériorité critique ? Simple défense d'une (petite) zone de pouvoir durement conquise ? Le débat public leur paraît conçu non pour surmonter mais pour évacuer une bipolarité conflictuelle entre les politiques et les associatifs, qui structure de longue date le territoire. Ce faisant, ces associations « radicales » s'exposent à la critique sur le mode du « *c'est facile de s'opposer à tout* » ou du « *elles ne sont pas à la hauteur de leurs prétentions et de leurs responsabilités* », et elles renforcent les convictions de certains acteurs sur la nécessité de « *bien distinguer entre les associations irresponsables et les autres* ». Mais on peut aussi voir dans leur attitude un attachement à une autre conception de la vie démocratique, qui met davantage en avant la négociation conflictuelle du bien commun que la recherche d'un intérêt général supposé forcer le consensus, ainsi que le souci de maintenir des éléments de surveillance ou de vigilance contre-démocratiques (Rosanvallon, 2006), dans une phase où précisément le système représentatif semble vouloir tout intégrer. Dans cette perspective, l'enjeu démocratique consiste moins dans l'invention de nouvelles procédures participatives à finalité consensuelle, que dans le renforcement des capacités d'intervention des « acteurs de l'environnement », qui sont en général dans une position d'infériorité face aux autres porteurs d'intérêts et d'attachements (sur ce point, cf. notamment Mermet, 1991). Ce renforcement suppose des moyens financiers permettant au groupe d'intérêt écologiste de jouer son rôle. Et c'est bien de tels moyens dont la FAPEN s'estimait privée, le contraste avec la procédure engagée ne pouvant qu'attiser cette critique.

Seule l'UDAF (Union Départementale des Associations Familiales), engagée depuis plusieurs années dans la réflexion locale sur la gestion des déchets, accepte finalement de siéger dans le comité de pilotage aux côtés des élus et acteurs institutionnels. Cela n'empêche pas sa représentante, comme d'ailleurs nombre d'acteurs impliqués, d'être elle-même sceptique quant à la démarche, pour des raisons assez proches de celles exprimées par VivArmor et la FAPEN. Tous les acteurs montrent finalement une certaine défiance, certains à l'égard de la pertinence du participatif sur un sujet de cette envergure et aussi controversé, d'autres vis-à-vis de la volonté des élus d'ouvrir effectivement l'univers des possibles techniques. Cette situation reflète bien le

principe d'asymétrie décrit par Paul Slovic sur l'extrême fragilité de la confiance et le long cheminement pour en rebâtir les fondements, une fois celle-ci brisée (1993).

3. L'entrée en scène des jurés et l'épreuve du réel

a. Constitution et formation du panel

La première tâche du comité de pilotage est de décider des modalités de constitution du panel citoyen. Après débat, il est décidé d'une part que les jurés ne seront pas rémunérés mais simplement défrayés, et d'autre part que le recrutement s'effectuera par sollicitation téléphonique après tirage au sort sur les listes électorales, avec un ajustement pour tenir compte d'un certain nombre de critères sociodémographiques. La tâche ne fut pas simple. Certaines personnes se laissent convaincre relativement facilement : par civisme bien sûr, mais aussi par intérêt professionnel, comme ce responsable qualité en entreprise intéressé par le traitement des déchets, ou, très prosaïquement, par la perspective d'occuper utilement une disponibilité nouvelle à l'aube de la retraite. Mais le consultant essuie beaucoup de refus et doit faire preuve de persuasion pour compléter son panel, comme en témoigne cet extrait d'entretien avec une panéliste :

> « *Et quand vous avez été contacté(e), vous avez hésité ?*
> [Jurée] : Ah oui, j'ai hésité, oui.
> *Et pourquoi avez-vous accepté ?*
> [Jurée] : Ben parce qu'il insistait, moi je ne voulais pas, mais il insistait.
> *Et pourquoi ?*
> [Jurée] : Parce qu'il n'y avait pas de volontaires » [Extrait d'entretien auprès d'un juré dans le jury briochin]

Les réticences rencontrées tiennent à la fois de la logique d'auto-exclusion (manque de temps, de confiance en soi, d'intérêt), et de la suspicion : sentiment que *« tout est fait d'avance »*, qu'il se trame nécessairement quelque chose de suspect *« derrière tout ça »*, attisé par les signaux contradictoires envoyés initialement par les élus. Comme l'explique un autre panéliste :

> « Jusqu'au bout, j'ai eu des doutes, en me disant : ce n'est pas la peine. Ils n'iront pas contre la décision qui a déjà été… Mais si. Mais si » [Extrait d'entretien auprès d'un juré dans le jury briochin]

Certaines candidatures sont écartées par le comité, que ce soit pour des raisons de proximité avec le sujet du débat, pour des raisons de proximité partisane et/ou d'activité politique, ou encore

pour des raisons d'intérêt spécifique à participer. C'est le cas de cette femme conseillère municipale, au motif que, par sa fonction, elle *« possède un intérêt particulier propre à fausser sa neutralité »*[110]. De manière générale, les comptes-rendus des différentes réunions montrent que les membres du comité ont travaillé à élaborer soigneusement leur propre doctrine démocratique, qu'il s'agisse de la composition du panel ou du fonctionnement de la procédure.

Au final, douze citoyens (sur un objectif de quinze participants) acceptent de jouer le jeu, soit sept hommes et cinq femmes, âgés de trente à cinquante huit ans (deux seulement se situant en deçà de la quarantaine d'années), répartis géographiquement sur Saint-Brieuc et les communes alentours. Deux citoyens se désisteront quasi immédiatement, ramenant le groupe à dix panélistes. Leur formation se déroule en deux sessions, entre mai et juillet 2003. Ils peuvent choisir huit experts parmi une douzaine, la plupart spécialisés soit dans le domaine de la protection de l'environnement, soit dans celui de la santé publique. La liste initiale est quelque peu déséquilibrée en matière d'expertise sur les différentes options techniques de la gestion des déchets : à regarder les *curriculum vitae* des intervenants, la plupart d'entre eux sont contre l'incinération et défend les autres options techniques existantes : réduction à la source, méthanisation, pyrolyse, enfouissement…. Le Comité de pilotage valide néanmoins cette liste en se bornant à faire remarquer le déséquilibre, ce qui permet au prestataire d'opérer une montée en généralité (« Quelle gestion des déchets pour demain ? ») par rapport au sujet de la controverse initiale (« Pour ou contre l'incinération ? »).

Plusieurs défections de jurés ont encore lieu pendant la phase de formation du panel, certains citoyens s'excluant par sentiment d'incompétence ou par manque de disponibilité. D'autres, tentés par l'abandon, décident malgré tout de rester, essentiellement par solidarité vis-à-vis du reste du groupe. C'est notamment le cas de deux panélistes, l'un étant pourtant excédé par l'impression d'être « *manipulé* », et l'autre se sentant « *inutile* » :

> « On nous emmenait où on voulait qu'on aille… [L'incinération] n'a pas été mise sur la table au même niveau que les autres techniques, selon moi » [Extrait d'entretien auprès d'un juré dans le jury briochin]
>
> ×××
>
> « [Juré] : On était douze, au départ. Je ne sais plus combien on était, à la fin : six ou sept… C'est pour ça que je n'ai pas voulu me retirer.

[110] Compte rendu du Comité de pilotage du 13 mai 2003.

> *Pour ne pas trop aggraver… Par solidarité avec ceux qui restaient ?*
> [Juré] Oui, mais bon, j'étais inutile, je vous l'ai dit. Inutile… » [Extrait d'entretien auprès d'un juré dans le jury briochin]

Conquérant une certaine autonomie, le jury entreprend de rééquilibrer la formation, et quelques-uns de ses membres visitent une usine d'incinération. Cette « animation orientée » est également l'occasion d'une prise de conscience réflexive, amenant le jury à élaborer une sorte de déontologie :

> « [Le consultant] avait déjà prévu la conclusion. Il fallait simplement qu'il amène son panel à la conclusion qu'il voulait (…). C'est pour cela qu'on a eu, par moment, l'impression d'être manipulés. Mais comme cela allait dans notre sens, les recommandations qu'on voulait faire, on s'est bien dit : le jour où avec [le consultant], on devait mettre noir sur blanc ce que l'on allait dire, si jamais on nous souffle quelque chose, si on n'est pas d'accord, on n'est pas d'accord » [Extrait d'entretien auprès d'un juré dans le jury briochin]

Les défections firent par ailleurs ressortir avec acuité le décalage entre le modèle théorique de légitimité qui leur avait été présenté (une représentation microcosmique de la population) et la réalité d'un groupe désormais restreint à sept ou huit :

> « A une réunion, on s'était retrouvé assez peu, et on s'était posé la question : est-ce qu'on fait la réunion vu qu'on est si peu, si peu ? On était censé quelque part représenter une population, puisqu'on devait représenter les couches sociales, puisqu'on devait représenter je ne sais pas, la parité, les différents âges… Je pense que notre attention avait quand même été attirée au départ sur le fait qu'on représentait quand même [la population]… donc à partir du moment où on avait cela en tête, on s'est posé cette question [de l'avenir de la démarche] » [Extrait d'entretien auprès d'un juré dans le jury briochin]
>
> ×××
>
> « Un panel représentatif, ce n'est pas sept personnes. Il ne faut pas pousser. Cela fait un peu juste » [Extrait d'entretien auprès d'un juré dans le jury briochin]

Malgré toutes ces difficultés et incertitudes, la formation est menée à son terme. *A posteriori*, les jugements sur cette phase de la démarche sont assez contrastés. *« Très poussée et un peu difficile à suivre pour ceux qui n'y connaissaient rien »* estime par exemple ce panéliste, qui souligne par ailleurs que *« certainement plein de choses nous ont échappé parce qu'il faut être habitué à une certaine concentration »* pour suivre un programme particulièrement dense, et qu'inévitablement *« au bout de deux heures on commence à lâcher prise »*. A l'inverse, la formation a été jugée *« superficielle »* par le panéliste cadre d'entreprise. Ces quelques témoignages interrogent le rythme et peut-être surtout les modalités de formation associées à une telle procédure : reproduit-on une situation de type scolaire et, avec elle, certains processus de découragement et d'abandon, notamment pour les plus faiblement dotés en capital scolaire, ou au contraire essaie-t-on de construire une pédagogie appropriée à ce

type de public et aux enjeux d'une telle démarche de « mobilisation citoyenne » ? Le critère d'hétérogénéité du panel trouve-t-il ici sa limite ?

b. L'épreuve de la phase publique

Lors d'une conférence de presse marquant le début de la phase publique de la procédure, les panélistes présentent les thèmes retenus pour les trois réunions publiques prévues : déchets et citoyenneté, tri et valorisation, modes de traitement. Le panel était initialement supposé assurer une fonction hybride, à la fois jury profane et animateur des débats publics. Conscients des risques pour eux-mêmes et pour la démarche, ses membres avaient réorienté le dispositif, de sorte à être finalement moins exposés :

> « On ne voulait pas être trop en avant (…) parce qu'on avait peur de ne pas être assez pointus et de ne pas être… enfin d'entamer un peu la crédibilité de la chose en répondant peut-être à côté. On n'était pas des spécialistes. C'est pour cela que ce n'est pas très confortable » [Extrait d'entretien auprès d'un juré dans le jury briochin]

La tâche d'animation revient en fait au consultant qui joue un rôle efficace de « paravent ». Montant par deux sur la tribune à chaque réunion et adoptant essentiellement une *« attitude d'écoute »*, les jurés se limitent à répondre aux questions sur sollicitation et à faire un compte-rendu des cahiers d'acteurs. De leur côté, les élus, conformément à leur engagement, se placent symboliquement dans la salle, au milieu du public. Même sur ce mode d'implication mineur, le passage à la phase publique a provoqué une rupture d'importance pour les citoyens du panel. La dynamique des réunions publiques est en effet perturbée par le jeu des associations : selon le président du SMICTOM, un placement stratégique des militants associatifs aux quatre coins de la salle leur permet d'effectuer une sorte de ping-pong verbal pour prendre les politiques à parti, occuper au maximum les temps de parole, remettre en cause la légitimité du panel citoyen à délibérer au nom de l'intérêt général, au point d'éloigner le « grand public » de cette arène où il est si difficile de se faire entendre. La métaphore du lynchage et du tribunal est récurrente dans les entretiens et certains jurés semblent avoir été fortement éprouvés :

> « [Les citoyens du panel] étaient un peu seuls, avec aussi dans la salle des gens suspicieux, qui leur disaient : "*Vous êtes pourris*". Il y en a qui avaient peur. Je pense à une ou deux femmes, elles tremblaient. Des femmes d'un certain âge qui disaient que jamais dans leur vie elles n'avaient été confrontées à des responsabilités comme cela, ou à des prises de parole en public » [Extrait d'entretien auprès d'un élu local]

×××

> « On se faisait traiter d'imbéciles, de naïfs, de manipulés, d'achetés, de vendus, de pourris » [Extrait d'entretien auprès d'un juré dans le jury briochin]

Exposés aux critiques de la salle, les panélistes mettent par ailleurs à nouveau en doute leur légitimité à représenter « l'avis citoyen ». C'est l'argument de compétence qui semble jouer ici un rôle important : certains endossent le point de vue des associations, selon lequel celles-ci sont au fond beaucoup plus compétentes et auraient dû être associées d'une manière ou d'une autre à la démarche. Aussi, bousculés par les associations, voyant par ailleurs se profiler le temps de la délibération et de la recommandation finale, certains panélistes éprouvent le besoin de se réunir entre eux :

> « Entre ces réunions on avait ressenti le besoin de se voir davantage… on était quatre ou cinq, pas plus, là c'était vraiment du domaine de la discussion ; ça servait peut-être aussi à nous poser des questions sur comment ça se passait quoi… à partir du moment où on devait aussi rédiger, on a ressenti un peu le besoin de se réunir pour travailler ça » [Extrait d'entretien auprès d'un juré dans le jury briochin]

On peut y voir une preuve manifeste du sérieux de leur engagement, de leur autonomisation par rapport aux animateurs de la procédure, de leur besoin et de leur capacité à adopter une posture réflexive sur ce qu'ils sont en train de vivre, même si ces réunions ne sont apparemment pas très productives… faute justement d'un animateur à même de guider les échanges. Côté scène publique, il semble par ailleurs que la plupart des associatifs se sont finalement laissés prendre par la procédure. A l'image d'un rouleau compresseur, la machine participative ne laisse pas vraiment de choix :

> « La première réunion a été houleuse, enfin pas houleuse vraiment, mais les associations ont contesté un peu notre légitimité quelque part … Mais bon … on peut s'opposer pendant une réunion, mais on ne va pas s'opposer pendant quatre réunions, on ne peut pas tenir ce rôle-là pendant quatre séances. … Ce qui les a fait rentrer dans le jeu, c'est le nombre de réunions » [Extrait d'entretien auprès d'un juré dans le jury briochin]

Le consultant spécialisé avait initialement recommandé au public de participer à l'ensemble des réunions, afin de favoriser les apprentissages et la cohérence du processus. Mais il est clair qu'une telle recommandation ne pouvait avoir de dimension coercitive et, de fait, de fortes variations dans l'assistance du public rendront difficile la constitution d'une « communauté débattante » (Bouvier, 2007). La chaise du citoyen curieux et intéressé par le sujet, désireux d'apporter sa contribution à la décision publique et tant désiré par les concepteurs de la démarche, semble être demeurée vide, le climat de la première réunion ayant probablement contribué à en décourager un certain nombre. Il faut également noter que parmi les « cahiers d'acteurs », il n'y aura qu'une

contribution individuelle citoyenne, les autres provenant soit d'associations, soit d'élus locaux, soit de gestionnaires.

4. Les conclusions de l'expérience et les suites données

En novembre 2003, le panel expose ses recommandations lors d'une dernière réunion publique. Il souligne que son rôle principal était de *« produire des recommandations aux élus chargés de cette question afin de les éclairer dans leur prise de décision »*. Les avis et recommandations du panel, *« produits en toute indépendance »*, concernent la réduction des déchets à la source, le tri et la valorisation, l'organisation territoriale, les modes de traitement et la citoyenneté. Il est intéressant de constater une certaine ressemblance avec la contribution des élus Verts locaux au cahier d'acteurs. Ceux-ci démontraient, chiffres à l'appui, qu'un effort généralisé à l'échelle du département en matière de prévention et de compostage permettrait d'éviter de nouveaux incinérateurs à l'échelle départementale. L'argument a touché et le panel recommande l'abandon du projet d'incinérateur, tout en préconisant au SMICTOM de s'engager dans la prévention et dans la modernisation de la plate-forme de compostage. Cet engagement est pensé en cohérence avec les équipements existants à l'échelle départementale. Plus généralement, conscients que la recommandation n'a de sens que dans un contexte territorial élargi, le panel souligne le besoin de cohérence entre le projet du SMICTOM et le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés en cours de révision. Certains acteurs interrogés ont également émis l'hypothèse que vu le climat d'invective, les jurés n'auraient pas osé aller à l'encontre des revendications associatives :

> « Parce que la question qu'il faut se poser, c'est : qu'est-ce qu'il se serait passé si le panel citoyen avait rendu un avis favorable à l'incinération ? C'était le feu assuré. » [Entretien avec un élu local dans le jury briochin]

En calquant ses décisions sur ces recommandations, le président du SMICTOM légitime son choix au motif que cela va finalement *« dans le sens des choses courantes, possibles, raisonnables »*. Le président rappelle à cet égard comment il envisageait la répartition des responsabilités :

> « J'ai dit : Si on choisit d'aller dans vos recommandations de continuer à faire du compost, avec les problèmes que cela pose sur les excédents structurels et ainsi de suite, [si on a un blocage dans l'avenir] ce n'est pas moi qui aura pris la décision. On l'aura prise tous ensemble. » [Extrait d'entretien auprès du directeur du SMICTOM]

Que penser en définitive de cette démarche et que peut-on avancer à ce stade de notre analyse pragmatique et critique des procédures de type « mini public » à l'épreuve de la réalité locale des services urbains ? Alors que nous n'étions qu'à mi chemin de l'expérimentation grandeur nature d'une procédure participative dans le projet *Dem'eau*, cette expérience au caractère pionnier était riche d'enseignements.

B. Les enseignements tirés

En allant enquêter en sur le jury briochin de 2003 quatre ans après, en 2007, nous souhaitions avoir des précisions sur la façon dont se passe concrètement une procédure de type « mini public », comment une collectivité locale recourt au schème participatif et ce qui se passe lorsque l'on fait appel à un prestataire externe pour implémenter ce schème. C'est aussi la portée du contexte du recours au schème participatif que nous souhaitions explorer, afin d'avoir une idée claire du lien entre niveau de controverse et « prises de participation du public ». Le cas d'étude briochin avait attiré notre attention de par le caractère controversé du sujet, qui faisait contraste avec notre propre terrain d'intervention. Ensuite, nous voulions voir de plus près la portée ou les retombées de cette expérience consultative au niveau de l'action publique locale et en matière de décision politique. Enfin, c'est l'expérience des citoyens qui acceptent de jouer le jeu de la délibération en endossant le costume de « juré profane » qui nous préoccupait. Comment les citoyens qui abandonnent le confort de la « liberté des modernes » - être libre de vaquer à ses affaires privées - et renouent (provisoirement) avec la « liberté des anciens » en devenant co-producteurs de la décision publique, vivent-ils cette expérience de démocratie participative ? On peut distinguer ainsi plusieurs enseignements (ou à tout le moins des intuitions fortes) que l'on pourrait qualifier de politique, social, contextuel et procédural. Sur la plupart de ces leçons, nous laisserons encore une dernière fois la parole aux acteurs du jury briochin, avant de livrer notre analyse, car les divergences entre les jugements recueillis attestent de la pluralité des critères d'évaluation.

En préambule, si on examine le cas briochin sur un plan pragmatique, la procédure a-t-elle fait ses preuves quant à la capacité de « profanes » à conduire une réflexion de qualité, à même de stimuler élus et techniciens, voire d'influencer la décision ? Plusieurs témoignages vont dans ce sens, même si, rappelons-le, pour les associations ces recommandations n'étaient rien d'autre que ce qu'elles-mêmes préconisaient depuis fort longtemps :

> « Moi j'y croyais pas trop, je me disais : "qu'est-ce que c'est que cette connerie-là, une dizaine de gens qui glosent là"…, mais j'ai trouvé que ce qu'ils avaient produit était d'excellente qualité » [Extrait d'entretien auprès d'un élu local non membre du Comité de pilotage]
>
> ×××
>
> « Le débat public c'est une partie de la réponse (…) c'est-à-dire que ça nous fait prendre conscience à nous aussi de marges de manœuvre supplémentaires qu'on avait peut-être du mal à apprécier et qu'on n'avait pas identifiées parce qu'on est un petit peu trop techniques, trop focalisés sur les solutions techniques justement » [Extrait d'entretien auprès du directeur du SMICTOM]

1. La portée politique

Sur le plan de la démocratisation de la décision publique, les jugements sont également plutôt contrastés. On souligne en premier lieu que le temps de la procédure lui-même a été marqué par une faible mobilisation de citoyens ordinaires :

> « Le citoyen de base qui voit la démarche et qui prend sa bagnole parce qu'il se dit "*tiens, ça m'intéresse d'aller voir ce truc, voir comment ça se passe et parce que je m'interroge sur la question*", il n'existe pas » [Extrait d'entretien auprès du directeur du SMICTOM].

Certes, les conditions dans lesquelles se sont déroulées ces réunions ont pu jouer un rôle dans cet apparent désintérêt. Il n'en demeure pas moins que cela questionne la légitimité du jury dans la perspective où celle-ci devrait être notamment dérivée de sa capacité à susciter et alimenter un large débat. En second lieu, comment interpréter la décision du SMICTOM d'endosser les recommandations du panel ? D'un côté, signe du chemin qui reste à accomplir en matière de légitimation de la démocratie participative, certains virent dans cette décision une démission devant les responsabilités politiques[111]. D'un autre côté on peut y voir l'exercice du pouvoir d'indécision politique (Barthe, 2006), les élus ayant en quelque sorte puisé dans les recommandations du panel le courage nécessaire de renoncer, au moins provisoirement, à un nouvel équipement lourd :

> « On n'a pas une décision qui bloque tout et qui ne permet pas de revenir en arrière. C'était déjà bien d'avoir… là le compostage, l'enfouissement, cela permet d'attendre, de voir venir, de réfléchir à la limite encore un peu plus, pour savoir si après il n'y a pas une modification

[111] C'est ainsi qu'aurait été accueillie la présentation du président du SMICTOM aux Assises nationales des déchets ménagers d'Agen de juin 2004.

> à faire… On va doucement, ça permet de réfléchir » [Extrait d'entretien auprès d'un juré dans le jury briochin]

Pour l'observateur scientifique ou l'expert de telles démarches participatives, les recommandations du panel peuvent apparaître comme relevant des « évidences communes » (Chateauraynaud, Trabal *et al.*, 2005), recommander qu'on préserve davantage l'environnement par des méthodes « douces » revenant à conseiller de lutter contre les accidents de la route sans pour autant mettre de radars de vitesse ni améliorer l'état des routes dans le cadre des politiques de sécurité routière. Mais cela ne signifie pas qu'elles étaient faciles à mettre en place pour les pouvoirs publics. Continuer dans la voie du compostage revenait pour les élus à s'engager dans un domaine d'incertitude majeur. Une telle décision est effectivement courageuse dans la mesure où elle engage les élus plus résolument dans une démarche de prévention des déchets que s'ils disposaient d'une marge confortable de capacités de traitement. Les efforts financiers et humains en matière de prévention engagés par le SMICTOM dans les années qui ont suivi, rendus possibles et nécessaires par de moindres investissements dans de coûteuses infrastructures, vont dans ce sens. Les préconisations sur l'abandon de l'incinération et le recours au compostage furent donc maintenues et gagnèrent même en robustesse, en étant intégrées dans le plan départemental d'élimination des déchets, finalement adopté en 2008. En troisième lieu, dans une perspective davantage structurelle et de long terme, il s'avère enfin que le processus de démocratisation a tourné court :

> « On avait préconisé la formation d'une commission avec des élus, avec les membres des associations, avec des citoyens qui auraient voulu continuer […]. Je ne sais pas ce que c'est devenu » [Extrait d'entretien auprès d'un juré dans le jury briochin]

La greffe participative n'a-t-elle effectivement pas pris ? Les jurés ressortis fortement politisés de cette expérience attendaient une suite plus « positive » à l'expérience, au-delà de la renonciation à l'incinération avec une évolution du système d'acteurs et de l'action publique locale, ce qui n'a pas été le cas et a créé un certain climat de frustration ou de désenchantement encore palpable quatre années après. Un élément d'explication réside dans le déséquilibre d'engagement entre le consultant et la maîtrise d'ouvrage. L'intéressement et l'investissement de la citadelle technique était fort dans ce cas d'étude, mais une fois les recommandations émises et le prestataire parti, la démarche participative semble avoir été victime d'un processus non volontaire de désappropriation – ou de *disownership* pour reprendre le terme de Joseph Gusfield (1980).

L'analyse des événements de 2003 mérite à ce propos une remise en perspective d'un point de vue spatial et temporel. Comme cela a pu être observé dans d'autres cas de gestion des déchets (Buclet et Salomon, 2008), il apparaît que ces démarches participatives sont initiées au niveau des syndicats existants alors que le dénouement dépend de considérations territoriales plus amples, et notamment départementales. Par ailleurs, le bilan que l'on peut tirer d'une expérience comme celle-ci n'est absolument pas le même selon l'angle d'analyse et en fonction du recul que l'on prend. Dans la foulée des événements, il semblait que la démarche entreprise insufflerait un nouvel esprit au processus décisionnel local. Cinq ans plus tard, le constat est plutôt inverse, avec le sentiment qu'il ne s'agissait que d'un coup ponctuel, que l'élan « participatif » s'est vite brisé sur le retour aux anciennes pratiques décisionnelles. Une des hypothèses permettant d'expliquer l'échec de l'inscription durable du schème participatif réside dans l'absence apparente de travail de fond destiné à permettre une réelle appropriation, un « travail sur soi » de l'organisation conduisant élus et techniciens à réfléchir à leurs manières de faire et à inventer d'autres modes d'action. En fin de compte, autant que les chantiers de la conception et de l'évaluation des démarches participatives, celui des modalités et conditions d'inscription du schème participatif au sein des grandes organisations, et notamment des bureaucraties municipales, s'impose comme une nécessité. En revanche, il s'avère que les choix organisationnels et techniques effectués fin 2003 se sont montrés judicieux, le pays briochin montrant la voie à suivre au département en matière de prévention et, partant, de réduction globale des besoins en traitement des déchets ménagers et assimilés. Et si on prend le parti de considérer le plan départemental d'élimination des déchets de 2008 comme une traduction institutionnelle et politique des recommandations citoyennes de 2003, on peut alors ouvrir la discussion sur l'hypothèse que le schème participatif ne se perd pas dans les limbes du temps, il aurait tendance à se transformer et à reparaître sous d'autres modalités d'évolution que celles que l'on escomptait de lui, acteurs du processus comme observateurs. On pourrait alors lui donner l'image d'un fil du tissu démocratique, qui peut disparaître pour ensuite réapparaître, que l'on peut ôter tout comme on peut le tirer. Cette hypothèse nous encourage à reconsidérer notre pratique d'observation pour privilégier l'analyse constructiviste à la réification, sans quoi nous pourrions être amenés sur le chemin de conclusions faussées. Cela appelle pour le moins à éviter certaines analyses trop « à chaud » et à constituer un suivi de ces expériences dans le temps.

2. La portée sociale

Le cas briochin invite ensuite à interroger plus largement l'expérience vécue par les panélistes. On a déjà évoqué la question de l'incertitude quant à leur légitimité et la manière dont ils y ont fait face. On souhaite revenir ici sur la responsabilité qui leur est échue et sur ses conséquences. Cette responsabilisation est présente dès les premiers usages politiques du tirage au sort, comme le montrent les travaux fondateurs de B. Manin (1995), notamment sous la forme d'une exigence de reddition de comptes. Mais elle fait certainement peser sur les jurés contemporains une « charge morale » d'une autre nature que celle que supportaient les citoyens grecs, pour lesquels le tirage au sort était non une forme politique peu assurée d'elle-même mais une expérience largement partagée. Le souhait très explicite du président du SMICTOM de « *responsabiliser les jurés* » se retrouve dans d'autres expériences participatives contemporaines (Ingram, Young *et al.*, 2006). Dans le cas briochin, cette responsabilisation semble avoir été reçue de manière contrastée par le panel.

D'un côté, certains membres émirent le souhait de s'investir dans de futurs groupes de travail permettant un suivi de la mise en œuvre des recommandations. L'accent est alors mis sur l'enrichissement personnel et une occasion rare d'apprentissage démocratique :

> « Franchement je ne regrette pas parce que j'ai appris des tas de choses. … Et si ça peut être le départ d'une réflexion, pourquoi pas, il faut bien des gens qui se dévouent au départ… » [Extrait d'entretien auprès d'un juré dans le jury briochin]
>
> ×××
>
> « Cela m'a amené deux réflexions. D'abord que l'exercice de la démocratie, ce n'est pas évident. C'est conflictuel un maximum sur certains sujets, dans certains domaines et que la responsabilité des élus, finalement c'est autre chose que ce que je pensais » [Extrait d'entretien auprès d'un juré dans le jury briochin]

D'un autre côté, les témoignages recueillis indiquent que d'autres membres ont été comme submergés par les multiples responsabilités qui leur incombaient : au regard des élus qu'ils devaient éclairer de leur « avis citoyen » ; vis-à-vis du public dont ils devaient favoriser la participation et synthétiser les avis ; aux yeux de la collectivité enfin (et peut-être surtout) vis-à-vis de laquelle ils étaient susceptibles d'apparaître comme coresponsables de la décision. C'est d'ailleurs peut-être la hâte de pouvoir mettre fin à cette responsabilité et à la charge morale qu'elle induit, qui conduisit un panéliste à réagir fermement à une ultime objection adressée par un technicien de la maîtrise d'ouvrage au sortir de la démarche :

> « À la fin, je lui ai dit : "écoute, maintenant, c'est bien, nous avons eu un rôle à jouer. Nous l'avons fait. Nous avons pris les problèmes à bras le corps. Nous assumons la responsabilité. Maintenant… on s'est fait suer entre parenthèse, maintenant cela commence à bien faire" » [Extrait d'entretien auprès d'un juré dans le jury briochin]

Certains jurés ont fait la douloureuse expérience de la charge morale, mentale et émotionnelle induite par le climat de la procédure. Le déroulement de la démarche n'a fait que renforcer les réticences initiales de cette jurée, issue d'une classe populaire, qui s'était laissé convaincre et était ensuite restée surtout par solidarité avec les autres. N'ayant pas réussi à se départir de son sentiment d'illégitimité, sa conclusion est sans appel : *« mais alors, jamais d'autre expérience comme ça »*. La charge était tout d'abord d'ordre intellectuel :

> « *-Pourquoi vous avez accepté de faire partie de ce genre de démarche ? Qu'est-ce qu'a été votre expérience : est-ce que cela a été dur, est-ce que c'est compliqué, de faire partie d'un panel de citoyens ?*
> [Jurée] : Oui, c'est compliqué. C'est une chose que je n'aurais jamais dû accepter.
> *- Ah oui, vous pensez ?*
> [Juré] : Oui, je n'avais pas les capacités.
> *- Vous pensez qu'il faut des capacités ? Qu'est-ce qu'il faut comme capacités ?*
> [Juré] : Oui. À la session… quand je…, quand on a commencé à me poser des questions, je n'arrivais pas à répondre. » [Extrait d'entretien auprès d'un juré dans le jury briochin]

Difficile de participer lorsque l'on continue à estimer que l'on n'a pas les capacités pour le faire. La phase de formation est supposée atténuer cette charge, et les jurés sont censés s'en délester à mesure qu'ils montent en compétence et s'approprient les tenants et aboutissants de la question. Mais parfois, certains jurés se sentent toujours incompétents pour contribuer au débat, d'autant plus que la procédure retenue ne les y aide pas (le panel ayant pour charge d'animer les réunions publiques).

Une fois la charge morale évacuée ou temporairement suspendue par l'acquisition du sentiment de légitimité à remplir sa mission civique et la charge cognitive atténuée par le sentiment de compétence à contribuer au débat, le juré n'en est pas moins aux prises de la difficulté de la prise de parole en public. Prendre la parole et s'exposer à la critique potentielle de ses pairs n'est pas aisé ; cela peut être particulièrement éprouvant pour les jurés disposant de peu de ressources oratoires et discursives. Dans ce cas, la charge émotionnelle peut conduire à des comportements participatifs réduits au silence, sans que les jurés n'aient nécessairement rien à dire. Dans le cas de cette jurée, on voit clairement comment charge mentale et charge émotionnelle peuvent se nourrir :

> « [Jurée] : j'étais inutile, je vous l'ai dit. Inutile…

> *- Vous vous êtes sentie inutile parce que vous ne preniez pas la parole ?*
> [Jurée] : Oui, je ne disais rien…
> *- Pourquoi ?*
> [Jurée] : Je ne suis pas capable, je vous le dis.
> *- Vous ne vous sentiez pas capable d'apporter un avis quelconque ? Est-ce que l'exercice de prise de parole, déjà, était difficile ?*
> [Jurée] : Je n'ai pas parlé. Une fois, pour remplacer [une autre jurée, je suis montée sur la tribune], mais je n'ai rien dit » [Extrait d'entretien auprès d'un juré dans le jury briochin]

La charge cognitive - le sentiment de n'être pas compétent pour participer à la discussion collective - se double d'une charge émotionnelle - l'incapacité à oser prendre la parole -, ce qui engendre un cercle vicieux : lorsque l'on n'a rien à dire, oser prendre la parole est une entreprise difficile, et moins on prend la parole, moins on a de chances d'acquérir un sentiment de compétence à participer. Les conséquences de la double charge mentale et affective peuvent être lourdes : ici, la jurée finit par se considérer comme un élément « *inutile* » à la communauté débattante. Même son de cloche chez ce cadre d'entreprise qui se rappelle avoir eu le sentiment de *« tourner en rond, de perdre son temps »*, et qui évoque pêle-mêle pour écarter toute perspective de recommencer son manque de disponibilité, ses doutes quant au bon usage d'une telle somme d'argent public et son sentiment qu'il *« faut peut-être des gens qui sont plus compétents que nous autour de cette table, c'est-à-dire des défenseurs de l'environnement »*, en ajoutant enfin que l'argent dépensé aurait pu être attribué aux associations afin de leur donner les moyens de jouer leur rôle.

Le cas briochin enrichit également le questionnement sur la légitimité de telles démarches. Loin d'être l'apanage des observateurs, cette question a été centrale pour les jurés eux-mêmes, ne serait-ce que parce qu'ils avaient été fortement contestés sur ce plan par certains associatifs. Mais comment asseoir cette légitimité quand son motif principal, celui de la « représentation du territoire », se brouille pratiquement *ab initio* avec la succession des défections ? On l'a vu par ailleurs, la capacité à mobiliser le « bon sens non spécialisé » n'a pas pesé lourd face à l'accusation d'incompétence brandie par les militants les plus virulents, et partiellement endossée par certains panélistes. Un mécanisme semble avoir permis de juguler les effets dirimants de ces objections : les panélistes ont forgé en situation une éthique collective de l'expérience citoyenne, qui s'est traduite par une forme de réflexivité, une certaine autonomisation, un engagement réel et sérieux dans la tâche qui leur était confiée et enfin par le souci d'exercer leur vigilance à l'encontre des risques de manipulation dont ils estimaient être l'objet. Ce faisant, ils ont d'abord maintenu une légitimité à leurs propres yeux.

Ce trouble de légitimité et cette charge morale ont certainement joué dans le déroulement puis le résultat de la procédure. Il est certain que l'élaboration de cette éthique collective de l'expérience citoyenne constitue une partie de la réponse. Mais il nous semble nécessaire également de formuler une hypothèse plus dérangeante pour la démocratie participative, selon laquelle ces facteurs ne seraient pas sans lien avec la (relative) banalité des préconisations soulignées par plusieurs acteurs (*« des préconisations qu'on retrouve partout »* note un des acteurs). Il ne s'agit pas de nier l'importance et la valeur du travail accompli par le panel, mais simplement de noter son rapport assez étroit avec une sorte d'imaginaire ordinaire du « durable », peuplé de technique douces et de gestes éco-citoyens, s'inscrivant dans une trajectoire réversible, contrôlée par des experts publics et régulée par le principe de précaution, opposé à un monde de techniques dures et suspectes de témoigner d'une fuite en avant débridée dans un avenir confisqué par les intérêts privés (*« le lobby de l'incinération »* qu'évoque un panéliste). Le poids d'un tel imaginaire n'est pas en soi nécessairement problématique ou condamnable. Mais un « nouvel esprit de la démocratie » (Blondiaux, 2008) dans lequel, pour conjurer les effets déstabilisateurs des troubles de légitimité et de la charge morale, cet imaginaire jouerait systématiquement un rôle décisif serait par contre problématique, car on ne peut en effet exclure *a priori* que dans certains cas, des solutions « dures » puissent être préférables aux solutions « douces » (Rocher, 2008). Cette hypothèse est naturellement à affiner et à mettre à l'épreuve d'une étude plus systématique du contenu des recommandations citoyennes, en s'efforçant d'y mettre en évidence les effets respectifs de la force du « meilleur argument » et de cet « imaginaire ordinaire du durable ».

Si le panel briochin est parvenu à garantir sa propre légitimité subjective, sa légitimité externe reste essentiellement dérivée de la commande émanant de la maîtrise d'ouvrage, et demeure en tension avec le modèle alternatif de la contre-expertise indépendante inscrite dans la durée, modèle défendu par la fédération associative FAPEN et qui traduit le souci de maintenir des éléments contre-démocratiques, au sens de Pierre Rosanvallon (2006). La difficile cohabitation des savoirs entre raison ordinaire et expertise militante dans les démarches participatives se donne à voir dans ce « ping-pong » de légitimité. Chaque acteur, associatif et profane, prend à son compte l'argument de la représentativité pour questionner la légitimité de l'autre à participer aux processus de prise de décision. Comment parvenir à ce que ces deux sphères d'acteurs de la société civile, essentielles à la vitalité démocratique, cohabitent dans le champ procédural de la participation ? Comment éviter l'écueil de trouble de légitimité mutuel(le) ? On retrouvera cette

difficile cohabitation du sens commun et de l'expertise militante dans le récit de l'atelier citoyen *Dem'eau*.

Le jury briochin a aussi clairement fait apparaître que le facteur (d'absence de) controverse socio environnementale joue un rôle prédominant sur le degré de concernement public et les formes que revêt la mobilisation collective. Là où la question des prises de participation semble aller sans dire, tant le sujet suscite la controverse locale, dans un autre domaine « bien géré », la politisation apparaît comme précaire et située. En contexte de crise, les prises de participation se construisent très rapidement voire subitement par des forces de la société civile comme les associations et *a contrario*, en l'absence de controverse, au-delà de la question des procédures à mettre en place pour permettre à ces prises participatives d'exister, c'est la question de la pertinence même de leur existence qui est posée et/ou à poser. Les « prises de participation » ne peuvent-elles être activées ou ne sont-elles activées que lorsqu'il y a controverse socio environnementale? L'offre de participation a-t-elle une écologie à géométrie variable, tributaire du degré de controverse ? C'est ce à quoi il nous faudra répondre avec une offre volontariste de participation grandeur nature en contexte non controversé.

3. La « main visible » de l'animation

Toute démarche participative requiert un protocole et un guide d'animation, et toute production collective nécessite une médiation et une guidance. Il existe des styles d'animation très divers, sûrement autant que la diversité d'experts de la participation dans le champ de la démocratie participative (Nonjon, 2005). De la posture neutre de modération promue par le Jefferson Center pour la conduite d'un *Citizens'jury* (Crosby, 2005) à une tactique de « forçage » (Mermet, Dubien *et al.*, 2004) visant le « passage en force » d'une idée dans un débat - ce qu'on peut relever dans certains cas d'opérations de concertation d'un public -, les manières et méthodologies d'animation diverses peuvent produire des effets contrastés sur les participants et orienter les *outputs* des dispositifs animés. Cette guidance est à prendre en compte dans l'activité délibérative, au niveau processuel et matériel. De façon plus générale, la portée de l'animation sur les procédures participatives reste encore un point obscur de la littérature sur les démarches participatives et délibératives.

Le cas briochin donne à voir un style d'animation caractérisé par une guidance assez forte, et plutôt éloignée de ce que préconise l'école anglo-saxonne en la matière. Qu'en aurait-il été des

recommandations finales du panel, si les experts avaient été choisis selon un angle plus favorable à l'incinération ? A quel point le « concernement spécifique » du consultant spécialisé, plutôt défavorable à l'incinération, a-t-il pu jouer un rôle sur l'issue des débats, que ce soit à travers cette pré sélection des experts ou la « guidance » des délibérations qu'il revendique et assume ? Sans mettre aucunement en cause leur déontologie ni transformer les panélistes en proies faciles, force est cependant de constater que, à côté du « bon sens non spécialisé » des panélistes et de la qualité des procédures, les professionnels de la participation doivent clairement être comptés au nombre des coproducteurs de l'avis final. Nonobstant, on voit qu'un panel de profanes ne reste pas passif devant la politique d'encadrement et d'animation, dont il peut rectifier le cadrage s'il le juge opportun par rapport aux termes de sa mission ; de surcroît, cette guidance est vécue comme nécessaire par les jurés, voire « vitale » dans les moments difficiles, soit lors de la production collective, soit lors de la confrontation avec le public. Tout comme on peut se demander si la trajectoire des recommandations du panel aurait été différente si le cabinet d'études avait accordé une place plus importante à l'incinération dans la formation ou s'il avait ouvertement assumé la tendance inverse en faveur de cette option technique, il faut se demander si la procédure aurait été d'une telle qualité sans une politique d'animation forte. Signalons aussi que le terme de « forçage » qualifie le style d'animation « en séance », c'est-à-dire de façon contextuelle et dans la contingence d'une situation. Il va de soi que l'animation de démarches participatives par « forçage » n'est ni une hygiène professionnelle, ni une pratique érigée en norme par aucun expert de la participation qui s'en valoriserait. Le « forçage » n'est pas conscientisé ni permanent, il n'est ni souhaitable, ni souhaité, ni projeté à l'avance, mais les situations où un tel événement se produit nous renseignent sur le poids du style d'animation sur un collectif débattant. La frontière entre guidance, cadrage et forçage est poreuse et il conviendrait dans l'idéal de ne pas la franchir. Mais en situation, on ne peut l'éprouver au mieux, que lorsque l'on s'en approche de trop près, le cas échéant, que de façon rétrospective. D'un côté, une politique de « forçage » soulève d'importantes questions d'ordre déontologique et épistémologique. De l'autre, dans une perspective résolument stratégique et du point de vue de l'efficacité pratique, il faut reconnaître qu'elle peut aussi éviter à la communauté d'argumentation de s'enliser sur un « à côté » ou un point obscur du débat, ou encore constituer un rempart - discutable, j'en conviens - contre la relative banalité des recommandations finales d'un jury citoyen.

⌖ ⌖ ⌖

Nous avons maintenant une vision claire des généalogies (chapitre 1) et des tribulations du projet *Dem'eau* (chapitre 2). On a également vu que les procédures de type « mini public » sont confrontées à des enjeux divers, l'expérience du jury briochin en offre une photographie saisissante (chapitre 3). Concentrons-nous dorénavant sur le cœur de cette thèse : l'expérience pionnière de l'atelier citoyen *Dem'eau*. Le chapitre 4 décrit les coulisses et le déroulement de l'atelier, de la préparation logistique à la restitution publique de la production collective. Le chapitre 5 est consacré à l'analyse pragmatique de la délibération collective, tandis que le chapitre 6 revisite l'atelier au regard des critères inclusif et délibératif et laisse la parole aux jurés pour évaluer les différentes « pièces » du dispositif.

CHAPITRE 4. RECIT DE L'ATELIER CITOYEN *DEM'EAU*

« [Panéliste] : Bien sûr que oui, il y des sujets d'experts, moi c'est pour ça que je dis que la CCSPL, ce n'était pas le sujet de l'atelier. En revanche, donner des pistes d'orientation possibles, oui. D'un autre côté, je crois également au rôle du candide, je crois qu'en tant que candide vous allez poser des questions qui vont déconcerter les spécialistes et c'est ça des fois le déclic qui fera avancer les affaires. Parce qu'entre experts et spécialistes on parle un même langage et on n'a pas besoin d'expliciter tout, on sait.
- On a la tête dans le guidon.
[Panéliste] : Oui c'est ça, le candide ne l'a pas.»
[*Extrait d'entretien d'évaluation auprès d'une jurée de l'atelier citoyen Dem'eau*]

La période exploratoire nous laisse plusieurs enseignements à l'esprit pour l'expérimentation « grandeur nature » d'un atelier citoyen. Il faudra être attentif aux difficultés éventuelles de recrutement des jurés, au sentiment de manipulation ou de frustration qu'ils pourraient éprouver face à l'offre participative, à la charge que l'expérience est susceptible de générer, aux garde-fous méthodologiques à mettre en place pour la neutralité de la procédure, ou encore aux outils d'animation pour permettre à tous de *s'engager dans* et de *rester dans* le dispositif… Pour explorer les coulisses de cette aventure, nous allons tout d'abord décrire le montage préparatoire interne (1) - la façon dont nous avons recruté les jurés (1.A) et comment nous avons calibré le programme et les outils d'animation (1.B) - en s'efforçant de restituer les intentions et interrogations justifiant nos arbitrages. Ensuite, nous ferons le récit du déroulement de l'atelier (2), de la première rencontre à la remise d'un avis collectif aux commanditaires.

1. LES COULISSES DE L'ATELIER

A la suite de la réunion du groupe de suivi, en septembre 2008, le protocole et le sujet de l'atelier sont arrêtés. Le montage de l'expérience commence par la finalisation du mandat à soumettre aux futurs jurés. Le mandat négocié entre commanditaires et l'équipe *Dem'eau* est le suivant :

> « La communauté urbaine de Nantes Métropole et sa Direction de l'eau (DE), convaincues qu'il est à la fois utile et nécessaire de rechercher un nouvel équilibre dans leur relation avec les usagers-citoyens, invitent les membres de l'atelier citoyen *Dem'eau* à travailler de façon collective afin de :
> - proposer des améliorations et compléments aux dispositifs existants de participation citoyenne à la vie du service public d'eau potable,
> - décrire une vision future d'une nouvelle gouvernance plus participative du service d'eau potable.
>
> Les membres de l'atelier recevront à cet effet tous les éléments d'information nécessaires. Après en avoir délibéré, ils présenteront leurs recommandations aux élus en charge de l'eau potable et de la vie citoyenne, lesquels s'engagent à rendre compte publiquement six mois après des suites données à ces recommandations ».

Comme on le voit, les jurés ont pour charge de formuler des recommandations sur une double question : l'une à caractère opérationnel concernant les dispositifs existants, l'autre à dimension plus prospective, concernant les « utopies concrètes » qui pourraient être proposées en matière de dispositif de participation dans le domaine de l'eau potable.

En parallèle à la formulation du mandat, nous procédons au recrutement du Comité de pilotage, dont la fonction dans une démarche participative est essentielle : il doit garantir la neutralité, l'impartialité et la crédibilité de la démarche, et veiller au bon déroulement de la procédure. Le comité de pilotage a pour mission de préciser éventuellement les questions posées avec les organisateurs et les commanditaires. Il doit valider chaque étape de la procédure, en intervenant si nécessaire. Par exemple, il peut intervenir dans le programme de formation des citoyens pour garantir l'équilibre des informations et expertises dispensées. Le Comité de l'atelier est baptisé « Comité des Sages » (CS), pour éviter toute redondance et/ou confusion avec les autres instances et groupe de « pilotage » existants, et souligner sa fonction d'arbitre et de garant. Sa composition devait représenter l'ensemble des acteurs impliqués dans le projet et intégrer des garants externes, tout en restant d'une taille restreinte. Il est convenu que le prestataire externe peut assister aux réunions du CS. Le Comité des Sages finalisé est le suivant :

Garants externes et parties intéressées de Nantes Métropole	
Nom	Organisme représenté / fonction
Gérard Allard	UFC 44 - Que Choisir ? , association membre de la CCSPL de Nantes Métropole
Gabriel Vitré	Directeur du Conseil de Développement de Nantes Métropole
Loïc Blondiaux	Sociologue, Professeur des Universités à l'Université Paris 1 La Sorbonne
François Hannoyer	Président de l'ADELS
Maîtrise d'ouvrage	
	Vice-président à l'eau potable
	Vice-président au Dialogue Citoyen et à la Gouvernance
	Directeur de la Direction de l'eau (DE)
	Dialogue citoyen et gouvernance, référent de *Dem'eau*
	Chef de service de la DE, référent interne de *Dem'eau*
Cemagref	
Rémi Barbier	Sociologue ENGEES / *Cemagref* et responsable scientifique de *Dem'eau*
Clémence Bedu	Doctorante en sociologie, pilote de *Dem'eau*

Le temps de valider le mandat, de constituer le Comité des Sages, et d'arbitrer collectivement la façon dont nous allons nous y prendre, nous voici en octobre 2008. Reste à recruter les jurés et à finaliser le programme des trois week-ends (WE) de l'expérience qui se déroulera en janvier 2009.

A. Recruter un panel de jurés

Dans ce type de procédure, la délégation usuelle du recrutement des citoyens pour composer un panel représentatif de la population mère au niveau sociodémographique à des

prestataires externes rend opaque les procédures de sélection et les modalités d'engagement des citoyens dans les démarches délibératives et rend inaccessible une partie des critères d'évaluation de la démarche. Qui sont ces citoyens qui acceptent de jouer le jeu de la participation ou de la délibération ? Pourquoi acceptent-ils, ou non, de s'engager ? Quelles sont leurs motivations, ou les arguments avancés pour justifier leur refus ? Autant de questions auxquelles nous souhaitions apporter des éléments de réponse. Profitant de la dimension expérimentale du projet *Dem'eau*, l'équipe décide alors d'internaliser le recrutement, avec la constitution d'un « Staff *Soci'eau* » composé de trois étudiantes en Master 2 Professions du Diagnostic et de l'Expertise Sociologique de l'Université de Nantes, encadrées par le pilote du projet. Un délai imprévu dans le recrutement du staff *Soci'eau* contraint drastiquement le temps de recrutement du panel : nous n'avons plus qu'un mois pour recruter les futurs jurés.

Au vu de la littérature et des cas d'étude que nous avions recensés, mais également dans la nécessaire prise en compte de la volonté des commanditaires, nous allons composer un panel hybride. Des profanes seront tirés au sort, et comme nous souhaitons inclure des membres de la société civile organisée ainsi que des catégories de citoyens généralement absentes des arènes de la représentation et de la participation - dont les citoyens en situation précaire et des jeunes -, nous utiliserons également des modalités de recrutement plus sectorielles. Dans cette perspective, notre conception de la délibération et de la neutralité de la procédure se site à mi-chemin entre la philosophie rawlsienne du « voile d'ignorance »[112] et la conception habermassienne dans laquelle des citoyens libres et égaux, mais également situés et porteurs d'une expérience singulière, échangent des propositions dans le respect mutuel et sans autre contrainte que celle du respect de la force du meilleur argument en faveur de l'intérêt général. Nous panachons les méthodes de recrutement pour composer un panel initialement prévu de dix-huit jurés, avec trois collèges définis initialement comme suit en comité de suivi : douze profanes tirés au sort dont deux citoyens en situation précaire, trois citoyens membres des institutions de participation de l'intercommunalité, trois citoyens membres d'associations civiques et/ou environnementales, sur volontariat.

[112] Dans le but de s'assurer de la justice des lois, Rawls propose la notion de voile d'ignorance : si des individus doivent élaborer les grands principes qui présideront à l'organisation de la société, ils doivent faire abstraction des intérêts en jeu, en particulier des leurs. Les décideurs doivent alors revêtir ce voile d'ignorance, c'est-à-dire faire abstraction de la place qu'ils occuperaient dans cette société pour laquelle ils sont en train d'établir une loi. Dans cette situation, ils ont tout intérêt à faire en sorte que ces principes soient les plus équitables possible. Selon Rawls, ce voile d'ignorance nous permet de déterminer ce qu'un individu libre et égal accepterait.

1. Des « profanes »

Conformément à la décision arrêtée en groupe de suivi, afin de surreprésenter ce groupe « *afin que les profanes ne se sentent pas intimidés devant les militants* » - pour reprendre les termes d'un des commanditaires-, nous prévoyons initialement de recruter une douzaine de profanes par téléphone, à partir des fichiers « abonnés » de la Direction de l'eau (DE). Pour respecter le principe de représentativité territoriale, avec l'aide d'un autre agent investi dans la recherche-action, nous utilisons l'outil de tirage aléatoire du logiciel Excel pour constituer un fichier de tirage dont le volume de noms extraits est déterminé par le poids sociodémographique respectif des vingt-quatre communes de la métropole.

a. Le protocole de prise de contact

La mise en mot du protocole de contact est une étape importante. Il constitue l'outil de communication principal auprès des futurs jurés et doit constituer un reflet fidèle des souhaits des commanditaires de l'atelier. Conscients que l'engagement des citoyens est tributaire de la clarté du message, tout en ne souhaitant pas vulgariser de façon excessive ni pré cadrer la question à soumettre, on effectue en plusieurs étapes un travail minutieux dans le choix des termes.

Tout d'abord, la réunion du groupe de suivi le 28 août 2009 pour la validation du protocole de l'expérience permet d'effectuer une première sélection de termes prisés ou non par les commanditaires. Ensuite, pour expérimenter à un niveau intermédiaire entre notre laboratoire municipal et le « vrai monde », nous soumettons deux versions du protocole de contact –une axée sur l'aspect « démocratie participative » du mandat, et l'autre sur l'aspect « eau potable »- à l'épreuve d'un public-test composé d'étudiants de l'ENGEES de Strasbourg. Contactés par téléphone la première semaine d'octobre 2008, ils donnent leur première réaction « à chaud » au regard des deux *scenarii* proposés. Deux semaines plus tard, lors d'une journée de travail à Strasbourg, nous discutons avec eux du protocole jugé le plus pertinent. Ils expriment une nette préférence pour l'entrée « démocratie locale et citoyenneté », même si l'expression « démocratie participative » est sujette à débat, car pour certains elle sonne comme « un phénomène de mode » et une opération de communication politique, ce qui risque de nuire au sérieux de l'expérience. Si on choisit de privilégier l'entrée « eau potable », il faudra l'étoffer quelque peu en le développant

comme un élément du quotidien et garant de la santé publique. Dans tous les cas, il nous faudra faire court, concis et attractif. Ce test permet également de repérer les tournures efficaces (« *vous pourriez participer à une expérience pilote* », « *vous, citoyen, êtes le premier concerné par la vie locale* », « *c'est un atelier citoyen sur la démocratie* »…), ainsi que les éléments à bannir, comme le terme de « gouvernance », jugé trop conceptuel et trop vague à la fois. Une troisième étape de traduction est effectuée avec le consultant spécialisé. Certains termes jugés - à raison - trop complexes pour « *parler à Madame Michu* » tels que « modalités de démocratisation » sont évincés. Enfin, chaque opératrice du staff *Soci'eau* adaptera en situation le protocole de contact, en fonction des termes avec lesquels elle se sent le plus à l'aise pour « intéresser » son interlocuteur. Ces diverses épreuves de simplification ne parviennent cependant pas à évacuer un quiproquo général sur le sujet de l'atelier.

Les opératrices ayant pour consigne de suivre scrupuleusement les réactions des personnes contactées, chaque appel est renseigné dans des fichiers pré harmonisés. Le staff *Soci'eau* passe au total (premier et deuxième contacts téléphoniques) 493 appels aboutis, ce qui ramène approximativement à 550-650 appels si l'on prend en compte les relances auprès des contacts ne répondant pas au téléphone.

b. Enseignements

De façon générale, au niveau des réponses négatives, peu de citoyens contactés par nos soins refusent d'écouter la présentation de l'opératrice. Dans ce cas peu fréquent, la fin du bref échange téléphonique est soit provoquée par l'audition du terme « Nantes Métropole » - entité faisant l'objet d'une confusion avec la maire ou un échelon local tel que les services d'une commune -, soit justifiée par la conviction qu'il s'agit d'un projet politicien (ou de communication politique) dont l'issue doit être « *déjà ficelée par les élus* ». Dans le reste des cas, le speech téléphonique est écouté jusqu'au bout, mais l'offre de participation est refusée pour cause de manque de disponibilité ou d'intérêt quant au sujet de l'atelier. Les entretiens d'évaluation menés auprès des jurés montrent aussi que vue la fréquence d'appels pour des publicités ou des démarches marketing, les citoyens sont généralement méfiants ; mieux vaut fournir rapidement la preuve que l'offre ne concerne pas une démarche publicitaire ou marketing. Dans ce cas, le terme « Nantes Métropole » peut fonctionner *a contrario* comme un facteur de prise au sérieux :

> « Quand on m'a appelée la première fois, je croyais que c'était encore une publicité au téléphone donc je commençais à être un peu méchante et après quand j'ai entendu "Nantes Métropole", je me suis dit que peut-être ils ne s'amuseraient pas comme ça à perdre leur temps. Et puis j'ai écouté, elle [l'opératrice] m'a expliqué qu'habituellement dans le processus il y avait les élus et les experts qui prenaient les décisions et là, ils voulaient inclure des citoyens pour donner un avis. Alors je suis dit que ça pouvait être intéressant. » [Extrait d'entretien d'évaluation]

> « Dans un premier temps, je me suis dit "*qui est-ce qui m'embête au téléphone ?*" Souvent ce sont des pubs… Et puis quand j'ai vu que c'était complètement autre chose, que c'était de participer en tant que citoyen, je me suis dit "*pourquoi pas ?*"» [Extrait d'entretien d'évaluation]

Concernant les réponses positives, un écrémage est à prévoir avec la deuxième relance téléphonique suite à l'envoi d'un courrier d'information, car une grande partie des réponses cataloguées comme positives après le premier contact sont en réalité conditionnées à la fourniture de détails sur le projet (« *oui, pourquoi pas, envoyez-moi le courrier et je verrai* »), ou encore une réponse déléguée, avec une sorte de « déchargement de l'offre sur le proche » (la réponse type, dans ce cas de réponse étant « *oui, c'est intéressant, je pense que mon/ma conjoint(e) sera très intéressé(e) à participer* », sans que l'on puisse vérifier directement auprès du tiers la véracité de l'information). Le retard pris pour recruter les opératrices explique en partie l'impossibilité pour l'équipe d'éclipser le quiproquo sur le sujet de l'atelier qui s'introduit parfois dans la prise de contact téléphonique.

En parallèle du recrutement des jurés par la voie du tirage au sort, trois types de recrutement sectoriel sur volontariat sont menés.

2. Des membres associatifs

Cette procédure de recrutement correspond au souci des commanditaires de la maîtrise d'ouvrage, et notamment des deux élus désormais référents du projet, d'y associer les réseaux d'institutions participatives existants (associations, dispositifs de gestion de proximité tels que les Comités Consultatifs de Quartier (CCQ) et dispositifs de consultation métropolitains tels que le Conseil de Développement et la CCSPL). L'équipe *Dem'eau* nourrit également le projet de faire fructifier différentes sortes de sensibilité citoyenne au sein du panel. Toute la difficulté dans ce segment de recrutement réside dans l'acceptation par les associations de respecter le statut spécifique des candidats souhaités, à savoir de posséder une certaine sensibilité militante, tout en conservant un rapport profane au sujet de l'atelier citoyen *Dem'eau* ; sans apparaître comme des censeurs de l'expertise militante tentant de contourner l'autorité légitime des contre-pouvoirs

socio historiquement et localement reconnus. Recruter des « adhérents associatifs ordinaires » permettrait de ne pas introduire d'asymétrie cognitive ni d'inégalité de compétence entre les jurés, profanes ou associatifs. La démarche a bien été entendue en ce sens par le principal intéressé, Jean, « militant volontaire » de l'association UFC - Que Choisir ? :

> « [Jean] : je suis délégué par une association sans que j'ai pour mission de la représenter, c'est pour ça qu'on est considéré comme volontaires. Ça m'intéressait, d'une part et d'autre part, je pense que le terme de volontariat doit également exprimer la part de militantisme qu'il y a à adhérer à une association. Qui est plus ou moins impliqué dans le problème qui les intéressait ». [Extrait d'entretien d'évaluation]

Pour ce faire, une réunion avec les associations de la CCSPL et le Conseil de Développement (CD) est organisée par les deux Vice-présidents en charge du projet, afin de présenter la démarche et de procéder à une double délibération pour : 1) la désignation d'un représentant de la CCSPL et du CD dans le Comité des Sages de l'atelier ; 2) la désignation de trois adhérents associatifs « ordinaires » pour participer au panel citoyen. Cinq associations répondent à l'invitation : l'Union sociale pour l'Habitat des Pays de la Loire, l'UFC - Que Choisir ?, la Confédération Logement et Cadre de Vie 44 (CLCV), la Confédération Syndicale des Familles (CSF) et Force Ouvrière 44 (FO). Mais en apprenant l'ordre du jour de la réunion, FO se retire. Le groupe débat de l'utilité de la démarche, communique son souci que « *la CCSPL ne perde pas son rôle* » et manifeste un scepticisme sur les plus-values de l'expérience. Néanmoins, après délibération en huis-clos, trois associations se déclarent partantes pour désigner un candidat : la CLCV, UFC - Que Choisir? et la CSF. Elles sont par ailleurs « *sûres que la Confédération Générale Logement serait preneuse* », s'il était possible de ménager une quatrième place au sein du panel. Pour ce qui est du Comité des Sages, Gabriel Vitré, le Directeur du CD et Gérard Allard de l'UFC - Que Choisir? pour représenter la CCSPL, acceptent d'y siéger.

Au demeurant, seule l'UFC - Que Choisir ? désignera Jean pour participer. Mais dans le panel final, Mathieu et Garance sont tous deux membres associatifs de la CLCV et le premier y est en contrat aidé en tant qu'animateur social. De plus, Françoise adhère en tant que parent déléguée à l'association UCPE rattachée à la CSF ; Nathalie fait aussi partie d'une autre association. De façon indirecte, au vu du profil des tirés au sort ou des autres jurés de façon sectorielle, la composition finale du panel a corrigé les carences du recrutement initial.

3. Des citoyens en situation précaire

Le constat selon lequel « il existe un déficit de participation des catégories sociales les moins bien armées pour [se] faire entendre (populations d'origine étrangère, catégories populaires, jeunes...) » est désormais largement établi et partagé (Blondiaux, 2008, p.46). Le recrutement de citoyens issus de catégories défavorisées s'avérait aussi important que délicat pour l'équipe *Dem'eau*. Important, tant la vérification ou l'infléchissement du défi de l'inclusion sociale - dûment identifié et étudié dans les travaux scientifiques (Carrel, 2006) - à l'épreuve de la réalité constituait une hypothèse centrale du projet. Il était délicat par ailleurs, car cela pouvait apparaître, dans notre démarche de communication pour effectuer un recrutement fondé sur la discrimination positive, comme socialement stigmatisant.

Pour recruter ce profil spécifique de panélistes, l'équipe est passée par le relais d'un chargé de quartier nantais considéré comme défavorisé, les Dervallières. Mathieu, Garance et Françoise ont été ainsi recrutés sur volontariat par le biais d'un contact téléphonique et d'une réunion physique pour expliquer l'intérêt de l'atelier citoyen *Dem'eau*[113]. Cela dit, la rencontre physique n'a pas prémuni contre un quiproquo sur le sujet de l'atelier. Une analyse en matière de sociologie de la réception nous permettrait d'en savoir un peu plus sur les propriétés et leviers de la « dissonance cognitive » (Festinger, 1957) qui amènent des individus à cadrer le message reçu en fonction de leurs propres opinions, ou encore en rejetant les informations qu'elles ne comprennent pas ou antagonistes à leur système de valeurs. Nous y reviendrons dans le chapitre 6 d'évaluation de la démarche.

4. Des « jeunes »

La dernière catégorie de recrutement sur volontariat, ciblée sur des citoyens âgés de moins de trente ans, a été ajoutée en cours de recrutement afin de corriger une carence d'accès inhérente à nos fichiers de tirage au sort. En effet, on s'est rapidement rendu compte que les fichiers abonnés de la DE ne nous permettaient pas, sauf cas exceptionnel, d'accéder aux jeunes, qui habitent généralement dans des logements pour lesquels le nom de l'abonné est un bailleur social.

[113] Pour être tout à fait exacte, nous n'avons pas eu de contact direct avec Françoise, c'est le chargé de quartier qui lui a fait passer l'offre de participation, et elle n'a pas pu assister à cette réunion. Nous l'avons donc rencontrée le premier jour de l'atelier.

Or pour l'équipe de conception, la mise à l'épreuve de la réalité du principe d'inclusion sociale s'appliquait également à cette catégorie, dont l'unique et discutable ouvrage consacré à la question de la « démocratie participative à la nantaise » (Le Galic, 2004) avait souligné l'absence chronique dans les arènes participatives mises en place par la municipalité nantaise.

Dès lors, pour accéder à cette catégorie, nous passons par le Conseil Nantais de la Jeunesse (CNJ) - un des nombreux conseils consultatifs thématiques nantais associés au cours du projet *Dem'eau* - qui met à disposition ses fichiers d'adhérents. La démarche de contact téléphonique a été facilitée par la pré hiérarchisation des membres susceptibles d'être les plus intéressés et disposés à participer par le Directeur du CNJ, bien que cela introduise un biais dans l'égalité des membres de l'institution à pouvoir accepter de participer. Nous obtenons deux candidats volontaires, David et Olivia, dont les profils sont très différents et qui se connaissent *via* le CNJ.

⌖ ⌖ ⌖

Le recrutement a été ponctué de péripéties que l'on peut rétrospectivement considérer comme mineures mais stressantes, et dont la réparation était chronophage. L'idée de ne pas avoir les quinze panélistes au bout des trois semaines a constamment plané au-dessus des épaules de l'équipe *Dem'eau* telle l'épée de Damoclès. De façon générale, entre la première prise de contact et les diverses relances alternées avec l'envoi des courriers d'information, de remerciements puis d'engagement définitif, chaque panéliste a dû être contacté au minimum trois fois par téléphone. Le quiproquo ou le doute instauré sur le sujet de l'atelier peut alors s'expliquer en partie par l'étroitesse du calendrier ayant pu faire obstacle à une lecture sereine par les panélistes des notes d'information envoyées, et par une politique de recrutement de moins en moins « regardante ». L'équipe de recrutement constatait généralement les décalages dans la compréhension du sujet (« *ah oui, c'est un sujet intéressant l'eau !* »), mais tenue à un objectif de résultats sur un temps très court, même si le quiproquo n'était pas éclipsé suite aux précisions de l'opératrice (« *c'est sur la façon dont la collectivité gère l'eau et la place que le citoyen peut avoir dans ce domaine* »), la candidature était tout de même retenue, reportant ainsi l'évacuation du malentendu sur la première séance de l'atelier.

La finalisation du panel s'est effectuée par pondération en fonction des critères de diversité retenus et du profil des panélistes recrutés sur volontariat. Sur la liste des vingt tirés au sort, dix citoyens profanes ont été retenus.

5. Le panel final

a. Un panel diversifié

Ce recrutement pluriel a permis de respecter le principe de diversité au sein du panel en termes de localisation géographique, de sexe, d'âge, de catégorie socioprofessionnelle et de déclinaisons de sensibilité citoyenne à la thématique de l'atelier. Nous avions initialement prévu un panel de seize citoyens (dix profanes, deux membres associatifs ordinaires, deux citoyens en situation précaire et deux jeunes). Sur une totalité de quinze participants, nous avons sept hommes et huit femmes ; dix « profanes » tirés au sort et cinq volontaires « membres associatifs ordinaires » /« en situation précaire » /« jeunes ». Le désistement à l'entrée de la procédure de la part d'Emile, tiré au sort qui paradoxalement, apparaissait comme le plus motivé à participer au téléphone, et la défection d'Olivia en cours de procédure ramènent le panel à treize participants. Mathieu et Garance, en situation précaire, participeront avec des éclipses dues à des soucis d'ordre personnel. La défection d'Olivia, jeune panéliste en situation de handicap moteur et au statut professionnel précaire est en quelque sorte « corrigée » par le profil de Laurent, citoyen tiré au sort en situation économique précaire lui aussi.

Voici la composition finale du panel, avec la légende suivante :

[Participation permanente]	**« Profane » tiré au sort [TS]**
[Participation « à éclipses »]	**« Jeune » recruté auprès du Conseil Nantais de la Jeunesse [CNJ]**
[Désistement en cours de procédure]	**« Situation précaire » recruté auprès du [CCQ] Dervallières**
[Désistement à l'entrée de la procédure]	**Membre associatif recruté auprès d'une [association]**

Pseudo.	Age	Profession / situation	Commune	Recrutement
Alex	35	Agent de Nantes Métropole	Bouguenais	**[TS]**
Brigitte	38	Comptable	Saint-Herblain	**[TS]**
Clarisse	42	Assistante commerciale	Thouaret-sur-Loire	**[TS]**
David	25	*Business developper*	Nantes	**[CNJ]**
Emile	38	Chef d'entreprise	Nantes	**[TS]**
Françoise	30	Intérimaire	Nantes	**[CCQ]**
Garance	43	Bénévole associative / bénéficiaire du RMI	Nantes	**[CCQ]**
Hélène	41	Pharmacienne / mère au foyer	Carquefou	**[TS]**
Isabelle	50	Analyste en gestion	Saint Sébastien-sur-Loire	**[TS]**
Jean	65	Conseil en gestion / chef d'entreprise/ retraité	Nantes	**[UFC - Que Choisir?]**
Karl	60	Retraité	La-Chapelle-sur-Erdre	**[TS]**
Laurent	37	Chômeur	Nantes	**[TS]**
Mathieu	44	Animateur social / Emploi aidé CLCV	Nantes	**[CCQ]**
Nathalie	68	Employée de l'Education Nationale / retraitée	Nantes	**[TS]**
Olivia	26	Sans activité salariale	Rezé	**[CNJ]**

b. « Carte d'identité » des panélistes

On peut en savoir un peu plus sur la trajectoire socioprofessionnelle et l'identité des jurés qui ont participé à l'atelier avec l'analyse de L. Soriano, qui dans son rapport de stage, après avoir mené les entretiens *ex post,* a fait un premier classement en trois catégories socioprofessionnelles : les retraités (Jean, Karl et Nathalie), les jurés issus de la classe moyenne, « du cadre à la mère au

foyer » (Clarisse, Isabelle, David, Hélène, Brigitte et Alex) et enfin les citoyens en situation de précarité professionnelle (Laurent, Garance et Mathieu - auquel il aurait fallu ajouter Olivia, mais Laurent n'a pu obtenir d'entretien avec elle).

Des retraités

« Nathalie est retraitée de l'éducation nationale, elle possède un solide bagage culturel hérité de son ancienne profession. Ce trait est particulièrement ressorti lors de l'atelier où elle a tenu un rôle très important, notamment dans la synthèse des idées. Les autres panélistes lui reconnaissent tous cette qualité : "*elle parlait peu, mais toujours à bon escient*".
Jean, lui, est un ancien chef d'entreprise et conseiller en gestion. Son parcours est riche en expériences car il été actif dans de nombreuses associations. Aujourd'hui et depuis quelques années, il agit au sein d'UFC - Que Choisir ?. C'est également en tant que représentant de cette association qu'il a participé à *Dem'eau*. Dans l'atelier, il s'est donné le rôle de " *faire bouger les choses* " grâce à ses nombreuses interventions, quitte à parfois " *jouer le provocateur*". Selon son point de vue, il a participé à la " *manipulation*" du groupe : il s'est positionné à l'extérieur du panel, en observateur et a agi de manière à avancer ses propres idées.
Enfin on découvre Karl. Sa situation sociale est différente des deux autres panélistes. Il n'a jamais eu de situation professionnelle stable, a eu une quarantaine d'emplois dans sa vie et dans des domaines très variés. Il habite dans une petite résidence HLM et n'a pas une retraite très conséquente. Néanmoins, il s'intéresse depuis longtemps aux questions d'environnement, et l'eau a été un thème très attractif pour lui. Lors des séances de travail, il n'était cependant pas très actif ; selon lui, sa " *timidité*" lui était difficilement surmontable. C'est davantage lors des repas ou des pauses café, où il se sentait plus à l'aise, qu'il s'exprimait d'avantage.

Des représentants de la classe moyenne

Outre les retraités, on peut trouver parmi ces panélistes des individus appartenant à la classe moyenne. Du cadre à la mère au foyer, ils étaient six.
Tout d'abord, on trouve Clarisse, assistance commerciale. Elle se dit avoir été très intéressée par le sujet de l'eau lors de l'atelier, mais elle n'a pas le sentiment d'avoir tenu un quelconque rôle parmi les panélistes.
Isabelle, cadre analyste en gestion, a eu une expérience de vie associative en tant que parent d'élève, lorsque ses enfants étaient à l'école. Cette expérience l'a semble-t-il très intéressée, c'est ce qui la pousse à envisager plus tard de s'impliquer dans le monde associatif. L'atelier fut également pour elle une expérience pour laquelle elle a "*dit ce qu'elle avait à dire, mais son implication s'arrête là*". Elle a certes envie de savoir "*ce que ce travail va produire*" mais elle pense également qu'il y a peu de chances pour qu'il "*change les mentalités et déclenche à lui seul un renouveau de la politique*".
David, jeune chef d'entreprise et *business developper*, est quant à lui membre du Conseil Nantais de la Jeunesse (CNJ). Cette expérience lui a permis d'être très à l'aise dans l'atelier, d'autant qu'il a un bagage culturel assez développé ; il a par conséquent été un des plus actifs. Ses opinions confrontaient souvent les avis des plus connaisseurs en matière de vie associative, quitte à en irriter certains, mais son travail a tout de même été salué par l'ensemble des panélistes.

Hélène a une formation de pharmacienne et est actuellement mère au foyer. Elle a été très intéressée par la démarche, et a été très active et motivée dans le travail. Aujourd'hui, elle semble être une des plus en attente de résultats et de suites à donner.
Brigitte est comptable, elle a comme Hélène, beaucoup participé lors de l'atelier et attend de "*voir ce qu'il va en sortir*".
Alex est agent à Nantes Métropole, responsable des véhicules. Il est l'un des panélistes qui a été le plus sensibilisé par la démarche, qui a initié chez lui "*une prise de conscience du domaine associatif et pourquoi pas, le désir de s'impliquer d'avantage à l'avenir*". Mais comme Karl, il dit que sa timidité l'a empêché d'être très actif lors de l'atelier.

Des citoyens en situation précaire

Enfin, une troisième catégorie de panélistes a été repérée : cinq d'entre eux ont une situation plus précaire professionnellement. C'est également chez ces personnes qu'on retrouve les deux panélistes qui se sont démobilisés vis-à-vis de l'atelier, Olivia, sans activité professionnelle et Laurent, chômeur.
Garance est bénéficiaire du RMI, salariée d'une association dans le domaine culturel et bénévole dans d'autres associations. Elle est par conséquent très impliquée dans la vie publique. Elle avait une certaine connaissance du sujet de la démocratie participative tout particulièrement grâce aux conseils de quartier auxquels elle participe régulièrement. Elle avait selon elle, "*des choses à dire dans cet atelier*".
Françoise, elle, cumule les contrats précaires et n'a pas de situation stable. Elle est bénévole à la Confédération Syndicale des Familles, elle y est parent déléguée depuis un an, c'est donc une pratique nouvelle pour elle. Elle ne pouvait pas participer le samedi matin du fait de ses horaires professionnels et rejoignait le groupe en fin de matinée.
Enfin, Mathieu est animateur social auprès de une association, la Commission Logement et Cadre de Vie (CLCV) dans le quartier des Dervallières à Nantes. Il a donc une certaine habitude de la vie publique, et surtout de la vie de son quartier. Il est sans nul doute le panéliste le moins intéressé par la démarche, c'est pour cette raison qu'il avoue ne pas s'être impliqué dans l'atelier. » (Soriano, 2009, p.13-15)

Cette variété au sein du panel a été appréciée des panélistes, attentifs au caractère démocratique de la représentativité, ou a tout le moins d'une certaine diversité, comme en témoigne cet extrait d'entretien :

[Panéliste] : « le premier jour il a fallu qu'on fasse connaissance les uns les autres parce que on venait tous de communes différentes, on avait des activités professionnelles différentes, des âges différents, donc ça par contre c'était bien représenté, ça… C'était important ». [Extrait d'entretien d'évaluation]

B. Le programme de l'atelier

En parallèle du recrutement, nous avons procédé au choix des outils de formation et calibré la méthodologie d'animation en fonction du public et au regard des critères d'inclusion et de délibération.

1. Le choix des outils d'animation

Le séquençage de l'atelier citoyen *Dem'eau* s'est fait en collaboration avec le prestataire ayant obtenu le marché. Sur ce segment du montage, nous avons pu observer tout l'intérêt de travailler à la conciliation des intérêts, expériences et contraintes des différents acteurs investis : chercheurs de et praticiens sur la participation, praticiens et gestionnaires de la gestion de l'eau ou de la participation du public… Cela dit, la complexité de l'entreprise résidait dans la recherche du meilleur équilibre entre des logiques de cadrage souvent complémentaires, mais pouvant aussi entrer en contradiction dans le montage opérationnel :

- Les précautions politiques des élus commanditaires, attachés au huis clos et au caractère confiné de la démarche expérimentale pour éviter toute production de type « usine à gaz », à savoir l'activation d'attentes de la part de la société civile qu'ils ne sauraient satisfaire ;
- Les attentes opérationnelles des praticiens de la Direction de l'eau, dans l'expectative de l'éclosion d'un point de vue « frais » et de pistes d'innovation organisationnelle pour le service ;
- Les attentes scientifiques des chercheurs, attachés à vérifier certaines hypothèses sur l'inclusion et la délibération, et considérant comme nécessaire de prévoir les éléments nécessaires pour éviter aux panélistes d'avoir le sentiment de retourner sur les bancs de l'école, tout en défendant l'élaboration d'un programme de formation quelque peu « scolarisant » ;
- Les pré-requis méthodologiques des praticiens de la participation et animateurs de la démarche, attachés à donner priorité aux temps de « mise en tension » et de dynamique collective afin de garantir un degré optimal de délibération (« *il faut pousser les meubles dans les coins et faire de la place* ».

Parmi les arbitrages opérés, soulignons trois choix en particulier :

1. L'alternance entre exposés didactiques et témoignages, avec la mobilisation d'un catalogue d'experts et de personnes-ressources mobilisées pour la phase d'investigation ouverte et soumise

aux choix du panel. Pour constituer le catalogue d'investigation, les domaines susceptibles de faire l'objet d'une investigation de la part des jurés avaient été préalablement identifiés - avec pour conséquence un pré cadrage de la compréhension de la problématique -, et un nombre conséquent d'intervenants contactés soit par l'équipe *Dem'eau*, soit par le prestataire. Les jurés pourraient choisir dans ce « catalogue d'expertise » les auditions, en fonction de qui leur semblait important à creuser[114].

2. Le recours au théâtre-forum institutionnel comme outil pédagogique et d'animation collective. Cette idée émanait de l'équipe *Dem'eau* pour diversifier les moyens d'expression et a été accueillie avec bienveillance et curiosité par le prestataire. Nonobstant, l'introduction d'un groupe d'acteurs supplémentaire ne facilitait pas le séquençage horaire de l'atelier, et nécessitait de prévoir du temps d'explication au panel quant à l'utilité du recours à une telle méthode d'apprentissage[115].

3. La présence d'un scrutateur, ou « Grand témoin » de la démarche. Cette « option » a été proposée par le prestataire et approuvée par l'équipe *Dem'eau*. La mission du Grand témoin était plurielle : suivre l'ensemble de l'atelier, intervenir lorsque se manifestait une incompréhension, faciliter le débat, servir de courroie de transmission entre l'équipe d'animation et les citoyens, faire le récit de la démarche pour la restitution finale…

2. Le séquençage final de l'atelier

Le séquençage de l'atelier *Dem'eau* reflète les compromis s par l'équipe de conception pour respecter les grands principes qu'elle s'est fixée. Ci-dessous, on trouve un tableau synoptique de la « feuille de route » pour chaque week-end. En voici la légende :

---

[114] Cela dit, nous avions acté que l'équipe d'encadrement aurait à effectuer une certaine guidance auprès du panel lors du choix pour les personnes-ressources jugées « incontournables » pour une compréhension collective des termes du débat et des enjeux de la question posée, ou pour lesquelles il se révélait délicat de mobiliser une date dans un agenda chargé sans pouvoir assurer du résultat de la sélection.

[115] Le théâtre forum est une technique de théâtre mise au point dans les années 1960 par l'homme de théâtre Augusto Boal, dans les favelas de São Paulo. Le principe est que des comédiens jouent une fable de quelques minutes sur des thèmes illustrant des situations d'oppression ou des sujets problématiques de la réalité sociale, économique, culturelle, etc. d'une communauté. Le meneur de jeu propose ensuite de rejouer la scène en conviant les membres du public à intervenir à des moments clés où ils pensent pouvoir dire ou faire quelque chose qui infléchirait le cours des évènements. Nous travaillerons avec la compagnie Myrtil', une compagnie professionnelle qui pratique le théâtre forum institutionnel et l'intervention théâtrale. Cf. http://www.compagnie-myrtil.fr/

Séquences didactiques (exposés)
Séquences « sensibles » (dont théâtre-forum - TF)
Séquences d'investigation sur audition

WE 1. Formation		
Vendredi 09/01/09, 19h-22h		
Horaires	*Séquence*	*Intervenants*
19h - 19h15	Pot et mot d'accueil, présentation du mandat	Elus, DE, DGSU
19h15 - 20h00	Présentation de l'atelier et des différents acteurs en présence	Prestataire
20h - 20h30	*Dem'eau* et les trois horizons de la citoyenneté de l'eau	C. Bedu
20h30 - 21h30	Prise de connaissance, formation du groupe	TF Myrtil
Buffet dinatoire		
Samedi 10/01/2010, 9h-17h		
9h - 9h45	Gestion de l'eau potable : qui fait quoi ?	J. Niederlaender (EIVP)
9h45 -10h45	*« Vous avez dit participation ? »* Réflexion collective	TF Myrtil'
11h - 11h45	De la CCSPL aux formes émergentes de participation	R Barbier
11h45 - 12h30	Table ronde : l'eau et le citoyen à Nantes Métropole	Elus, DE, DGSU
Pause repas		
14h - 15h	L'appropriation citoyenne de la gestion de l'eau : les « Collectifs de l'eau »	Jean-Marc Bozzani
15h15 - 16h45	Choix dans le catalogue pour l'investigation, Préparation des auditions	Prestataire
16h45 - 17h	Intervention du Grand témoin	
Dimanche 18/01/2009, 14h – 17 h, « Le circuit de l'eau en famille » *(visite facultative)*		

Le premier week-end (WE) de formation est ouvert par la maîtrise d'ouvrage, pour remercier les jurés et expliquer le caractère expérimental de la démarche en soulignant l'intérêt et les attentes de

Nantes Métropole (NM). Il alterne ensuite séquences d'apprentissage didactique, entrées plus « sensibles » et audition de témoins. Il se clôture avec la visite de l'usine d'eau potable le dimanche, où les jurés pouvaient amener leur famille à découvrir l'univers technique de l'eau.

WE 2. Investigation		
Vendredi 16/01/09, 19h-22h		
Horaires	Séquence	*Intervenants*
19h - 20h	Exposés complémentaires eau / participation	J. Niederlaender R. Barbier C. Bedu
19h15 - 22h	Préparation de l'investigation (formalisation des attentes et des besoins)	Prestataire
Buffet dinatoire		
Samedi 17/01/2010, 9h-17h		
9h - 12h30	Auditions des CCSPL de NM et du Grand Lyon	P. Lucas et G. Allard, UFC - Que Choisir ? B. Badina et J. Bonotaux
Pause repas		
14h - 15h30	Auditions sur le budget participatif et le jury citoyen	J. Talpin L. Blondiaux
15h30 - 16h45	Synthèse de la journée	Prestataire
16h45 - 17h	Intervention du Grand témoin	

Le deuxième WE est consacré en majeure partie à l'investigation avec deux séries d'auditions conformément aux choix des jurés, une sur « l'existant » avec l'audition comparative des CCSPL de NM et du Grand Lyon, et une sur des procédures « innovantes » de participation du public, le budget participatif et les procédures « mini public » comme le jury citoyen. La première partie du vendredi soir devait « purger les questions en suspens », c'est-à-dire satisfaire les attentes des jurés sur certains aspects techniques de la gestion de l'eau et sur les dispositifs de participation de Nantes et NM, afin d'avoir une idée du maillage existant.

WE 3. Délibération		
Vendredi 30/01/09, 19h-22h		
Horaires	Séquence	*Intervenants*
19h - 20h	Exposés complémentaires eau / participation	R. Barbier Prestataire
20h15 - 22h	Mise en scène des idées et pistes émergentes	TF Myrtil'
Buffet dinatoire		
Samedi 31/01/2009, 9h-17h		
9h - 12h30	Préparation de la restitution publique Rédaction des points-clés de l'avis à remettre	Prestataire
Pause repas		
14h - 16h	Rédaction des points-clés de l'avis à remettre	Prestataire
16h15 - 16h45	Temps d'évaluation et d'échange « à chaud »	Prestataire
16h45 - 17h	Intervention du Grand témoin	
Pot de clôture		

Le troisième WE est logiquement consacré à la production collective, mais comme on peut le voir, un exposé complémentaire est encore prévu le vendredi soir compte tenu des questions que les jurés (se) posent toujours sur les aspects techniques de la gestion de l'eau. Comme on pourra le voir, la séance de TF permet d'incarner franchement le mandat ; le débat focalise assez rapidement sur une des deux questions qui le composent. Des tensions passagères n'épargnent pas la « communauté débattante » (Bouvier, 2007), qui travaille à mettre en ordre sa réponse collective tout en s'efforçant d'anticiper les conditions de réception de l'avis final.

2. LE DEROULE DE L'ATELIER EN QUATRE ACTES

De la même façon que nous avons pris le soin d'entrer dans le détail du montage de l'atelier, nous allons décrire précisément comment s'est déroulé l'atelier citoyen *Dem'eau*[116]. Ce passage prendra la forme d'un récit chronologique ponctué d'analyses sur les points saillants ou certaines séquences du débat. Nous porterons une attention particulière aux arguments « qui touchent » les jurés et à ce qui se dit dans les auditions d'experts, car c'est nous semble-t-il, un des éléments majeurs qui contingentent l'inscription des recommandations dans l'avis final[117]. Pour soulager la lecture, les trois week-ends feront l'objet de l'abréviation formelle suivante : WE1, WE2 et WE3.

En ce qui concerne le matériau de description, d'enquête et d'analyse de l'atelier citoyen *Dem'eau*, nous disposons de plusieurs sources. Pour que l'exploitation de tel ou tel matériau soit claire, on distinguera ces différentes sources lors du récit ou de l'analyse en les signalant systématiquement par une étiquette spécifique.

Nous disposons tout d'abord d'un matériau « objectif », à savoir la prise en note systématique de ce qui était exposé au groupe et de ses réactions par l'équipe d'animation. Cette prise de notes exhaustive permettait de fournir au groupe et à l'encadrement un compte-rendu détaillé des séances qui nous a servi de première base de restitution des temps clés de l'atelier. Nous signalerons l'utilisation de ce matériau de la manière suivante :

[Extrait de compte-rendu de séance]

Par ailleurs, en tant qu'observateurs des sessions, les chercheurs *Dem'eau* ont également pris des notes durant l'atelier, de façon à recueillir les réactions « à chaud » des participants et de coucher sur le papier des premiers éléments d'observation sur le déroulement général de leur apprentissage. Ces notes pouvaient être recoupées avec les comptes-rendus ou avec notre

[116] Le récit du déroulement se fonde sur la prise de notes de l'animation (un compte-rendu des séances étant systématiquement effectué et diffusé aux panélistes) et des observateurs.
[117] La version finale de l'avis citoyen *Dem'eau* se trouve en annexe 5.

troisième source analytique, pour vérifier la véracité de telle information ou encore réattribuer une proposition à son énonciateur. L'exploitation de ce matériau sera signalée comme suit :

[Extrait de notes de terrain]

Le WE3 a été couvert en grande partie par un enregistrement vidéo. Le visionnage des séquences et la retranscription extensive et littérale de ce qui s'est dit a permis de suivre plus précisément l'évolution du débat. Comme il restitue les réactions individuelles ou collectives des jurés lors de l'énonciation de telle ou telle proposition, il permet parfois de questionner une situation de « consensus apparent » (Urfalino, 2007). C'est également en grande partie grâce à ce matériau que nous avons pu retracer minutieusement la trajectoire de chaque recommandation figurant dans l'avis final et ses facteurs d'influence. Lorsque le morceau choisi sera extrait de cette retranscription, nous le signalerons comme suit :

[Extrait de retranscription vidéo]

Soulignons que le matériau extrait de la vidéo induit parfois une interprétation plus ou moins subjective de la part de l'observateur. Sans pour autant nuire à la posture de neutralité requise par une sociologie descriptive, le sens que l'on donne à tel ou tel geste, telle réaction collective ou individuelle, peut varier d'un observateur à un autre et reste tributaire de sa manière d'interpréter les éléments. Lorsque ce matériau riche et original nous a donné l'opportunité d'interpréter ce qui était dit en fonction de l'attitude ou des gestes qui l'accompagnait, le morceau choisi sera signalé comme suit dans le propos :

[Extrait d'interprétation vidéo]

Si nous assumons l'aspect subjectif de certains indices trouvés dans l'atelier citoyen *Dem'eau*, deux autres sources d'analyse nous ont permis de vérifier, d'affirmer ou d'infirmer nos hypothèses intuitives.

Notre quatrième source d'analyse consiste en une série d'entretiens qualitatifs menés auprès des jurés ayant fait l'expérience de l'atelier citoyen *Dem'eau*, pour mener une évaluation citoyenne de la procédure « atelier citoyen ». Ces entretiens d'évaluation *ex post* devaient en particulier rendre compte de la perception citoyenne de chaque pièce du dispositif et de voir comment les jurés avait vécu cette expérience.

On estampillera le matériau extrait de cette entreprise d'évaluation citoyenne de la façon suivante :

[Extrait d'entretien d'évaluation]

Enfin, une cinquième source de données consiste en la prise de notes de terrain et le visionnage de rushes vidéo d'autres ateliers citoyens que j'ai eu l'opportunité d'observer, et dans lesquels j'intervenais généralement comme « experte » (sur la démocratie participative ou pour exposer le projet *Dem'eau*). Je mobilise ce matériau avec parcimonie, dans le cadre conclusif de cette thèse notamment, lorsqu'une évaluation comparative entre deux procédures du même acabit s'avère pertinent pour vérifier ou infirmer une hypothèse.

A. Le premier week-end : la formation

Le WE1 est consacré à la présentation mutuelle des protagonistes et des objectifs de la démarche. Les phases de formation didactique alternent avec des séquences plus « sensibles » de théâtre-forum (TF). Au niveau de la *participation*, sur les quinze citoyens convoqués, un citoyen ne s'est pas présenté à l'atelier le vendredi soir, ni le samedi et ce malgré le fait qu'il apparaissait comme le plus motivé à participer lors des échanges téléphoniques et plusieurs relances au début de l'atelier. Une autre panéliste, Olivia, recrutée sur volontariat auprès du CNJ et souffrant d'un handicap moteur qui était connu de l'équipe de recrutement, a assisté à la première session le vendredi soir mais n'est pas revenue le samedi. Elle avait émis la possibilité de ne pas revenir si les thématiques et raisonnements abordés lui semblaient complexes. A neuf heures le samedi matin, onze panélistes sur quinze sont présents, deux arrivent en cours de matinée.

1. Le vendredi 9 janvier 2010 : une délicate entrée en matière

Le Vice-président en charge de l'eau ouvre l'atelier par un mot de bienvenue et précise les règles du jeu. Tout en remerciant les panélistes pour leur présence (« *nous avons cherché les meilleures méthodes pour innover dans le domaine de la gestion de l'eau potable, et vous faites figure de pionniers dans cette démarche* »), il insiste sur le statut consultatif des recommandations : « *l'avis que vous rendrez n'aura pas force de loi pour les élus de Nantes Métropole, qui sont élus au suffrage universel, mais on s'engage à formuler une réponse précise à vos questions et recommandations dans les six mois suivant votre avis* ». Il se dit prêt à réaliser un travail collectif avec ses collègues élus pour relayer l'avis citoyen issu de l'expérience, et souligne que si quelques réactions seront formulées lors de la séance publique, il n'y aura pas à ce moment-là de réponse construite et approfondie. La Direction de l'eau (DE) remercie également le groupe et clôture le temps de parole de la maîtrise d'ouvrage en insistant sur le fait que les

panélistes pourront rester dans l'entre soi : « *nous ne voulons surtout pas perturber votre travail !* ». L'animateur rappelle que l'objectif de la démarche, qui comme la plupart des ateliers citoyens, est « *d'éclairer la décision des élus* ». Il déroule les deux questions du mandat, en insistant sur le fait que le sujet soumis aux citoyens est « *un condensé de mots lourds de sens à explorer tout au long de l'atelier* ».

La présentation de ses motivations par chaque panéliste, lors d'un premier tour de table, révèle un quiproquo majoritaire sur le mandat : il apparaît clairement que c'est la thématique de l'eau et non celle de la démocratie participative qui a retenu leur attention et favorisé leur présence. L'enjeu principal de l'atelier et les deux dimensions du mandat n'ont, semble-t-il, pas été identifiés par les jurés. Cette ambigüité pèsera tout au long de la première session, les panélistes étant notamment désireux d'obtenir des réponses sur des questions très pragmatiques et concrètes relatives à la qualité et à la consommation d'eau. Elle ne parviendra à être relativement éclipsée qu'au début du troisième week-end (WE).

Le Grand témoin (GT) fait état du mandat qui lui a été confié : se prononcer de manière objective et indépendante sur le déroulement de l'atelier (tenue des échanges, transmission de l'information, possibilité d'expression de chacun), interpeller les panélistes sur des points saillants abordés ou les inciter à approfondir certaines pistes de réflexion et jouer le rôle du « *conteur* » ou du « *griot* », en racontant l'histoire de l'atelier lors de la restitution finale. Il précise par ailleurs que sa présence en tant que GT n'est pas à titre professionnel, comme Inspecteur de l'environnement présent au nom de son autorité de tutelle, mais bien à titre personnel : « *je viens ici en tant que citoyen, sans pouvoir pour autant ignorer mes étiquettes* ».

Ensuite, un premier exposé didactique assuré par mes soins et intitulé « *Dem'eau* et les trois horizons de la citoyenneté de l'eau », a comme objectif de cibler l'enjeu de l'atelier. La présentation, illustrée par des photographies récolées lors de l'expérience de *Phot'eau*[118], rappelle les trois dimensions du rapport citoyen à l'eau potable - dimension sociale et économique, dimension environnementale et dimension politique - pour signaler que c'est bien cette dernière qui doit être au cœur des raisonnements et questionnements de l'atelier. Au-delà de l'évocation nécessaire d'aspects techniques liés à la consommation d'eau, à l'environnement ou au coût… il sera question ici de « *proposer de nouveaux schémas de décision, en explorant les marges où la citoyenneté peut*

[118] Pour se remémorer le dispositif expérimental de *Phot'eau* et la portée de l'expérience, cf. pp. 28-29 du cadre introductif de la thèse et pp. 85-90 du Chapitre 1.

s'investir dans les relations impliquant jusqu'alors principalement experts, techniciens et élus en charge des services urbains ». Les réactions suite à cet exposé confirment l'intérêt premier des jurés pour l'aspect « eau » du mandat. Certains dénoncent les pratiques de gaspillage de l'eau potable comme l'utilisation des laveuses pour nettoyer les marchés, pour éteindre les incendies ou encore pour les toilettes. Tous insistent sur l'idée d'une responsabilité envers un bien commun : l'action individuelle est essentielle, car le fait d'être vertueux dans sa consommation et ses comportements comme individu peut aider ou inciter les institutions à le devenir. Ils soulignent également l'importance de mettre en comparaison la quantité d'eau utilisée pour nettoyer un marché avec d'autres activités plus cachées (des activités industrielles, agricoles,...). Cette réflexion sur « l'empreinte cachée » de l'eau (« *combien faut-il d'eau pour construire une voiture ?* », « *Est-il possible et comment de répercuter les coûts de l'utilisation induite de l'eau ?* ») aboutit à une demande collective de chiffres concrets. La posture spontanée des jurés envers la gestion de l'eau potable se situe ainsi au croisement du registre consumériste et de la responsabilité comportementale et écologique, ce que nous avions déjà constaté lors des expériences exploratoires menées. Restait à voir si l'agencement de la procédure allait permettre aux jurés de basculer franchement dans un registre plus politique de citoyenneté.

Le vendredi soir se clôture sur une première intervention de la troupe de TF, la Compagnie Myrtil, avec des exercices pour faire « entrer le groupe dans la coopération » et auxquels tout le monde prend part, panélistes comme membres de l'encadrement.

Les jurés repartent avec une « valise documentaire » assez conséquente. Le dossier compilé par le cabinet prestataire et moi-même, porte sur différents volets :

- Un premier volet explique les caractéristiques de la gestion de l'eau potable : schéma du cycle de l'eau ; acteurs publics et privés de l'eau en France ; aspects institutionnels de la gestion de l'eau ; principes régissant l'organisation des services d'eau ; exemple de la gestion de l'eau à Paris avant la remunicipalisation et depuis ; descriptif de l'usine de Laroche et du cycle de potabilisation ; prélèvements d'eau par usage ; qualité de l'eau distribuée en France et assainissement des eaux usées; quelques chiffres clés du secteur.

- Un deuxième volet explore le thème de la participation : quelques informations générales sur les théories et la généalogie de la démocratie participative ; différents niveaux, formes et procédures de participation ; cadre réglementaire de la participation (lois et dispositifs institutionnels) ; exemple du jury citoyen de Saint-Brieuc.

- Un troisième volet est consacré à la présentation de Nantes Métropole (NM), tant sur l'organisation communautaire des services urbains que sur les caractéristiques de « l'eau que nous buvons à NM ».

- Un quatrième volet contient la liste des experts proposés par l'équipe pour l'investigation, avec pour chacun le thème d'intervention et leur *curriculum vitae*.

- Un cinquième et dernier volet, intitulé « pour aller plus loin », contient quelques articles, une liste de sites Internet et des références bibliographiques.

Nous avions également mis dans la valise deux livres au format synthétique, avec là encore l'idée de nourrir les deux versants « eau » et participation ». Sur le versant « eau », nous avions choisi un « petit livre bleu » consacré aux « idées reçues » sur l'eau et qui constituait une bonne entrée en matière sur les aspects élémentaires de l'objet « eau » (Andréassian et Margat, 2008). Sur le versant « participation », c'est le « petit livre rouge » de L. Blondiaux qui nous paraissait le plus à même de vulgariser et d'offrir une synthèse historique et critique du domaine (Blondiaux, 2008). Par ailleurs, L. Blondiaux figurant parmi les experts intervenants, c'était un bon moyen pour les panélistes de préparer l'audition éventuelle de ce dernier. Si le dossier documentaire était très conséquent et n'a été fouillé que par les plus aguerris et les plus disponibles, les petits livres rouge et bleu, de par leur format et leur accessibilité, ont été lus par la majeure partie des panélistes.

2. Le samedi 10 janvier : comment s'approprier la question ?

a. *La matinée*

Le samedi s'ouvre avec une intervention de Julie Niederlaender, doctorante en génie urbain au sein de la DE, qui s'intitule : « Gestion de l'eau potable : qui fait quoi ? ». Comme la gestion de l'eau potable est un domaine techniquement et règlementairement très contraint mais qu'il existe de vrais espaces de décision politique, au-delà de la présentation des acteurs en jeu, l'intervention vise surtout à identifier les segments dans/sur lesquels une marge de manœuvre pour la participation des citoyens est possible. Afin de satisfaire la demande formulée par les jurés la veille et de « mettre le groupe en tension », quelques chiffres « choc » en termes de consommation d'eau selon les différents usages (domestiques, industriels…) sont fournis.

Ensuite, une intervention de la compagnie Myrtil', intitulée « Vous avez dit participation ? », consiste en un exercice de réflexion collective pour faire émerger une compréhension commune

du concept de participation au sein du panel ainsi que les désirs, craintes et aspirations partagées envers la démocratie participative. Pour ce faire, la troupe de comédiens professionnels joue une saynète à laquelle succède une question : « c'est quoi, pour vous la participation ? » Les panélistes répartis en sous-groupes formulent leurs craintes, envies, aspirations et leur ressenti sur la procédure qu'ils sont en train de vivre ou par rapport à la démocratie participative en général. Une personne par groupe restitue le travail de chaque sous-groupe. Est ressortie de cet exercice la liste de craintes et d'aspirations suivante :

Craintes exprimées :

- que ces recommandations ne soient pas écoutées ou pas suivies d'effets et d'actions,
- que nous perdions notre temps alors que rien ne sera fait,
- que l'atelier soit trop technique,
- que nous soyons « manipulés », « utilisés », « instrumentalisés », les politiques et les agents de Nantes Métropole se servant de nous comme d'un paravent et se donnant bonne conscience par le fait de recourir à des dispositifs de participation,
- qu'un projet existe déjà et que nous soyons donc là que comme « caution morale » et non dans un but réellement participatif.

Envies exprimées:

- apporter notre pierre à l'édifice,
- être écoutés et voir se concrétiser le fruit de notre réflexion,
- avoir des réponses à nos questions,
- faire avancer les choses,
- affiner notre position par rapport à Nantes Métropole (l'institution et les élus),
- faire en sorte que le citoyen entre dans la « citadelle technique », trouve sa place entre les élus et les techniciens/experts,
- être informés une fois la séance de restitution finie,
- qu'il y ait une suite à l'atelier pour continuer le dialogue.

Après une courte pause, un exposé didactique est assuré par un observateur du *Cemagref*. Initialement intitulé « De la CCSPL aux formes émergentes de participation » et rebaptisé plus clairement « Démocratiser la démocratie, pourquoi et comment ? », il vise à balayer rapidement l'ensemble des processus de démocratie participative existant dans le domaine de la gestion d'un service public. Cette intervention permet aux initiateurs scientifiques de l'atelier de rassurer les panélistes craignant qu'il y ait déjà « *un projet écrit, caché au fond d'un tiroir et prêt à être sorti* », en indiquant que la réflexion sur la participation citoyenne est nouvelle à NM, et les attentes nombreuses quant à cette question qui constitue un axe fort de la politique de la communauté urbaine.

Une table ronde avec les commanditaires (représentants de la Direction de l'eau - DE - et de la Mission Dialogue Citoyen et Gouvernance) vient clore cette matinée. Elle pour finalité de concrétiser la notion de « participation à la vie du service d'eau » en présentant les initiatives de NM en matière de gestion de l'eau et de participation des citoyens. Ciblée sur la CCSPL et les outils de la démarche Qualité à la DE, cette table-ronde ne porte malheureusement pas les fruits escomptés. Censée cerner le problème de l'absence d'un citoyen actif dans la gouvernance du service d'eau potable, cette séquence éclipse de façon assez paradoxale la dimension politique du sujet pour peser sur les aspects plus consuméristes du domaine que nous tâchions de suspendre. Le fait que certains panélistes aient manqué les présentations matinales a aussi eu pour conséquence le surgissement de questions qui auraient trouvé leur réponse avant la table-ronde. Cette tardive entrée en matière sur la question posée (notamment le fonctionnement de la CCSPL) tend à montrer combien les pratiques instituées de la « citadelle technique » (Tsanga-Tabi et Verdon, 2006) sont difficiles à déconstruire, même (et surtout ?) pour ses protagonistes. Cependant, de nombreuses réponses à des questions que les jurés avaient évoquées lors de l'exposé du vendredi soir trouvent ici des réponses complémentaires. Par ailleurs, un premier paysage du fonctionnement de la CCSPL nantométropolitaine est campé et le Vice-président à l'eau indique un sentiment général de « frustration » envers le dispositif règlementaire :

> « Il y a une frustration sur le fonctionnement de la CCSPL. Le problème c'est que la CCSPL est constituée de gens qui n'ont pas tous les éléments pour comprendre le fonctionnement de la cité. Le souci c'est d'avoir des outils qui nous permettent d'avoir un dialogue constructif ». [Extrait du compte-rendu de séance]

Il souligne notamment le caractère trop restreint de la composition et le manque de représentativité de la CCSPL, « *constituée de gens qui n'ont pas tous les éléments pour se prononcer sur des décisions engageant l'ensemble d'une communauté* », et que par ailleurs « *le problème, c'est que le mandat que les élus ont pour gérer un service ne coïncide pas forcément avec les contraintes routinières et le fonctionnement quotidien du service* ». Répondre à des questions telles que la construction d'une nouvelle usine, indique-t-il, fait l'objet de choix politiques qui ont une influence sur le prix de l'eau. Dans cette perspective, il semble intéressant de mobiliser les citoyens sur d'autres aspects que la qualité du service et le prix, et d'envisager la manière dont « *une démarche active vers le citoyen, qui n'est pas seulement un usager* »

pourrait être mise en place. Enfin, ce temps de débat entre jurés et représentants de la maîtrise d'ouvrage soulève des questions qui, aux yeux des jurés, mériteraient d'être approfondies lors de l'atelier, comme la question de l'élection des élus communautaires au suffrage universel direct[119].

⌖ ⌖ ⌖

A la fin du samedi matin, le débat s'agence autour de deux points de préoccupation majeure, à savoir : « qui détient le pouvoir de décision ? » et « quelle est la structure et les modalités de répartition des coûts et du prix de l'eau ? ». Parmi les panélistes, Jean, militant de l'association UFC - Que Choisir ? et David, jeune *business développeur* membre du CNJ, se démarquent assez rapidement par le nombre et la technicité de leurs interventions. Globalement, les « glissements » sur le domaine de la responsabilisation et du consumérisme sont fréquents, et la progression vers la question proprement politique de la citoyenneté précaire. A la fin de l'intervention de Julie Niederlaender par exemple, un panéliste prend la parole pour poser ses interrogations :

> « J'ai trois questions, je les pose et puis vous répondez ? Une première question, sur les nappes phréatiques, est-ce que certaines sont trans-bassins ? Deuxièmement, moi personnellement je consomme de l'eau mais je ne la paye pas personnellement, ce qui me chagrine beaucoup. Qu'est-ce que je dois faire ? Troisièmement, qui sanctionne en cas de débordement ? » [Extrait des notes de terrain]

Globalement, le programme dispensé ne parvient pas (encore) à renverser le tropisme des panélistes en faveur des enjeux techniques de l'eau, et à installer franchement la problématique « exercice d'une citoyenneté plus active » ; sauf à considérer que celle-ci se vit essentiellement dans le registre des « comportements responsables », ou que la « mise en politique » (Barthe, 2006) de la gestion de l'eau potable passe nécessairement par le familier, l'environnement et le domestique. Nous reviendrons sur cette question problématique lors de l'analyse des enseignements que l'on peut tirer quant au quiproquo sur le mandat.

A la pause déjeuner, des remarques fusent sur la difficulté de « garder une ligne claire » de l'atelier. Quatre panélistes font part de leur difficulté à suivre, ce qui peut laisser présager de futurs désistements. Certains raconteront plus tard en détail leurs propres difficultés ou celles de leurs pairs à « s'accrocher » au débat :

[119] En sachant que la plupart des questions jugées « importantes à débattre » ont pour la plupart été formulées soit par le GT, soit par un animateur.

> « [Panéliste] : heureusement qu'ils [les animateurs] étaient là parce que c'est vrai que prendre la bonne direction dès le début, c'est pas évident. Il fallait comprendre où on allait, moi personnellement les deux premières journées je me posais la question.
> [Laurent Soriano] : Qu'est ce qui fait que tu as eu du mal ?
> [Panéliste] : (…) Disons que ça allait vite et puis de mon point de vue ça partait dans tous les sens, je ne sais pas ce que disent les autres mais… (…) C'était surtout politique, surtout du côté démocratie et bon… J'ai dit : "*ils se sont foutu de nous*".
> [Laurent Soriano] : C'est comme ça que tu l'as pris toi ?
> [Panéliste] : Oui, dès le début je me suis demandé s'ils se foutaient de nous. » [Extrait d'entretien d'évaluation]

Le début du WE1 constitue ainsi une épreuve pour les jurés, qui découvrent un autre sujet que celui sur lequel ils pensaient apporter leur contribution. Le quiproquo sur le sujet engendre un double doute sur les intentions des commanditaires et sur l'objectif assigné à la démarche, qui pèsera sur l'expérience. Un des observateurs du *Cemagref* intervient à la reprise de l'atelier pour recadrer sur la dimension essentielle du mandat, qui n'est pas tellement de savoir s'il faut faire telle ou telle chose, mais de voir « *comment on peut faire pour arriver à prendre les décisions autrement* ».

b. L'après-midi

L'après-midi de formation s'ouvre avec un témoignage de Jean-Marc Bozzani qui présente les « collectifs de l'eau », un mode d'organisation spontanée des citoyens en matière de gestion de l'eau, constitués en association pour faire pression sur la hausse de la facture d'eau et défendre la qualité de l'eau. Dans l'objectif de mise en tension du groupe, cette intervention permet aux panélistes de visualiser un mode d'organisation *bottom up,* au sens où ce sont les citoyens eux-mêmes qui se sont organisés spontanément sans que l'initiative vienne d'un cadre réglementaire ou de décisions d'élus. Par ailleurs, c'est semble-t-il dans le débat suivant l'intervention que commencent à germer des points qui figureront dans l'avis final, à savoir :

- Le constat que la constance de l'engagement citoyen permet d'acquérir une crédibilité et d'agir plus efficacement, et que cet engagement citoyen doit s'appuyer sur des formes institutionnalisées de participation comme les associations ;
- Une réflexion sur la nécessité d'un noyau dur de personnes mobilisées car « *souvent dans des formes associatives ou souples, la participation est fluctuante et l'adhésion permanente de nouveaux membres est à encourager* » (J. M. Bozzani), d'où l'importance d'être des acteurs et des « ambassadeurs » de la démocratie participative dans son village ou son quartier (une idée relayée par Garance et l'animation) ;

- La nécessité d'un « *gros travail de discussion* » avec les élus et les agents d'institution et d'une relation de respect avec tous les acteurs quels qu'ils soient ;
- L'importance de s'emparer des outils de communication existants à NM : journaux, sites Internet, radio et émissions télévisées locales, fêtes de l'eau sur l'Erdre, et de s'appuyer sur les réseaux de citoyens investis et déjà existants.

Pour entamer la préparation du WE2, l'animateur invite à clarifier collectivement le mandat : « *est-ce que le mandat, c'est améliorer le service d'eau potable, ou est-ce que c'est d'améliorer les processus de décision ? Améliorer la qualité du service ou la qualité de la prise de décision ?* » Un tour de table est effectué et les panélistes sont incités à résumer en une phrase leur sentiment personnel ou à faire ressortir une idée majeure à leurs yeux[120] :

Hélène	« C'est important d'être dans un comportement constructif et non agressif »
Nathalie	« Une meilleure gouvernance passe par plus d'information »
Brigitte	« On est là pour proposer des moyens pour responsabiliser les citoyens, il faut voir quels sont les outils qu'on pourrait suggérer »
Clarisse	« Il va falloir trouver le moyen de proposer une action concrète, afin que l'atelier ne reste pas que paroles »
Jean	« J'ai l'impression qu'on est tous arrivés formatés en pensant qu'on nous servirait la démocratie participative sur un plat, et en fait on s'est progressivement rendu compte qu'on ne savait pas ce que c'était. Mais on peut y arriver, on est suffisamment intelligent pour pouvoir penser des outils »
Karl	« Il faut cibler nos propos pour que ça ne parte pas dans tous les sens »
Alex	« Il y a un effet de dispersion qui embrouille le mandat »
Françoise	« Je suis flattée qu'il y ait des réunions pour que les citoyens aient leur mot à dire, je suis cobaye et c'est ma première, je suis embarrassée parce que je n'ai pas les connaissances techniques. Il faut que le citoyen soit informé et ça commence à l'école »
Isabelle	« Moi, c'est la deuxième partie du mandat qui m'interroge »
David	« Les débats sont constructifs. Un bémol, car on est assez haut dans la conceptualisation, est-ce que tout le monde s'y retrouve ? Est-ce que tout le monde peut s'exprimer ? Sur le mandat, je trouve que ce n'est pas clair. Je pensais que l'atelier en lui-même c'était l'outil de démocratie participative mais que ça porterait sur l'eau potable. On a deux axes de travail différents, peut-être faudra-t-il recadrer »
Laurent	« Pour moi ça reste flou et compliqué, j'aimerais être un peu plus éclairé »
Mathieu	« Je suis plus ou moins dans le flou »
Garance	« Egalement, je ne sais pas sur quoi on travaille et qu'on est sur deux axes »

A ce stade de la procédure, on voit se configurer deux sous-groupes. Un premier préfigure le noyau actif du panel, composé des jurés intervenant le plus fréquemment, et/ou qui se situent

[120] Les propos sont extraits des notes de terrain.

déjà dans la recommandation, et/ou qui se font fait leur propre idée ce l'exercice qui leur est demandé (David, Jean, Nathalie, Brigitte et Hélène). Le deuxième sous-groupe peut se décomposer en deux catégories, entre ceux qui sont encore en questionnement et/ou ont des doutes quant à la capacité du groupe (ou la leur) à répondre au mandat (Isabelle, Françoise et Karl), et ceux qui sont encore dans un flou (légitime) quant à la question même qui leur est posée (Alex, Laurent, Mathieu et Garance). Nous verrons comment les trajectoires et régimes d'engagement dans la démarche feront bouger cette première répartition.

A ce stade de l'atelier, se dessine également une bipolarité au sein du panel. D'un côté, certains panélistes demeurent attachés aux questions concrètes concernant l'eau, la communication et le changement de comportements, de l'autre, la réappropriation du mandat s'effectue de manière plus conforme aux attentes des concepteurs, à l'instar de Jean qui propose de : « *construire une prothèse auditive pour que Nantes Métropole entende mieux les citoyens, car objectivement de ce côté il y a une carence, et que la communauté urbaine est preneuse* ». Cette bipolarité rend l'exercice de redéfinition collective du mandat délicat et ne manque pas de fragiliser, sans toutefois l'entamer définitivement, le processus de construction progressive d'une identité collective et d'un objectif partagé.

Ce WE1 fait également apparaître les questionnements « classiques » de la participation et de l'engagement citoyen : quelle légitimité d'un groupe restreint ? Faire participer les citoyens revient-il à compliquer les processus de prise de décision ? Principe de représentativité *versus* principe de diversité ? Le citoyen « de base » doit-il être nécessairement éclairé pour participer ? Perdre sa dimension de citoyen profane revient-il à perdre une part de sa citoyenneté ? Etc. Les panélistes insistent beaucoup sur l'importance dans les dispositifs de démocratie participative que la composition du groupe repose sur la diversité, confirmant ainsi la pertinence des choix faits par l'équipe *Dem'eau* en termes de critères de composition du panel. Par ailleurs, la « charge morale » (Bedu et Barbier, 2008) pesant progressivement sur les épaules des citoyens profanes prenant conscience de la tâche qui leur incombe, se fait sentir avec acuité à la fin de ce premier temps collectif. Le sentiment d'incompétence (encore) relatif à pouvoir « bien répondre » à la question se traduit alors par un mécanisme de réclamation documentaire : « *donnez-nous des dossiers, des éléments, des textes de loi !* ».

La fin de l'après-midi est consacrée au choix des intervenants pour le WE2 et aux points complémentaires de formation dont les jurés désirent bénéficier. Conformément au principe d'autonomisation du panel, l'investigation prend la forme d'un catalogue thématique dans lequel

les panélistes peuvent choisir, en fonction de telle ou telle entrée à approfondir, les experts à auditionner. La modalité d'arrêt de la décision est le vote à la majorité à main levée. Cette modalité permet également à l'équipe d'animation de tenir les délais serrés de l'atelier et d'amener le groupe à comprendre qu'on ne peut tout traiter : « choisir, c'est renoncer »[121]. Qu'ont choisi les jurés ? Pour pouvoir répondre à la première partie du mandat - « *comprendre ce qui existe, pour pouvoir mieux proposer d'améliorer* » comme le formule Garance -, les jurés émettent le souhait d'avoir un état des lieux des dispositifs nantais existants et de leur fonctionnement, et de mieux comprendre comment fonctionne la CCSPL pour voir quelles améliorations peuvent être apportées ou s'il vaut mieux « *créer autre chose* ». Pour pouvoir répondre à la deuxième partie du mandat, ils souhaitent avoir un aperçu de « *ce qui se fait ailleurs* », et qu'on leur expose d'autres initiatives susceptibles d'être adaptées à NM. L'inclusion d'un temps complémentaire de discussion avec NM dans le programme de l'atelier est également formulée. Après débat et vote à main levée, les intervenants retenus pour audition sont les suivants :

Intervenants	Thèmes abordés
Julie Niederlaender, doctorante en génie urbain et ingénieure EIVP **Rémi Barbier, *Cemagref***	Les enjeux politiques de la gestion de l'eau Les services d'eau : un patrimoine à gérer Quelques chiffres sur la gestion de l'eau potable au niveau mondial La pollution de la ressource en eau Le droit à l'eau et la tarification sociale
Clémence Bedu, *Cemagref*	Cartographie des dispositifs de participation de la Ville de Nantes et de NM
Philippe Lucas, secrétaire général de la CCSPL de NM et Gérard Allard, membre associatif de la CCSPL de NM	Caractéristiques et fonctionnement de la CCSPL de NM
Brigitte Badina **et Juliette Bonotaux, chargées de mission Pôle Concertation du Grand Lyon**	Caractéristiques et fonctionnement de la CCSPL du Grand Lyon
Loïc Blondiaux, sociologue, Université Paris 1 La Sorbonne	Caractéristiques, atouts et limites du jury citoyen
Julien Talpin, sociologue, Université Paris 8	Caractéristiques, atouts et limites du budget participatif

[121] Le principe général étant le suivant : les panélistes doivent choisir deux à trois thèmes parmi le catalogue de six thématiques relatives à l'eau ou à la participation, qui seront développées en fonction du très strict respect des horaires.

⌖ ⌖ ⌖

Conformément à la mission qui lui a été confié, le Grand témoin clôture le WE1 en apportant sa vision à la fois extérieure et *embedded* de l'état du questionnement du groupe et invite les panélistes à approfondir les dimensions qui leur semblent importantes pour le WE2.

Pour ceux qui le souhaitent, la formation se prolonge par une visite de l'usine de potabilisation La roche le dimanche 11 janvier 2009, pour laquelle les jurés peuvent venir en famille. Elle permet d'évacuer toutes les questions du panel sur les aspects techniques de la gestion de l'eau et sa dimension consumériste, et de les confronter à la dimension concrète et « sensible » des équipements, qui souvent sont peu connus et demeurent souterrains, au sens propre comme au sens figuré. Par ailleurs, elle contribue fortement à la cohésion de groupe.

Le WE1 se termine ainsi dans une bonne ambiance collective et le sentiment d'un panel groupé autour d'une question encore confuse, l'évolution vers l'amélioration, ou le cas échéant, vers la détérioration de la compréhension collective du sujet étant quelque peu suspendue au choix des intervenants pour le WE2.

B. Le deuxième week-end : l'investigation

Constitué principalement de plages d'audition des experts et intervenants externes sélectionnés par les panélistes, le WE2 poursuit *a minima* un double objectif. Il doit tout d'abord permettre de consolider le recadrage collectif du mandat et d'évacuer le quiproquo thématique en épuisant toutes les questions concrètes sur la gestion de l'eau. Ensuite, le temps d'investigation doit permettre au groupe de se constituer en « communauté débattante » (Bouvier, 2007). Pour remplir le premier objectif, à savoir « purger les questions en suspens », des présentations complémentaires sont réalisées par Rémi Barbier et Julie Niederlaender sur la thématique de l'eau et par moi-même sur les dispositifs participatifs nantais le vendredi soir. La fin de la soirée est consacrée à la préparation des auditions du samedi.

Cette deuxième séance de l'atelier est ouverte par un accueil politique « surprise », avec une intervention du Délégué à la Direction générale à la cohérence territoriale et à la Direction générale proximité et territoires. Il remercie les panélistes « *au titre des services de Nantes Métropole* »

de leur participation à l'atelier et de « *s'intéresser à la démocratie de l'eau* ». Il rappelle son intérêt tant pour ce projet spécifique que pour les questions de proximité qui permettent d' « *assurer une meilleure écoute du territoire* », ce dont il a la charge.

1. Le vendredi 16 janvier : « purger » les questions en suspens

On revient ensuite sur le déroulement de la visite de l'usine de potabilisation de La roche, que la plupart des panélistes ont suivie. Parmi les réactions formulées, la forte technicité des processus (chimiques) est soulignée ainsi que la faible visibilité des installations : beaucoup sont souterraines et rendues difficiles d'accès au « grand public » par l'impératif de sécurité du plan Vigipirate. Les panélistes ont également noté que les organisateurs de la visite ne connaissent pas la CCSPL, ce qui illustre selon eux leur absence de communication mais aussi l'échec de la CCSPL à informer sur son existence et son rôle. Un panéliste exprime alors le souhait qu'il y ait « *une véritable communication entre tous les acteurs, pas seulement de l'information et de la publicité* ». Il forge en situation une nouvelle définition de la citoyenneté, suite à une remarque d'un des organisateurs : « *nous sommes des empêcheurs de tourner en rond* [pour les responsables et gestionnaires] ».

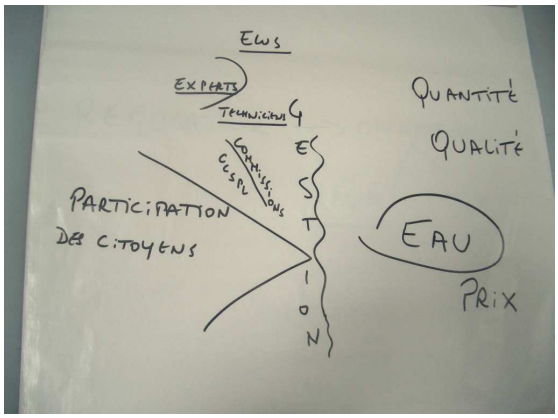
Après les explications complémentaires des chercheurs destinées à aider le panel dans la compréhension du mandat, le Grand témoin (GT) intervient pour souligner qu'il est essentiel que les questions d'intérêt (informations sur la qualité, le prix, la ressource) pour les panélistes soient conservées, mais aussi que d'autres aspects doivent être abordés :

> « Des commissions existent rassemblant des experts et des élus, mais il faut se demander si les citoyens peuvent participer et si cette participation peut permettre d'améliorer une situation et de quelle manière. Est-ce que la participation peut permettre d'améliorer la gestion de l'eau et par delà des questions relatives à la quantité, à la qualité, au coût… ? » [Extrait du compte-rendu de séance]

Le GT produit ensuite un schéma qui semble toucher la communauté. Tout en dessinant, il détaille:

> « [Le *Grand témoin*] : Il nous faut revenir vers le mandat. L'eau nous intéresse tous, car sans eau on ne peut rien. Cette gestion de l'eau, elle est en majeure partie réglée par des techniciens, et comme on est dans un pouvoir démocratique, c'est aussi l'affaire des élus. Mais dans cette gestion, il y a aussi des commissions dont on voit qu'elles fonctionnent difficilement, parce qu'elles sont généralistes, et qu'on ne peut pas être partout à la fois. Est-ce que par hasard la participation des citoyens, sous quelque forme que ce soit, peut améliorer la mesure des effets sociaux et environnementaux de l'action publique ? La

question c'est comment la participation citoyenne peut améliorer l'eau et l'usage de l'eau » [Extrait du compte-rendu de séance]



En témoignage de l'influence déterminante du Grand témoin sur le cadrage de la production collective, un panéliste déclarera suite à la production de ce schéma : *« Heureusement qu'on l'a, le grand témoin, pour éviter les déviations ! »* [Karl]

Côté exposés complémentaires, versant « eau » et parce que le temps ne permettait pas de traiter la totalité des questions posées lors du WE1 ou à la suite de la visite de l'usine, Rémi Barbier et Julie Niederlaender proposent un catalogue de six thématiques relatives à l'eau. Les panélistes ont à choisir deux à trois thèmes qu'ils souhaitent approfondir. Les trois thèmes retenus par vote à main levée sont : « la pollution de la ressource », « les services d'eau : un patrimoine à gérer » et « le droit à l'eau et la tarification sociale »[122]. Ce dernier thème suscite en particulier des réactions spontanées :

> « [Jean] : Tu parles d'un marquage ! C'est stigmatisant
> [Isabelle] : je ne savais pas qu'il y avait des aides d'ailleurs
> [Jean] : c'est parce que tu as toujours payé, c'est pour ça ! » [Extrait des notes de terrain]

Versant « participation », et vu le temps limité de présentation, je mets l'accent sur les dispositifs communautaires : pôles de proximité, Conseil de développement et CCSPL. Parmi les interrogations et réactions soulevées, les panélistes, le Grand témoin et un animateur interrogent la composition de la CCSPL :

> « [L'animation] : Pourquoi dix élus alors qu'elle n'a qu'un rôle de consultation, est-ce que des personnes qualifiées pourraient être amenées à en faire partie ? Pourquoi vingt-huit membres ?
> [L'exposant] : Ces réponses devraient être apportées par l'audition de la CCSPL de Nantes Métropole » [Extrait du compte-rendu de séance]

[122]Les six thèmes soumis à sélection étaient les suivants : (1) les usages et ressources dans le monde ; (2) les usages de l'eau en France ; (3) la pollution de la ressource ; (4) les services d'eau : un patrimoine à gérer ; (5) le prix de l'eau (décomposition d'une facture) ; (5) le droit à l'eau et la tarification sociale. Le thème 3 qui n'est pas traité en séance afin de ne pas prendre trop de retard sur le planning de la soirée, est reporté au WE3.

Les panélistes formulent alors l'idée que la CCSPL s'apparente à une « coquille vide » et que la question qui se pose maintenant est de savoir comment la faire fonctionner.

La fin du vendredi soir est consacrée à la préparation des questions pour les auditions du samedi (CCSPL le matin, autres dispositifs participatifs l'après-midi). Un panéliste fait part d'une interrogation : « *pourquoi on nous demande à nous, citoyens, ce qui marche alors que cette question pourrait être posée à un cabinet d'études?* ». Des réactions et réponses multiples sont formulées : « *au-delà de voter, c'est une autre manière de se faire entendre* » (Jean), « *le citoyen a aussi son ressenti par rapport à l'expert qui possède une technicité* » (Hélène). Pour le Grand témoin, il faut renverser la question : « *pourquoi alors qu'ils [à Nantes Métropole] pourraient se passer de nous, font-ils appel à nous, alors que des universitaires pourraient facilement se pencher sur la question ?* » ; un observateur du *Cemagref* précise également que le fait de recourir à des panélistes est loin d'être un choix de facilité car le « *portage a été difficile* » auprès des autorités et des institutions.

Les animateurs posent ensuite un cadre des interrogations à soulever pendant les auditions pour obtenir des réponses permettant aux panélistes de se forger un point de vue et d'augmenter leur compréhension des dispositifs participatifs existants, en donnant pour exemple trois questions qui pourraient être formulées :

> Qui fait l'ordre du jour des réunions de la CCSPL ? Qu'est-ce qui fait que ça marche, un comité citoyen ? La CCSPL a-t-elle des moyens propres ?

Le groupe réfléchit alors autour de ce cadre spécifique, axé surtout sur la CCSPL et qui va influencer de façon déterminante le reste de la production collective. Chacun peut formuler une ou plusieurs questions et on obtient après débat la liste suivante de questions à « ne pas oublier de poser » aux experts :

> [*Des questions pour les membres et représentants de la CCSPL*]
>
> Sont-ils heureux de faire ce qu'ils font ? Satisfaits ? Est-ce qu'ils savent ce qu'ils font ? Dans quelle direction veulent-ils aller ? Ont-ils un but ? Leurs propositions sont-elles appliquées ? Ont-ils un fonctionnement libre ? Sont-ils mandatés par une association, sont-ils défrayés ? Quelle est leur motivation pour faire partie de cette instance ? Ont-ils le temps de préparer une réunion ? Quels sont leurs moyens ? Ont-ils un budget ? Si oui, le connaissent-ils ? Ont-ils un pouvoir de décision ?
>
> [*Des questions sur l'activité de la CCSPL*]
>
> Pourquoi la composition actuelle de la CCSPL ? Est-ce que l'activité de la CCSPL correspond aux objectifs fixés au départ ? Des évolutions sont-elles prévues ? Y a-t-il des experts, des gens formés ? Dispose-t-elle d'un règlement intérieur et de procédures de fonctionnement ?
>
> [*Des questions sur les attentes de la CCSPL*]

> Est-ce qu'ils savent que les techniciens de l'usine les prennent pour des gêneurs ? Est-ce qu'ils sont au courant de l'atelier ? En attendent-ils quelque chose ? Sont-ils prêts à nous entendre et à agir ?
> [*Une question sur l'atelier lui-même*] « Et nous, où on va ? » [Extrait du compte-rendu de séance]

Comme on peut le voir, les questions sont en grande partie axées sur le fonctionnement de la CCSPL et le ressenti de ses acteurs. Si les jurés commencent à endosser une posture prescriptive, le débat est désormais centré sur la première partie du mandat. Reste à voir si le reste de la procédure confirmera ce cadrage.

2. Le samedi 17 janvier : la portée des auditions d'experts

Le samedi matin s'ouvre sur les auditions respectives de représentants de la CCSPL de Nantes Métropole (NM) et de celle de Lyon, dans une perspective comparative.

a. *Les dispositifs existant : la CCSPL de Nantes Métropole*

Résumé de l'audition

Philippe Lucas, Directeur du Secrétariat général de NM qui à ce titre assure le Secrétariat général de la CCSPL, intervient avec Gérard Allard, coordonnateur santé de l'UFC - Que Choisir ? et représentant de l'association depuis cinq ans à la CCSPL. P. Lucas ouvre l'audition en rappelant le cadre législatif de la CCSPL et souligne qu'une seule Commission a été créée pour la collectivité, ce qui fait qu'une seule structure est compétente pour se préoccuper de services variés (eau potable, assainissement, déchets, transports, voirie…). Etant donné le nombre de rapports annuels à examiner (trente-huit correspondant au nombre de contrats passés en régie ou en délégation de service public)[123], cela laisse peu de temps sur chacun des sujets. La Commission est composée de moins d'élus (dix) que de représentants d'usagers (dix-sept). Il rappelle aussi que c'est à la Collectivité de déterminer la composition de la CCSPL (par une délibération du Conseil communautaire). Les élections municipales de 2008 n'ont pas eu d'influence sur la composition de la nouvelle Commission, qui est restée identique à celle de la précédente. Sur la thématique de

[123] L'examen du rapport annuel des délégataires de service public est une obligation règlementaire de la CCSPL.

l'eau potable, la gestion par les deux acteurs privés comme par l'acteur public doit être synthétisée dans un même rapport, ce qui ne simplifie pas sa lecture pour les membres de la CCSPL.

A l'invitation de l'animateur, Gérard Allard prend alors le relais et présente ses impressions sur le fonctionnement de la CCSPL, en soulignant quelques aspects positifs. Du point de vue logistique, les réunions sont prévues et les rapports envoyés à l'avance, des comptes-rendus sont faits et reçus entre les réunions, les documents sont complets, clairs et accessibles dans les meilleurs délais pour peu qu'on les demande : pour lui, c'est le signe de la « *réelle volonté de la communauté urbaine de jouer le jeu* ». Il pointe ensuite une série plus conséquente d'insuffisances. Du point de vue de la participation des acteurs, les élus ne sont pas assez présents ; ils comptent souvent sur les associations dont l'assiduité est elle-même très fluctuante. Sur le fonctionnement de la CCSPL, deux réunions annuelles seulement sont programmées, or pour une trentaine ou une quarantaine de dossiers, ce n'est pas assez : « *c'est un peu au forceps qu'on avance, la présentation des services est très complète mais trop longue, ce qui coupe court aux débats* ». Il mentionne ainsi que l'examen d'une quarantaine de rapports est beaucoup trop lourd pour la Commission et qu'il faudrait ajouter aux deux réunions annuelles, des réunions intermédiaires régulières. Dans ce contexte de fonctionnement, des questions posées par les associations n'obtiennent pas toujours des réponses ; le temps court de réunion par rapport au nombre de dossiers à examiner empêche un véritable débat. Par ailleurs, jusque-là, concernant chaque projet de délégation de service public ou les rapports annuels, la CCSPL n'est tenue de rendre qu'un avis de principe. Selon lui, « *donner des avis motivés, avec un vote pour départager les points de vue pourrait être intéressant, cela obligerait les membres à travailler et à être concernés* ». Un référent unique pour chaque délégation de service public pourrait en outre être identifié. Pour G. Allard, il est important que les associations participent au fonctionnement de la CCSPL en donnant leur avis et qu'elles ne soient pas représentées ici que dans une logique de réception d'information, car cela confine la CCSPL dans un rôle de « *chambre d'enregistrement du fonctionnement ordinaire des services publics locaux* », ce sur quoi l'animateur rebondit : « *alors qu'on cherche à confier à la CCSPL un rôle de codécision, d'enquête et de prospection pérenne* ». Enfin, G. Allard précise que sur la question de l'eau, « *le dialogue semble difficile avec les associations et Nantes Métropole* » et réitère sa proposition de désignation d'un interlocuteur unique pour chaque délégation de service public. On passe alors au temps de questions et de débat.

Réactions et discussion

A la question d'Isabelle sur les origines de la CCSPL et sur « *ce qui était fait avant la loi* », P. Lucas répond qu'il existait déjà une Commission d'usagers des services publics, mais qui ne fonctionnait pas. Pour lui, cet héritage peut expliquer encore en partie aujourd'hui les difficultés que rencontre la CCSPL dans son fonctionnement, car « *avec un mauvais héritage, il est difficile de créer une structure efficace* » :

> [Philippe Lucas] : « L'héritage de la CCSPL est mauvais, bien qu'aujourd'hui c'est une excuse qui ne vaut pas grand-chose, puisqu'on a six ans d'existence. Le changement de mandat doit permettre de sortir de l'aspect règlementaire de l'examen des dossiers. On n'a pas assez de temps pour des sujets qui sortent un peu des questions règlementaires » [Extrait du compte-rendu de séance]

Le facilitateur demande alors s'il existe « *des marges où le citoyen peut participer* », au-delà de la mission de contrôle comptable dévolue à ce type de commission : « *en quoi ça fait participer le citoyen à la gestion des services publics ?* ». Son interrogation ne trouve pas réellement de réponse claire, G. Allard soulignant que « *sur des questions comme la qualité de l'eau, il est possible de se rendre à la mairie pour obtenir des données* ». Pour lui, dès sa création la commission a été perçue négativement et pas du tout dans une logique participative (« *vu la diversité des thématiques, il était difficile de positionner cette structure* », « *on a dit "encore une commission de plus"* »). Le poste de F. Roussel à la Vice-présidence au Dialogue Citoyen et à la Gouvernance constituée après les élections de 2008 marque en ce sens « *une volonté nouvelle de NM de dépasser le cadre strictement règlementaire de la CCSPL* », selon G. Allard.

Alors que le Grand témoin lui demande s'il accepterait « *que la Commission soit composée uniquement de citoyens et d'un seul élu* », P. Lucas répond avec humour que ce serait d'autant plus envisageable que c'est déjà souvent le cas, avec un seul élu particulièrement intéressé par les questions abordées qui assiste aux assemblées de la CCSPL. En réponse au facilitateur qui pose la question des ressources de la CCSPL pour mener des contre-expertises, P. Lucas mentionne que la CCSPL n'a pas de moyens financiers et humains spécifiques, ce qui ne constitue pas un frein à l'heure actuelle, « *mais pourrait être gênant en cas de développement de ses activités* ». Les deux intervenants rappellent que les associations interviennent à titre bénévole.

C'est ensuite au tour des représentantes de la CCSPL du Grand Lyon d'être auditionnées.

b. Les dispositifs existant : la CCSPL du Grand Lyon

Résumé de l'exposé

Brigitte Badina et Juliette Bonotaux, fonctionnaires attachées au Pôle Concertation du Grand Lyon présentent en commun le fonctionnement de la CCSPL de Lyon. Les principales caractéristiques de la CCSPL détaillées durant l'intervention sont les suivantes:

> Quatre-vingt membres dont soixante représentants d'associations (deux par association pour éviter l'absentéisme) ;
> Au-delà des obligations règlementaires de la CCSPL, un objectif supplémentaire visant au développement durable ;
> Un bureau de la CCSPL composé de deux élus et cinq représentants associatifs ;
> Des sous-commissions thématiques ;
> Des formations sont organisées à l'intention des élus, des associatifs ainsi que des visites ;
> Des avis la plupart du temps motivés ;
> En cas de délégation de service public, l'annexe de l'avis de la CCSPL est joint à la délibération du conseil communautaire ;
> Des réunions programmées de 18 à 20h ;
> Un soutien fort d'élus et donc un relais politique réel. [Extrait du compte-rendu de séance]

Réactions et discussions

Le facilitateur réagit le premier en demandant si le fait de recourir à des formations « *soude un groupe ou aide les gens à se sentir investis d'une mission* ». La réponse semble être franchement positive selon les intervenantes, mais si « *l'esprit CCSPL* » est bien réel pour les associations, il est plus variable chez les élus : une certaine désaffection juste avant les élections a été visible. La CCSPL du Grand Lyon « nouvelle formule » date de septembre 2008 : selon elles, il y a « *une véritable volonté des différents membres de mieux se connaître* ».

En réaction aux propos de B. Badina qui mentionne que les services du Grand Lyon demandent aux associations des retours sur ce qu'elles font et sur la communication qu'elles font à propos de la CCSPL, le Grand témoin souligne que cette situation est inversée par rapport à la normale où ce sont généralement les associations qui veulent savoir ce que font les élus. Ce que B. Badina confirme et précise, puisque les associations sont exigeantes par rapport aux services et aux élus, « *il est logique que cette exigence soit à double sens* ».

Une panéliste demande si la CCSPL du Grand Lyon s'est engagée dans une réflexion d'intégration des citoyens à son fonctionnement : ce n'est pas le cas actuellement, seules des associations aux compétences certes larges (logement, cadre de vie) sont représentées, mais « *une*

réflexion est en cours sur la possibilité d'y inclure des représentants des conseils de quartier », souligne B. Badina. Isabelle questionne le degré de publicité de cette commission : « *mais si on interroge quelqu'un dans la rue à Lyon sur ce qu'est la CCSPL, est-ce qu'il saurait ?* ». Les intervenantes répondent par la négative : dans de nombreux cas, les gens distinguent déjà difficilement l'instance communautaire « Grand Lyon » de la municipalité de Lyon.

En réponse à un panéliste, B. Badina précise que la CCSPL n'est pas compétente pour écrire le cahier des charges des délégations de service public, ni pour assister à l'ouverture des enveloppes, mais ses membres sont informés et peuvent faire compléter le cahier des charges. De même, elles précisent que la CCSPL a un budget propre mais « ridicule » auquel il faut ajouter tout de même, ce qui n'est pas négligeable, les postes dédiés au Grand Lyon.

Pour résumer, la « bonne recette pour une CCSPL qui marche », version Grand Lyon, se fonde sur les « ingrédients » suivants :

> « De l'engagement politique, de la motivation de la part des services techniques, de la diversité associative, de la communication avec des outils adaptés, de la formation pour tous les acteurs, des sous commissions thématiques, de la marge de manœuvre pour des groupes de réflexion *ad hoc,* une saisine ou auto saisine possible en fonction de l'actualité, une indépendance du temps de réflexion de l'instance par rapport au rythme électoral, de la responsabilité de la part de tous… » [Extrait du compte-rendu de séance]

⌖ ⌖ ⌖

On verra comment cette audition comparative des CCSPL a fortement influencé les propositions des jurés pour l'amélioration de l'existant. Les entretiens effectués auprès des panélistes soulignent également l'importance de cette audition, la CCSPL Grand Lyon étant considérée comme un « modèle » pour la refonte de la CCSPL de NM :

> « [Panéliste] : La CCSPL [de NM], même si on nous dit qu'elle fonctionne et qu'elle fonctionne bien, pour nous, comme on a dit, c'est une coquille vide. On a eu deux personnes de Lyon, de la CCSPL de Lyon et ils nous ont expliqué leur fonctionnement, ils ont mis du citoyen dedans et ça fonctionne hyper bien. On a pris le modèle de Lyon parce que ça nous a plu. Ce qu'ils nous ont expliqué, ce qu'on a vu, c'est ce que j'ai voulu retranscrire dans l'avis. La CCSPL de Nantes, il faut qu'elle soit encadrée, enfin encadrée… Il faut mettre du citoyen, comme on l'a dit, avec de l'expert » [Extrait d'entretien d'évaluation].

La pause déjeuner s'inscrit une fois de plus dans le prolongement des interrogations et de l'effort des panélistes pour suspendre le double doute et acquérir davantage de (sentiment de) compétence, dans une franche bonne ambiance.

c. Les procédures innovantes de participation : le budget participatif

Après la pause déjeuner, c'est au tour des deux experts de la démocratie participative sélectionnés par les panélistes d'amener leur point de vue universitaire sur le champ procédural de la démocratie participative. Julien Talpin commence avec une entrée thématique sur les procédures de budget participatif.

Résumé de l'exposé

Le fonctionnement des budgets participatifs est défini comme un « *dispositif plus décisionnaire* » visant « *à l'inclusion du citoyen dans le processus de décision et d'élaboration du budget d'une Ville ou d'une Région* ». C'est un dispositif qui a commencé à se développer « *aux marges du droit* ». La spécificité de ce dispositif est d'offrir un impact décisionnel concret sur l'attribution des fonds, l'objectif qui lui est assigné étant que ce ne soient pas seulement les élus qui prennent des décisions en ce domaine mais aussi les administrés. J. Talpin souligne qu'à la base du dispositif, il y a une volonté politique. Le problème majeur, c'est que dans ces dispositifs, participent des individus qui ont un profil similaire aux élus dépositaires du pouvoir décisionnel : classes moyennes et/ou supérieures, masculines, plutôt âgées… Mais certaines expériences ont porté leurs fruits sur des segments précis de politiques publiques locales, dont :

1) le budget participatif de Porto Alegre (Brésil),
2) le budget participatif des lycées de la Région Poitou-Charentes,
3) le budget participatif de la voirie du 20e arrondissement de Paris (réunions ouvertes avec des habitants sur des investissements concrets d'aménagement).

J. Talpin formule ensuite une série de propositions pour répondre à la question suivante: « *dans quelle mesure un budget participatif pourrait être instauré dans le domaine de l'eau et sous quelle forme ?* ». Il pourrait y avoir une définition collective de l'affectation des fonds publics. Dans ce but, des réunions publiques (ouvertes à tous ou bien composées après tirage au sort) pourraient être organisées et conduire à l'identification et à la hiérarchisation des choix et priorités. Une fois cette liste de priorités définie, un référendum local pourrait être organisé pour donner une validation collective à ces propositions : « *coupler budget participatif et référendum local permettrait d'offrir une véritable légitimité à ces propositions* », souligne-t-il. Il pourrait être intéressant également au sein de la CCSPL d'élargir les attributions ou les populations concernées. *In fine*, deux pistes ont été formulées par J. Talpin :

- Imaginer un « système mixte » : un budget participatif qui proposerait une hiérarchisation des investissements, qui serait ensuite avalisée par un référendum local.
- Une « combinaison » entre budget participatif et une CCSPL rénovée et élargie (élargissement de la CCSPL et composition mixte, par tirage au sort et membres de la société civile organisée), sans que la nature de cette combinaison soit précisée dans l'exposé.

Réactions et discussion

La question de la compétence est rapidement évoquée par les panélistes : « *pourquoi faire participer des citoyens ordinaires à la fabrique des décisions alors qu'ils n'y connaissent rien ?* ». Pour J. Talpin, les savoirs et connaissances des citoyens évoluent : « *on devient citoyen en participant* ». Il évoque l'exemple de la sélection aléatoire de cent cinquante citoyens canadiens sur une proposition de changement du mode de scrutin, une expérience démocratique innovante qui montre que le savoir et les capacités d'expertise citoyenne sont mobiles : « *plusieurs têtes pensent mieux qu'une, et finalement, un élu n'est pas plus compétent qu'un citoyen* ».

Les interrogations portent ensuite sur la considération politique du dispositif. Une jurée demande quelle est la sensibilisation du monde politique à ce dispositif et particulièrement à NM. J. Talpin répond qu'il y a peu de réception et une certaine méfiance de la part des élus en général. Un observateur du *Cemagref* complète en disant que ce dispositif apparaît encore comme « *farfelu et exotique* », surtout par méconnaissance de son fonctionnement.

Un autre panéliste demande « *comment les élus se positionnent sur ces questions* ». Dans les expériences françaises ou européennes, il apparaît que seule une part infime du budget est soumise à cette procédure. Un rôle essentiel est conservé par les élus qui sont très présents dans le déroulement de cette procédure. Pour J. Talpin, derrière le budget participatif, on peut lire une forte tonalité politique qui expliquerait la réticence de certains pays comme la France, dépourvus d'une culture participative, à étendre ce type de dispositif à vocation décisionnaire : la très grande majorité des élus considèrent que « *les citoyens sont tout simplement trop bêtes pour participer aux décisions* ». Brigitte émet alors l'idée qu'un pour cent du budget du service d'eau (par exemple, pour des projets de coopération décentralisée avec des pays en voie de développement) pourrait être soumis à budget participatif.

Une panéliste demande si les élus ont un droit de veto sur les décisions prises par les citoyens dans le cadre d'un budget participatif. J. Talpin concède qu'un travail est fait par les élus pour que les décisions prises soient cohérentes avec la politique municipale et pour que les enjeux identifiés

ne soient pas révolutionnaires par rapport aux décisions que pourraient prendre les élus. Un droit de veto serait également possible pour empêcher une décision, « trop farfelue » - non conventionnelle voire contraire à la loi -, d'être appliquée.

A la question des « *clefs de réussite* » d'un budget participatif, J. Talpin définit quatre critères fondamentaux :

- Un critère de *diversité* sociale : la participation doit être ouverte et large pour donner une légitimité à la procédure et aux propositions ;
- Un critère d'*animation* : la procédure doit permettre une expression de qualité et l'organisation de la discussion pour favoriser l'émergence d'idées et de propositions intéressantes ;
- Le *degré d'impact décisionnel* : l'impact doit être réel et concret (trop d'expériences ont un effet marginal) ;
- Un critère d'*utilité* : le sens attribué au dispositif doit permettre de répondre à la question « pour quoi faire ? ».

C'est ensuite au tour de Loïc Blondiaux de clôturer les auditions en exposant les caractéristiques, promesse, enjeux et limites des procédures de type « mini public ».

d. Les procédures innovantes de participation : les « mini public »

Résumé de l'intervention

L. Blondiaux précise en préambule sa posture d'expertise : dans cette présentation, il joue « *à la fois le rôle de la défense et de l'accusation des jurys citoyens* ». Après des éléments de repérage et de définition, il présente « *dix raisons de croire à ce dispositif* » et « *dix raisons de s'en méfier* ».

Qualifié de « jury citoyen », de « conférence de citoyens », de « conférence de consensus » ou de procédure « mini public », le dispositif date des années 60 -70. Il est ainsi défini par l'expert : « *un groupe de citoyens est associé au processus de décision en l'amenant à produire et formuler un avis de manière individuelle ou collective après information et délibération* ». Cinq caractéristiques majeures sont identifiées:

1) un caractère ponctuel,

2) la sélection plus ou moins aléatoire (tirage au sort ou volontariat) des participants,

3) une figure nouvelle, celle du « *citoyen ordinaire qui se prononce* » est présente,

4) un dispositif au statut d'aide à la décision qui aboutit à la formulation d'un avis consultatif,

5) le caractère formalisé et protocolaire de la procédure.

Des variantes résident dans la taille, l'animation (plus ou moins directive), l'indemnisation (existante ou pas, et variable dans sa forme), la composition du comité de pilotage qui garantit l'objectivité de la procédure de jury citoyen. L. Blondiaux commence par les dix raisons qui justifient de s'intéresser aux procédures de type « mini public » :

> 1) C'est « *un rappel à l'ordre de la démocratie* » : le jury citoyen a une portée symbolique forte dans notre démocratie (le citoyen peut penser les problèmes qui le concernent en son nom propre et celui de la collectivité, ce qui permet de dépasser la frontière entre élus / experts et citoyens) ;
> 2) Il permet de transgresser les échelles territoriales et de sortir du piège de la proximité - des problèmes « *de bancs et de crottes de chiens sur les trottoirs dans lesquels les débats citoyens sont confinés* ». La démocratie participative s'est surtout développée à l'échelon local, mais l'on voit aussi des initiatives menées à l'échelon départemental, régional… ;
> 3) Il contribue à l'émergence d'une opinion publique informée ;
> 4) Il favorise l'émergence de points de vue qui sans cela seraient ignorés ou écartés, notamment le rappel de principes élémentaires ;
> 5) Il donne naissance à un avis souvent pertinent et de qualité ;
> 6) Il permet la rencontre entre plusieurs mondes, en offrant la possibilité pour des experts d'avoir des échanges avec des auditoires variés ;
> 7) Il constitue le seul moyen d'avoir des gens qui ne seraient pas dans d'autres procédures ;
> 8) Il est perçu comme extrêmement enrichissant par ceux qui participent ;
> 9) C'est un outil d'apaisement social : il est dans certains cas le seul moyen de sortir d'une controverse ;
> 10) Il s'apparente dans l'idéal à un moment politique fort de la démocratie où une opération politique se joue.

Il expose ensuite sont les dix raisons justifiant certaines réserves quant à l'usage et la portée du dispositif.

> 1) Il véhicule une vision réductrice du citoyen, considéré comme profane et innocent : « *le profane ordinaire, un mythe ?* » ;
> 2) Il présente un risque d'instrumentalisation et de marginalisation des autres formes de démocratie (association, syndicat,…) ;
> 3) Il est difficile de critiquer et de remettre en cause ce dispositif tant il est formalisé : « *faire jouer aux citoyens le rôle qu'ils doivent jouer* » ;
> 4) Il encourage à parvenir malgré tout au consensus, quitte à ce que ce soit « *un consensus mou* » ;
> 5) Il en résulte un accord et un espace public au caractère artificiel ;
> 6) Il faut veiller à l'expression de tous, car souvent dans un petit groupe il y a des leaders d'opinion et de parole. Une gestion fine des interactions est nécessaire pour éviter qu'une « *spirale du silence* » ne se crée ;
> 7) Il y a un rôle central de l'éthique de l'animateur, étant donnée la dérive possible dans les délibérations et la rédaction de l'avis ;

> 8) Il existe une confusion par certains commanditaires entre jury citoyen et *focus group*, outil de communication marketing dans lequel des points de vue sont testés, les réactions des citoyens observées : l'aspect démocratique surtout, est considéré comme secondaire ;
> 9) Il met en lumière le fait que la communication sur le dispositif est importante et pose la question de l'articulation entre mini-public et macro-public : « *Comment faire en sorte pour que ceux qui sont restés à l'extérieur du dispositif se sentent liés par ce qui a été produit ? Les élus doivent penser la légitimité de ce type de procédure* » ;
> 10) Il interroge les répercussions sur la décision politique et les commanditaires. Une grande majorité de ceux qui commandent ce type de dispositif ne sont pas prêts à écouter et à prendre en compte les recommandations. [Extrait du compte-rendu de séance]

Réactions et discussions

Hélène prend spontanément la parole et propose de « *relire maintenant le mandat, parce que dorénavant les propos vont prendre tout leur sens* ». L'animateur rappelle qu'à travers les différents dispositifs de participation présentés dans la journée, « *il faut s'interroger sur la manière dont le citoyen peut éclairer la décision* » et que les décisions prises doivent aller dans le sens de l'intérêt général. Une panéliste confirme en disant que le fait d'être en collectivité oblige les citoyens à être « *bien pensants* » : ils dépasseraient leur intérêt personnel pour mettre en valeur l'intérêt général. Un panéliste réagit sur le fait qu'à demander aux citoyens de s'investir sans être prêt à les écouter, le risque de les décourager est grand. Ce qui est confirmé par J. Talpin, « *le risque est réel si la participation est mal faite.* » Les panélistes s'interrogent sur les moyens d'assurer la mobilisation à long terme des institutions. Effectivement, confirme L. Blondiaux, c'est un des principaux problèmes :

> « Le principal défi des dispositifs de démocratie participative aujourd'hui, c'est le problème du second souffle de ces procédures : dès lors que les dispositifs marchent, les élus essaient de les contrôler ou de les ignorer » [Extrait du compte-rendu de séance]

Certains panélistes insistent alors sur l'importance de « *bien rassurer les élus* » et confirment qu'« *on n'est pas là pour prendre le pouvoir* » :

> « On ne doit pas penser seulement à l'outil, il nous faut inventer quelque chose de nouveau, avec un mix de consultation et de décision »
> « A nous de convaincre les responsables qu'on n'est pas des adversaires, qu'on n'est pas là pour concurrencer le pouvoir des élus, qu'on veut apporter notre point de vue » [Extrait des notes de terrain]

En réponse à un panéliste qui demande « *quelles sont les clés de réussite d'un jury citoyen* », L. Blondiaux identifie les conditions du succès d'une telle procédure :

- qu'il y ait une volonté politique,
- que les conditions d'organisation des débats soient transparentes,

- qu'il y ait un enjeu véritable et clairement identifié,
- que ce soit mobilisateur (qu'une sorte de rapport de force se mette en place).

e. Synthèse et apports de l'investigation

Des lignes de force

L'audition des experts de la CCSPL nantométropolitaine et du Grand Lyon ainsi que les interventions remarquées des deux chercheurs sur la participation contribuent à incarner le mandat et à politiser le débat, et suspendent momentanément le double doute. Quelques idées sont exprimées à plusieurs reprises par les panélistes et constituent des « fils rouges » du débat :

Il faut qu'il y ait *une volonté politique* pour que les dispositifs participatifs fonctionnent.

A cet effet, le facilitateur souligne que lors du jury citoyen de Saint Brieuc sur la question du traitement des déchets ménagers, les élus se sont sentis obligés de suivre car le travail était intéressant :

> « Si les résultats sont intéressants et proviennent d'une procédure claire, transparente et propre, les élus peuvent difficilement passer outre les propositions au risque de se décrédibiliser » [Extrait du compte-rendu de séance]

Une panéliste rappelle qu'il est plus facile de se mobiliser si une question pose problème et fait l'objet d'enjeux : comment mobiliser en l'absence de crise ?

Les panélistes font part de leur souci de faire une proposition « *concrète et raisonnable* », qui puisse être suivie d'effets, et qui ne concurrence pas le travail des élus et fonctionnaires :

> « Moi je comprends que les élus qui ont été élus, qui ont un mandat et des objectifs à atteindre, ne supportent pas qu'on vienne leur infliger des ajustements *via* les dispositifs de participation ! »
> « Comment faire des propositions sur une petite marge ou une petite ligne budgétaire, qui ne seraient pas canardées d'entrée ? »
> « Il faut que notre proposition soit économiquement viable, si on propose quelque chose qui ne tient pas la route, on va se faire bouter en touche » [Extrait des notes de terrain]

David propose la mise en place d'un dispositif « *qui chapeauterait l'ensemble des processus de démocratie participative, qui coordonnerait les initiatives et rassemblerait les moyens humains et financiers* » nécessaires à ces procédures.

Le facilitateur rappelle à cet effet que quatre facteurs essentiels pouvant favoriser l'engagement doivent être gardés en tête :

- la légitimité (que les règles du jeu soient claires et connues de tous),
- la mobilisation (qu'il y ait un intérêt suffisant pour rester),
- la lisibilité de que l'on fait,
- l'autonomie de chacun des acteurs.

Le groupe est divisé sur le recours à une indemnisation, certains considérant que c'est une « *aide à l'investissement* » alors que pour d'autres, la rémunération engendre une « *perte de spontanéité* ». Les animateurs se déclarent franchement en faveur de la rémunération, position qu'ils soutiendront jusqu'au bout de l'atelier : « *il existe une véritable asymétrie de pouvoir quand il y a d'une part des élus indemnisés, et de l'autre des citoyens qui ne peuvent prétendre à une indemnisation. Il apparaît donc difficile de demander un engagement dans la durée sans retour financier* ». Un panéliste propose que plutôt qu'une indemnisation, des avantages en nature soient proposés.

- *Sur la première partie du mandat*

L'investigation comparative des deux types de CCSPL amène rapidement les panélistes à mettre en question le modèle nantométropolitain, à en souligner les failles et les carences et à explorer les possibilités d'évolution. Les jurés les plus investis manifestent d'ailleurs leur frustration relative à devoir inspecter une institution dont les carences sont accessibles au « *bon sens* » de quiconque prendrait un peu de temps pour observer ses modalités de fonctionnement : « *pourquoi vous avez besoin de nous pour vous dire ce qui ne va pas avec la CCSPL ?* ». Le cadrage et la traduction de la première partie du mandat est effectué en grande partie durant cette phase de l'atelier ; les premières pistes de suggestions d'amélioration de l'existant sont formalisées à ce moment.

Aux yeux des panélistes, la CCSPL semble fonctionner *a minima*, elle est actuellement à l' « *état végétatif* » et ce n'est pas le texte législatif qui empêcherait, selon eux, d'introduire une réflexion sur le budget et sur la place du citoyen *lambda* ainsi que sur la mise en place de sous-groupes thématiques et de formations pour les membres (notamment pour les élus, « *pour qu'ils comprennent ce qu'est la participation* »). Une panéliste propose d'adjoindre un groupe de citoyens qui examinerait le fonctionnement de la CCSPL et dont la composition varierait selon une rotation régulière. Par exemple, ce groupe pourrait prendre la forme d'un jury citoyen et travailler sur une année (année au cours de laquelle il recevrait de l'information). L'animation se charge de récapituler avec le groupe, les initiatives à prendre dans l'atelier :

- Etudier des cycles de formations et visites pour l'ensemble des parties concernées ;

- Une composition à interroger : pour les associations, les élus, les citoyens, et pour quel nombre respectif ? Inclure des experts ?;
- Des thèmes à explorer : les moyens d'acquérir une légitimité, quel rapport de force à mettre en place pour obtenir un budget ? Quel périmètre d'action ? Quels éléments de motivation à l'engagement ?… ;
- Changer le sigle « CCSPL », qui est trop compliqué ;
- Le développement des nouvelles technologies doit être encouragé, afin qu'elles aient un rôle de relais pour la participation. Il faut garder à l'esprit cependant que tout le monde n'a pas accès ou la connaissance d'Internet et encourager d'autres outils de mobilisation ;
- Une séance annuelle publique pourrait être organisée avec invitation de toute la population (en âge de voter ?) à y participer, de même des référendums locaux se tenir sur certaines questions.

On voit ainsi se profiler des recommandations susceptibles d'être validées et inscrites dans l'avis final.

Axées sur les atouts, limites et défis actuels de certains dispositifs de participation tels que les jurys citoyens et les budgets participatifs, les interventions de Loïc Blondiaux et de Julien Talpin ont contribué à emmener les panélistes sur les pistes d'exploration de la deuxième partie du mandat. Mais l'amélioration des dispositifs existants sera davantage explorée lors du WE3, après une intervention déterminante du Grand témoin.

Ce n'est ainsi qu'à la fin du deuxième samedi de l'atelier que le double doute (sur le mandat et les intentions des élus commanditaires) est suspendu au profit de la délibération collective. Signe du souci partagé de « *bien répondre à la question* », de nombreuses questions ont été formulées aux experts sur la meilleure recette à mettre en œuvre : « *Quelle est la bonne recette pour une CCSPL qui marche, selon vous ?* » ; « *Quelles sont les clefs de réussite d'un budget participatif ?* » ou encore « *Quelles sont les conditions du succès d'une procédure telle que le jury citoyen ?* ». Poursuivant leur interrogation sur le sens de leur participation à *Dem'eau* et les écueils de la démocratie participative, certains panélistes formulent et débattent également de diverses options stratégiques : « *privilégier une logique de coopération* » *versus* « *mettre en place un rapport de force* » pour obtenir gain de cause auprès du politique, « *faire une proposition radicalement innovante* » *versus* « *travailler sur l'existant* » ou encore « *la participation pour changer le monde* » *versus* « *la participation pour aider les élus* ». Ces débats permettent au groupe de se construire comme « communauté débattante » (Bouvier, 2007), et donnent à voir des conceptions différentes de la citoyenneté, entre partisans d'une philosophie agonistique et tenants

d'une conception plus consensuelle de la contribution citoyenne à la décision démocratique. Entretenues en binôme par un petit nombre des panélistes, ces dynamiques tendent à restreindre le champ de la délibération et à exclure certains panélistes ; nonobstant, elles font également émerger une figure commune et négociée, celle d'un citoyen contributeur et collaboratif, considéré comme garant de l'intérêt général.

⌖ ⌖ ⌖

Le Grand témoin clôture ce WE2 en formulant l'acte de foi suivant, pour encourager le groupe : « *si quelqu'un qui n'attend pas grand chose, pose du bout des lèvres une question molle, quand une réponse dure et réfléchie lui est donnée, ce quelqu'un peut changer.* » Il rappelle également que « *la mayonnaise a pris, puisqu'une plateforme commune existe et qu'un produit en sortira* ». Il rappelle néanmoins qu'il est important de faire quelque chose de suffisamment « *dur* » pour qu'une réaction positive puisse en être attendue. Enfin, il propose aux panélistes de lister par écrit tout ce qui a leur semblé bon et inversement dans les présentations qu'ils ont entendues :

> « Mettez bout à bout toutes les questions et conditions pour donner dans l'avis les contre-propositions aux arguments avancés par Loïc Blondiaux » [Extrait du compte-rendu de séance]

Ce sera l'objet du « devoir citoyen » qu'il donne à chaque juré pour le WE3. La conclusion est donnée par un échange donnant un bon aperçu de la position des jurés, à l'issue de cette investigation citoyenne:

> « [Un panéliste] On est là pour changer le monde !
> [Un autre] Oui, enfin, Nantes métropole ce serait déjà bien ! » [Extrait des notes de terrain]

C. Les pas de temps de la délibération

Le WE3 s'est déroulé quinze jours après les deux premières séances de formation et d'investigation, afin de pouvoir diffuser auprès des panélistes des comptes-rendus récapitulant les apports essentiels ainsi que les « phrases choc » des WE 1 et 2, et de leur laisser un temps d'appropriation et de maturation nécessaire. Comme on a pu le voir, le Grand témoin s'était chargé, avec l'équipe d'animation, de donner quelques « devoirs citoyens » aux panélistes, qui étaient ainsi censés lire les documents, pointer les éléments qui leur paraissaient fondamentaux, sur lesquels « *ils ne voulaient pas trancher* » et qui devraient apparaître dans l'avis final ; ils devaient

également tenter de formuler des contre-propositions aux critiques formulées à l'encontre des démarches participatives.

Comme pour les deux autres WE, ce dernier temps collectif a été l'objet d'un regard continu des observateurs et d'une prise de notes extensive. Un certain nombre de séquences ont également été filmées, afin d'entrer plus précisément dans l'examen des dynamiques délibératives et des éléments contextuels qui les conditionnent ou les influencent. Le visionnage de ces séquences et la retranscription littérale des échanges qui s'y sont déroulés constituent un matériau précieux, dont certains éléments ponctuent ce récit.

L'atmosphère générale de ce WE3 est caractérisée par un questionnement permanent sur les intentions des commanditaires et le souci des jurés de rendre « une copie propre et claire », qui nourrit une stratégie d'anticipation des conditions de réception de l'avis final. Des sujets traversent l'espace de débat de façon ponctuelle (l'absence des commanditaires durant l'atelier, le caractère expérimental de la démarche, la publicité de l'atelier…). D'autres thèmes, portant soit sur des questions d'ordre général (distinction entre information et participation, volonté des élus envers la participation citoyenne, rôle du fonctionnaire et de l'administration dans les démarches participatives), soit sur la production de l'avis citoyen (la stratégie à adopter face aux élus, le format de l'avis), soit sur la CCSPL (modalités de refonte, degré de précision des recommandations) ressurgissent périodiquement. Certains sujets enfin, reviennent comme des leitmotive dans le débat et en viennent parfois à enliser la « communauté d'argumentation » (Fourniau et Tafere, 2007) - comme la durée du mandat des citoyens membres de la CCSPL rénovée et les conditions d'engagement du citoyen. Nous restituerons des fragments de ces lignes de débat.

Le vendredi soir s'ouvre sur deux exposés afin de clôturer la formation et d'offrir aux jurés un temps complémentaire d'investigation. Le reste de la soirée est consacré à la mise en valeur des idées et des pistes émergentes avec la compagnie de théâtre-forum (TF) Myrtil', au moyen de saynètes mettant en scène des situations en rapport avec le mandat (un citoyen ordinaire demandant au maire de sa commune comment il peut participer à un atelier citoyen sur la gestion de l'eau, ou encore une citoyenne témoignant de son engagement au sein de la CCSPL à son frère, par exemple). Le samedi est consacré à la délibération collective, la rédaction des points-clés de l'avis à remettre. Un temps d'échange et d'évaluation et une intervention du Grand témoin clôturent ce troisième et dernier WE de l'atelier.

1. Le vendredi 30 janvier : l'incarnation (tardive) du mandat

Un observateur du *Cemagref* effectue tout d'abord un exposé complémentaire « côté eau », sur les thèmes qui n'avaient pas été traités faute de temps lors de l'investigation (statistiques sur le volume d'eau nécessaire à la production de produits ou selon les consommations domestiques et pollution de la ressource).

Ensuite, un des animateurs assure la présentation du Comité d'évaluation des politiques publiques du Canton de Genève (CEPP), suite à un désistement de l'intervenant pour des raisons de santé. Cet exposé répond au souhait des jurés de « *savoir ce qui se fait ailleurs* » en matière de démocratie participative. Nous avions choisi le CEPP de Genève pour plusieurs raisons. La première particularité du CEPP est d'être suisse, pays de démocratie directe où le citoyen est fortement consulté, à l'échelon national ou fédéral, mais aussi cantonal et communal. Ce comité est le seul qui existe au niveau cantonal pour consulter les citoyens. Il se compose de seize « citoyens éclairés » ou « personnes qualifiées » censés représenter la diversité sociale et culturelle du canton. En termes de représentativité socioprofessionnelle, ce sont surtout les catégories supérieures qui participent, mais un champ relativement vaste de corporations est couvert (avocats, juristes, chefs d'entreprise, banquiers, etc.). Pendant l'exposé, le groupe se scinde en deux, entre les jurés qui suivent l'exposé avec intérêt et posent des questions, et une partie plus minoritaire, qui perd un peu le fil du débat.

Le Grand témoin fait ensuite une intervention assez longue sur l'évaluation, en revenant sur les propos tenus par le Délégué Général à la Proximité à l'ouverture du WE2, et conclue en ces termes :

> « Je pense qu'une des questions qui nous est posée, c'est de savoir si on recommande d'entrer d'emblée dans une démarche d'évaluation ou pas, et ça c'est un seuil, ce n'est pas seulement une commission consultative, c'est une instance d'évaluation qui bien entendu reste consultative au sens où la décision reste aux élus » [Extrait des notes de terrain]

Ce morceau choisi illustre la posture plus interventionniste du Grand témoin lors du WE3 pour cadrer la mission du groupe, quitte à « *compliquer un peu les choses* » pour les jurés. Ici, le mot-clé est l'évaluation. A partir de cette intervention, il figurera définitivement dans les mots-clés de l'avis citoyen. Si ce mot-clé ne vient pas d'une prise de parole d'un juré, il récolte cependant une approbation collective et resurgira dans les plages de débat du samedi. Cet extrait nous permet également d'esquisser la problématique du poids tutélaire du Grand témoin auprès des jurés : ses

paroles sont généralement approuvées et peu discutées par le groupe. Nous reviendrons sur cet effet plus avant dans l'analyse. Allons pour l'instant regarder comment s'est déroulée la troisième et dernière intervention de la Compagnie Myrtil'.

La séance de TF est ouverte par un « jeu de chaîne » qui détend l'ambiance et dans lequel les participants ne peuvent lâcher la main d'un protagoniste qu'à condition de s'être présenté et de saisir la main d'un autre. Un second jeu collectif consiste à tenter de tracer en simultané une croix d'une main, et de l'autre, un cercle. Cet exercice, qui se révèle impossible, visait à montrer aux jurés qu'ils peuvent oser faire des propositions sans avoir peur de l'échec. Ensuite, la troupe joue des « saynètes » dont le *scenario* a été élaboré par l'animatrice de la troupe et le responsable scientifique du projet (les comptes-rendus des séances avaient été transmis à Myrtil'). La première proposition de sujets a été légèrement retouchée, afin de couvrir les deux parties du mandat et en fonction de ce qui s'est dit pendant les WE1 et 2).

Trois saynètes sont jouées par les comédiens et les panélistes auront la possibilité de rejouer certaines scènes au choix[124]. La première saynète porte sur la CCSPL : « *La CCSPL, comment ça marche et comment faire pour transformer la CCSPL de Nantes Métropole? Entre la CCSPL de Nantes Métropole et la CCSPL de Lyon* ». Les rôles sont les suivants : Charlotte, citoyenne « ordinaire » membre de la CCSPL de Lyon, vient voir son frère à Nantes. Elle lui parle de cette expérience de participation « *qui lui file une méga pèche* », ce qui amène son frère, membre de la CCSPL de Nantes Métropole (NM), à se demander comment il pourrait améliorer le fonctionnement de cette dernière, qui ne marche pas très bien. La deuxième saynète porte sur une question plus générale : « *Comment faire pour pérenniser la parole du citoyen sur la gestion de l'eau ?* ». Là aussi, un jeune homme et une jeune femme échangent sur l'expérience de cette dernière, membre d'une Commission réservée aux membres associatifs, mais qui réfléchit à la mise en place de jurys citoyens pour impliquer les citoyens ordinaires dans le processus de prise de décision. Dans la troisième saynète, intitulée « *Comment faire pour transmettre et impliquer le grand public dans les décisions concernant la gestion de l'eau ?* ». Pierre, citoyen « ordinaire » en train de jardiner, s'enquiert auprès du maire de sa commune qui passe devant chez lui, des résultats d'un jury citoyen qui a eu lieu sur la gestion de l'eau. Le maire, qui se dit « *ravi* », explique à Pierre la procédure qu'il doit suivre pour participer au dispositif qui va être mis en place à l'issue de cette expérience.

[124] On trouvera en annexe 6 la retranscription en détail des trois saynètes jouées par les comédiens.

L'animatrice demande ensuite aux jurés la saynète qu'ils préfèrent rejouer. C'est la troisième saynète qui est choisie. Les deux comédiens rejouent le début de la scène, l'animatrice Myrtil ayant précisé aux panélistes qu'ils pouvaient interrompre la pièce dès qu'ils le souhaitaient en levant la main, et remplacer un des comédiens. Françoise lève la main pour entrer en scène au moment où le protagoniste Pierre « citoyen lambda », demande au maire comment il peut faire, lui, pour participer sur la question de l'eau :

> « [Françoise] : tu as parlé de cet atelier citoyen, mais de quoi avez-vous vraiment parlé pendant ce débat-là ?
> [Le comédien "maire"] : des différentes problématiques autour de l'eau, sa gestion, l'économie d'eau, l'environnement… mais vous allez avoir un document qui vous sera transmis donc ce sera plus clair et puis il va y avoir une réunion annuelle pour continuer là-dessus…
> [Françoise] : oui mais moi ça me paraît un peu court une réunion annuelle pour continuer le débat, parce que sur l'eau c'est très compliqué, c'est tellement compliqué que ça demande quand même plus de temps… [Coupure de l'enregistrement vidéo] [Extrait d'interprétation vidéo]

Une évaluation de ce qui vient de se jouer est lancée par Hélène :

> « [Hélène] : On sent que c'était encore vraiment aux balbutiements, que ce n'était pas très organisé, il n'y avait pas de structure
> [Jean] : c'était presque dilatoire, dans la forme
> [David *qui levait la main, prend la parole*] : qu'on soit bien clair aujourd'hui, tout ce qui est démocratie participative c'est de l'expérimentation. Ils testent, ils essaient, ils ont envie mais ils ne savent pas comment faire, parfois d'ailleurs ils n'ont pas vraiment envie, ce n'est pas dans les clous, c'est du tâtonnement » [Extrait d'interprétation vidéo]

L'animatrice revient alors vers Jean, qui avait l'air de vouloir intervenir :

> « [Jean] : Oui mais justement, moi j'aurais voulu que Françoise reste en place et moi, entrer en scène pour remplacer l'élu ! Je voudrais reprendre au moment où Françoise exprime le désir de savoir plus de choses sur cette commission.
> *Françoise est visiblement nerveuse, elle se tord les mains et se balance sur place* »
> [Extrait d'interprétation vidéo]

Françoise et Jean entrent alors en scène, respectivement dans le rôle du citoyen lambda et du maire de sa commune.

> [Françoise] : bonjour, j'ai eu des échos sur un atelier portant sur l'eau et la citoyenneté, je voulais en savoir un peu plus
> [Jean, *endossant le costume d'un maire ouvert et bienveillant*] : un atelier citoyen qui s'est très bien passé, oui, c'était très intéressant, pour une fois les gens ont pu s'exprimer sur des projets en cours, jusque-là, ça ne se faisait pas. Moi je trouve ça passionnant, et puis ça nous

intéresse d'avoir l'avis des citoyens sur les questions qui se posent pour la gestion de l'eau, on a vraiment besoin de ça
[Françoise] :… donc ça vous intéresse de récolter les témoignages d'autres personnes qui ne font pas partie de collectifs organisés ?
[Jean] : absolument, on est ouvert à tout, et si vous voulez participer à quelque chose c'est parfaitement possible !
[Françoise] : comment ça se passe ?
[Jean] : et bien, je vais prendre vos coordonnées et je vous enverrai une invitation pour la prochaine réunion par exemple, comme ça la première fois vous serez spectateur et petit à petit vous prendrez ça en main et vous pourrez nous conseiller sur ce qu'il faut faire
[Françoise] : mais tous les … les panélistes, c'est comme ça qu'on dit ? Tous les citoyens assistent à cette réunion, ou c'est plus une réunion de quartier ?
[Jean] : on est partis sur une réunion de divers panélistes et on pense surtout à institutionnaliser ce dispositif, on pourrait très bien envisager de l'appliquer à des tas d'autres thèmes ! On est très ouvert à ça et je suis très content que vous soyez intéressée
[Françoise, *plus détendue*] : ça serait bien effectivement qu'il y ait carrément des réunions sur pleins de thèmes différents par quartier, et qu'ensuite ce qui en ressort soit diffusé… il ne faut pas que ça reste juste un petit truc isolé
[Jean, *qui reprend la main*] : oui mais il ne faut pas non plus faire d'usines à gaz, il ne faut pas que ce soit trop lourd à gérer, et puis vous savez c'est des procédures qui coûte cher [*rires*], notre budget n'est pas illimité !
[Françoise] : mais pourquoi ça serait si cher ?
[Jean] : mais parce qu'il faut faire appel à des intervenants extérieurs, qui nous coûtent très cher ! [*Rires et applaudissements des jurés*] On ne peut pas amener à décider comme ça des gens qui n'y connaissent rien, qui ont besoin d'information, d'être formés… et puis il faut les rassurer ces gens-là, il faut les amener à se sentir bien, à se toucher… [*En faisant référence aux séquences de jeux de chaînes manuelles*]. *Rires, applaudissements et clap de fin de saynète par l'animatrice Myrtil* » [Extrait d'interprétation vidéo]

C'est ensuite la deuxième saynète portant sur la question « *comment faire pour pérenniser la parole du citoyen sur la gestion de l'eau ?* », qui est prisée par le groupe. Isabelle et Brigitte rentrent en scène, respectivement dans le rôle d'une maire et d'une mère de famille. En quelque sorte, Isabelle remplace ainsi Jean et Brigitte remplace Françoise. La manière dont les deux jurées habitent leur rôle fait évoluer le sujet de la scène, qui tourne alors autour du problème de sensibilisation des jeunes quant aux économies d'eau potable.

« [Brigitte] : moi mes filles sous la douche qui dure une demi-heure, quand je leur dis que l'eau est chère, c'est "*cause toujours tu m'intéresses"* !
[Isabelle] : Oui mais si elles venaient aux réunions d'information elles comprendraient peut-être…
[Brigitte] : Mais qu'est-ce que vous comptez faire pour vraiment les intéresser ? Dire que l'eau c'est fragile et que c'est un bien rare, les enfants, ils s'en foutent ! Faut du concret ! Faut faire des ateliers, des choses qui les sensibiliseraient vraiment, je ne sais pas moi on les enferme dans une salle à quarante degrés sans eau, on va voir s'ils ne vont pas se rendre compte ! *Rires, fin de la saynète* » [Extrait d'interprétation vidéo]

L'évaluation comparative des deux saynètes rejouées respectivement par Jean et Françoise, puis par Isabelle et Brigitte, est lancée par Jean :

> « [Jean] : alors que moi j'allais vers le citoyen pour sa participation, Isabelle, elle, octroie une offre d'information. Moi je pense que c'est une régression : on a déjà de l'information, des systèmes d'information il y en a déjà, mais des moyens pour participer, on n'en a pas beaucoup, c'est pour ça que cet atelier citoyen comme aujourd'hui, c'est vraiment quelque chose de formidable, ce n'est pas la même chose d'informer le grand public, que d'aller chercher une complémentarité.
> [Isabelle] : la démocratie participative citoyenne n'existe pas, on en est seulement aux galops d'essais » [Extrait des notes de terrain].

Nous aurons l'occasion de rentrer dans le détail de la portée du TF dans l'évaluation de l'atelier (Chapitre 7). Le vendredi soir se termine sur ces entrefaites théâtrales assez réjouissantes pour les jurés.

2. Le samedi 31 janvier : les linéaments de la production collective

Le samedi est consacré à la délibération et à l'agencement des idées clés de l'avis citoyen. Un temps est consacré à la préparation de la restitution publique de l'avis avec les élus, en présence du référent de la Mission Dialogue Citoyen Gouvernance, pour répondre aux éventuelles questions des panélistes quant aux attentes de la maîtrise d'ouvrage. Cette séquence fait ressortir une nouvelle fois la préoccupation des jurés quant à la motivation des élus dans la démarche, aux suites à donner à l'atelier ou encore à la meilleure manière de « rendre une copie propre et claire » aux élus.

a. La stratégie de positionnement à adopter face aux élus : « demander un bras pour avoir un doigt » ou « jouer cartes sur table » ?

Au cours de la journée, le curseur général du débat se positionne sur la stratégie de maximisation de l'efficacité de la production finale : doit-on « *demander plus* » pour avoir ce qu'on veut, ou faire une « *demande raisonnable* » ? Certains jurés considèrent qu'il faut « *frapper fort* » et « *demander un bras pour avoir un doigt* », d'autres pensent *a contrario* qu'il suffit de (et qu'il vaut mieux) « *jouer cartes sur table* » en faisant une demande recevable pour les commanditaires. Cette divergence sur la stratégie de positionnement à adopter face aux élus apparaît lorsque, à la suite

de l'audition de J. Talpin, Brigitte insiste pour que soit retenue l'idée d'un budget participatif dans le service d'eau potable. Pour Jean, ce serait contre-productif de concentrer l'effort de recommandation sur le budget participatif, qui se révèle être « *un os à ronger* » comparé à l'obtention d'une « *ligne budgétaire spécifique* » pour la CCSPL. Il craint que la demande de budget participatif ne soit trop exorbitante pour les élus, et que cela aboutisse sur un jeu à somme perdante, en n'obtenant pas satisfaction sur la requête, et en risquant également d'échauder les élus, qui ne se risqueraient pas non plus à allouer une ligne budgétaire à la CCSPL. Brigitte, elle, considère qu'il vaut mieux se risquer à demander quelque chose que ne rien demander et de fait, ne rien obtenir du tout. :

> « [*Jean lève la main*] : il ne faut quand même pas oublier qu'on va se retrouver en face d'élus qui vont être réticents, attentifs, vigilants, donc il ne faut peut-être pas trop en demander non plus, si on demande à la fois une ligne budgétaire spéciale, ça risque peut-être de faire beaucoup
> [Françoise] : oui, c'est vrai
> [Brigitte] : attends, au bout d'un moment, il faut demander ça [*montrant son bras*] pour avoir ça [*montrant son doigt*]
> [Jean] : ah non, je ne suis pas d'accord avec cette politique-là. Il vaut mieux faire une demande bien appuyée et argumentée plutôt que demander ça [*le bras*] pour avoir ça [*le doigt*] » [Extrait d'interprétation vidéo]

Cette divergence sur la stratégie à adopter structurera durablement la dynamique de délibération : faut-il être offensif, ou verser dans un mode plus contributif ? Le clivage refait surface lors de la discussion collective sur « comment organiser l'après atelier ». Pour garantir un suivi sur les six mois à venir, certains panélistes, accompagnés du Grand témoin et de l'animateur, considèrent qu'il faut demander des rencontres intermédiaires à raison d'au moins deux réunions, pour « *mettre le paquet* » et « *maintenir la pression et tout le monde dans le jeu* », sans quoi le risque est grand que la réponse des élus six mois après se réduise à peau de chagrin. Brigitte, Hélène et Karl résument ce point de vue ainsi : « *on peut être sur le mode veille pendant six mois, et dans six mois s'apercevoir d'un vrai décalage dans leur réponse* ». Jean, Isabelle et Françoise, plus favorables à une demande raisonnable, appuient nettement l'idée d'une logique contributive. La tension argumentative monte d'un cran et le dénouement est aussi rapide que la montée en tension, lorsque certains panélistes en arrivent à une sorte d'agacement qui les pousse à dénoncer des pratiques jugées trop cavalières ou peu honnêtes :

> « [Brigitte] : si on veut obtenir un minimum de résultats, il faut mettre le paquet dans nos propositions, pour que les élus se sentent sous pression !
> [Karl] : oui, il vaut mieux demander plus en obtenant moins

> [*Cette dernière remarque est immédiatement suivie d'un râle d'agacement de Jean*] : ah, j'ai horreur de cette mentalité qui consiste à demander plus pour obtenir le moins ! » [Extrait des notes de terrain]

Pour trancher le débat et trouver un compromis entre « *mettre le paquet* » et n'en demander pas assez au niveau du suivi de la démarche sur les six mois à venir, le Grand témoin propose la création d'une « *cellule intermédiaire pérenne* » composée de deux ou trois jurés qui seraient chargés de la vigilance sur les six mois entre la restitution de l'avis et la réponse des politiques et d'en tenir le groupe informé. Cette proposition fait consensus, et permet d'évacuer le sujet controversé du débat.

b. La restitution publique et de l'avis à rendre : quel (meilleur) format ?

Comment construire l'avis ? Les jurés sont divisés sur les modalités et le format de restitution pour le 27 février : certains sont pour restituer un document unique et exhaustif (notamment Nathalie), d'autres penchent pour un résumé des grandes lignes de l'avis, avec en annexe l'intégralité du texte :

> « [Hélène] : d'après ce que je vois donc, la restitution de l'avis se fait par les panélistes eux-mêmes, éventuellement avec des visuels, va-t-on avoir le temps de tout lire ou faut-il faire un résumé ? Parce que trente minutes….
> [Jean] : mais non écoute au contraire, il va falloir développer, c'est le contraire !
> [Hélène] : je pense surtout qu'il faut qu'on écrive bien tout ce qu'on va dire, pour ne pas partir dans tous les sens
> [Jean] : oui mais ça c'est pour nous et c'est entre nous ! Mais ce qu'on va remettre à la presse et aux élus, il faut que ce soit quand même synthétique, de manière à ce qu'ils s'en souviennent, et qu'ensuite on puisse développer en séance publique. Et entre nous, on écrit tout le détail » [Extrait d'interprétation vidéo]

La discussion se poursuit dans les « à côtés » du débat[125]. Nathalie, qui n'avait pas encore pris la parole, explicite sa position à la pause :

> « [L'observateur] : alors, qu'est-ce qu'on en pense jusque-là ?
> [Nathalie] : et bien moi je pense que j'ai un gros défaut, c'est que comme j'ai beaucoup administré, je veux aller vite à l'essentiel
> [L'observateur] : pourquoi tu penses que c'est un défaut ?

[125] On désigne par « à côtés du débat », les espaces « officieux » d'expression des jurés : soit hors séance, lors des pauses et autres discussions « de couloir », soit en séance, au moyen d'apartés.

> [Nathalie] : parce que je pense que ça nuit à la discussion, qui pour moi s'égare de temps en temps et que j'aimerais qu'on recentre parce que l'objectif c'est de parvenir à rédiger quelque chose de très dense et qui soit rendu intégralement. Moi je ne suis pas d'accord pour qu'on fasse des résumés. Qu'on mette des éléments en plus petits ou en plus gros en fonction de leur importance, d'accord…
> [Jean] : donc tu n'es pas d'accord pour qu'on rende deux documents ?
> [Nathalie] : ah non, pas du tout. Je pense qu'il ne faut qu'un seul document. A mon avis, ce sont des choix qu'on n'a pas à faire, on n'a qu'une pensée collective, il faut la rendre comme telle (…). Si vous faites un truc court, il y a plus de chances qu'ils le prennent en compte, si vous faites long, le risque c'est qu'ils découpent et choisissent en fonction de ce qu'ils souhaitent, et vous aurez un sentiment de frustration » [Extrait d'interprétation vidéo]

Ce débat soulève d'autres questions au sein du groupe : doit-on exiger la présence de la presse pour la restitution publique ? Que faut-il restituer exactement le 27 février au public et aux élus, le témoignage de l'expérience que les jurés ont vécue ou seulement les recommandations qui en émanent ? Les jurés penchent pour narrer leur aventure, mais le Grand témoin les en dissuade, en avançant l'argument que « *c'est circonstanciel et anecdotique, [et que] ça aurait pu se passer autrement* ». Par ailleurs, quelle sera la valorisation politique de l'avis ? La discussion porte également sur l'absence des commanditaires, qui à ce point de la procédure est mal appréciée d'une partie des jurés, qui sont devenus concernés, investis et en attente d'une valorisation politique de leur travail :

> « Et pendant qu'on est là, ils sont où les élus ? On n'a jamais vu le Vice-président au Dialogue citoyen ! » [Extrait des notes de terrain]

Par ailleurs, une tension se fait sentir sur la compréhension du mandat par les membres du panel. Certains jurés considèrent que la mission du groupe n'est pas tant (ou pas seulement) de faire l'examen de la CCSPL que d'imaginer et de proposer « *d'autres formes de démocratie* », ce qui reviendrait à focaliser plutôt sur la seconde question du mandat. Hélène avait d'ailleurs initié ce constat la veille, lors du débriefing des saynètes de théâtre-forum :

> « [Hélène] : Moi, je voudrais dire quelque chose. Là, avant de commencer, je viens de reprendre avec David le contrat que nous avons signé, et il y avait une des questions qui portait sur le comment intégrer les citoyens dans un système, etc. Et là, on n'a parlé que de la CCSPL, voilà. Depuis le début on nous bassine avec la CCSPL et en fait il n'y a pas que la CCSPL ! On vient vraiment de le concrétiser, et là on ne nous parle que de ça ! » [Extrait de retranscription vidéo]

Cette tension réapparait lors de la discussion sur la restitution publique.

> « [Isabelle] : notre recherche et notre quête, c'est un outil de gouvernance (…), je pense qu'il faut signaler que c'est un dispositif en complémentarité avec la CCSPL qui a une

> autorité et son rôle à jouer, et qu'il doit y avoir des améliorations complémentaires du système, sans pour autant remettre en cause le rôle de la CCSPL
> [David] : je suis d'accord avec ça, pour moi dans le mandat, on ne nous a pas demandé d'évaluer ou de changer la CCSPL, cette commission, c'est deux ou trois réunions par an, ça peut rester comme ça, la grande question posée c'est comment organiser d'autres formes de démocratie » [Extrait de retranscription vidéo]

Alex, qui ne se prononce pas souvent, prend alors la parole pour objecter son point de vue, relayé par Brigitte :

> « [Alex] : Moi je ne suis pas d'accord avec que tu dis, David, parce qu'on a tous constaté que la CCSPL était une coquille d'œuf un peu vide, on l'a quand même jugée, on l'a évaluée !
> [Brigitte] : C'est un outil qui existe, et qui marche ailleurs, alors pourquoi voudrais-tu garder une coquille vide qui coûte des sous et refaire quelque chose à côté qui ne serait même pas obligatoire ? L'avantage de la CCSPL quand même, c'est qu'elle a la loi de son côté ! Alors autant remplir cette coquille vide et en faire quelque chose ! » [Extrait de retranscription vidéo]

On est ici au déclenchement d'un point de débat qui va rythmer les plages de délibération du samedi. Dans le prolongement de la double question du mandat, deux camps se forment, entre les jurés partisans de l'amélioration de l'existant et ceux qui se prononcent plus en faveur de l'exploration d'autres formes de gouvernance locale. Nous verrons que la discussion collective se concentre de plus en plus sur la première question à mesure que le WE avance ; cette ligne de débat évolue alors pour s'articuler autour des modalités de refonte de la CCSPL : « Rénover » ou « réaménager » la CCSPL ? « Changer » ou « remplir » la « coquille vide » ?

c. La focalisation définitive sur la refonte de la CCSPL

Avec les auditions des représentants des CCSPL de NM et du Grand Lyon, les jurés avaient assez rapidement ciblé les faiblesses de la première. Les jurés doivent-ils donner des suggestions d'amélioration de la CCSPL existante, ou aller au-delà et préconiser une véritable refonte de cette dernière ? En d'autres termes, la question qui se pose est la suivante : réaménager la structure en la dotant d'autres outils de fonctionnement, ou rénover la structure ? « Remplir » ou « changer » la « coquille vide » ? La CCSPL s'impose comme le non dit à explorer suite à un relais assez injonctif du Grand témoin, qui lors de la discussion du « devoir citoyen » d'Hélène, appelle les jurés à revenir à la mission qui leur est soumise et au sens qu'ils veulent lui donner :

> « [Le Grand témoin] : (…) là vous êtes à la limite entre l'évaluation et le prospectif, il faut savoir si vous voulez proposer autre chose ou pas, parce que les élus, ils ne sont pas partis là-dessus, ils sont partis sur le "*remplissez-moi une coquille vide*", mais pas de changer cette coquille ! Est-ce que vous voulez changer la coquille ?
> [David et Karl] : peut-être que pour la remplir, il faut la changer
> [Le Grand témoin] : oui, mais ce n'est pas pareil de la remplir ou de la changer. A mon avis, il vaut mieux partir du schéma existant
> [Isabelle] : oui, voilà ! On ne va pas réinventer la poudre non plus ! » [Extrait de retranscription vidéo]

L'animateur complète alors la suggestion du Grand témoin et propose de repartir de l'existant pour mieux penser l'inclusion de citoyens ordinaires au sein de la structure :

> « [Animateur] : Manifestement on a une demande politique sur un truc qui existe et qui ne fonctionne pas. Qu'est-ce qu'on peut faire d'intelligent pour que ça marche mieux avec du citoyen dedans ? A mon avis, la partie la plus simple c'est de partir de ce truc-là et de voir comment ça peut mieux fonctionner » [Extrait d'interprétation vidéo]

La discussion collective se concentre alors définitivement sur la première partie du mandat. Une fois le « remplissage » de la coquille validé au détriment d'un « changement », les jurés assistés de l'animation poursuivent résolument leur enquête et tentent de structurer leurs propositions. Une « dispute » anime alors la communauté débattante, entre les partisans de propositions concrètes et détaillées, et ceux qui considèrent que la mission du groupe n'est pas de fournir un « mode d'emploi » aux élus, mais bien de faire des recommandations générales d'amélioration.

d. Quelle est la mission ? « Descendre dans le détail » ou « donner des lignes d'orientation » ?

L'orientation de la production collective sur la première partie du mandat actée, les jurés assistés de l'animation poursuivent résolument leur enquête et tentent de structurer leurs propositions. Une tension apparaît au sein du panel, entre les partisans de propositions concrètes et détaillées, et ceux qui considèrent que la mission du groupe n'est pas de fournir un « mode d'emploi » aux élus, mais bien de faire des recommandations générales d'amélioration. Un débat particulièrement stimulant s'engage alors, avec une nouvelle occurrence de la question problématique de la stratégie de positionnement à adopter pour être crédible aux yeux des élus :

> « [Jean] : je ne sais pas si il faut leur tenir le porte-plume, non plus !
> [Brigitte] : ah bah attends ! Tu ne vas pas leur donner des trucs généralistes, parce qu'après ça s'interprète n'importe comment !
> [Hélène] : et ils [les commanditaires] vont en faire ce qu'ils veulent après

> [Jean] : il ne faut pas leur donner le sentiment…
> [Brigitte] : il faut leur donner quelque chose de détaillé, un rail, un projet détaillé, moi je pense qu'il faut descendre assez bas dans le détail. Tu ne vas pas leur dire '*voilà, la CCSPL doit être composée de citoyens, et puis démerdez-vous*', non !
> [Jean] : bah si
> [Brigitte] : bah non ! Moi je ne suis pas du tout d'accord avec toi, il faut aller plus loin, en donnant une idée du nombre de citoyens, comment les recruter, le mandat, commencer à développer la question de la rémunération ou non… Il faut vraiment rentrer dans le détail »
> [Extrait d'interprétation vidéo]

Le débat entre « descendre dans le concret » *versus* « donner des lignes d'orientation », qui traduit également les diverses entreprises de reformulation par les jurés des termes de la mission qui leur est confiée, ne s'arrête pas là. Les jurés leaders de la dispute continuent à argumenter leur point de vue, ralliant chacun des soutiens :

> « [Brigitte] : il faut rentrer dans le détail de la constitution de la CCSPL
> [Alex] : pour motiver les élus
> [Jean et Nathalie] : non, là on va se noyer !
> [Isabelle] : oui d'une part [on va se noyer] et puis d'autre part, ils sont assez grands pour tirer les conséquences des lignes qu'on va leur donner…
> [L'animateur] : alors Brigitte, toi tu dis que nous devons être source de propositions de modalités techniques plus précises, est-ce que vous êtes tous d'accord pour passer un peu de temps pour réfléchir à ces modalités techniques?
> [Jean] : non
> *D'autres panélistes hochent positivement la tête* » [Extrait d'interprétation vidéo]

L'animation suggère d'avancer et de trancher le débat en faveur de la proposition de « descente dans le concret », qui recueille *apparemment* plus de partisans que de détracteurs. Les partisans de la montée en généralité se retrouvent alors en position minoritaire, Jean ne manquant pas de souligner sa désapprobation. Les notes d'observation ainsi que le visionnage des vidéos donnent à voir une approbation générale (hochements de tête) de la part du groupe concernant la proposition de l'animation, mais là encore, au regard de l'analyse du consensus majoritaire et des modalités d'arrêt de la décision, il aurait été intéressant de procéder à un vote à bulletin secret, afin de voir si effectivement, le reste du collectif était en faveur de la descente dans le détail, ou si c'est la mise en position minoritaire des partisans de grandes lignes d'orientation qui a dissuadé certains jurés de manifester leur préférence. Par ailleurs, est-ce que le débat s'arrête là ? Non. Isabelle n'abdique pas et se charge d'argumenter à nouveau en faveur de la montée en généralité, ce à quoi Brigitte réagit promptement :

> « [Isabelle] : mais on nous demande de donner des pistes d'amélioration des dispositifs existants, on ne va leur donner un cahier des charges en disant "*vous allez faire ça et ça*"

> [Brigitte] : attends mais Isabelle, tu parles de piste, mais une piste c'est "*tu vas par là et tu vas vers la gau*che", ça peut être long avant d'arriver ! Non moi je pense qu'il faut aller plus loin que les pistes, il faut faire un Mappy[126], quelque chose de plus carré ! Et puis les généralités, c'est sujet à interprétation
> [Françoise] : je pense que c'est très important de mettre un maximum de choses concrètes
> [Brigitte] : oui, ce n'est pas juste de dire "*il faut faire entrer le citoyen*", mais combien, un, deux ? C'est tant de citoyens, comment, pour quel mandat et sur quelle durée. Les réunions de CCSPL, pour l'instant il y en a trois par an, est-ce que la fréquence est bonne ? Est-ce qu'il ne faudrait pas en imposer une au moins trimestre ou tous les deux mois
> [Garance] : oui et puis s'il y a des sous-commissions, comment elles fonctionnent » [Extrait d'interprétation vidéo]

On voit comment les jurés, en situation d'argumentation concurrentielle pour l'attribution collective de la force du meilleur argument à leur proposition, sont « créatifs sous la contrainte » (Monnoyer-Smith, 2006). Ici cette créativité passe un certain concours stylistique avec force usage de la métaphore ; de surcroît, les panélistes s'emploient à disqualifier l'argument métaphorique de l'autre partie en leur apposant une autre métaphore. Isabelle rappelle que le panel est censé « donner des pistes », le caractère ouvert de cette expression étant renforcé par l'aspect fermé de l'image du « cahier des charges », implicitement attribué à l'énoncé de la concrétisation. Brigitte reprend cette opération de contraste à son compte en insistant sur l'aspect évasif de la « piste » et en lui opposant l'idée d'un « Mappy », à savoir un outil d'orientation et de détermination des itinéraires. En somme, le groupe ne doit pas se contenter de pistes évasives, mais tracer les directions et les itinéraires que les élus doivent prendre. L'argument de la piste (terme pourtant extrait du mandat même) se retourne contre les partisans de la montée en généralité : une piste c'est peut-être ouvert, mais c'est évasif. Un plan, un « Mappy », c'est plus solide et donc davantage susceptible d'être suivi (d'effets). Cette argumentation apparaissant meilleure que celle des partisans de la montée en généralité, la production collective se concentre alors sur le détail des recommandations concernant la refonte de la CCSPL. Ces questions stratégiques réglées, on passe alors aux questions de fond de l'avis.

[126] Mappy est un site Internet de cartes routières. Il permet de situer une localité ou une adresse, et de calculer un itinéraire routier entre deux points en Europe. Cf. www.mappy.fr

e. Les « devoirs citoyens » des jurés

Le troisième temps est consacré à une première mise en commun des « devoirs citoyens » des jurés. Brigitte, Hélène, Jean et David font des propositions par écrit sur des *paper boards* ou sur un tableau. Les propositions sont expliquées oralement au reste du groupe par leur auteur. Elles sont ensuite discutées, et comme on le va le voir, suite à une reformulation collective (ou non), les idées sont classées sur de grandes feuilles au mur, censées représenter la structure de l'avis proposée par l'animation. Que ressort-il des devoirs citoyens des jurés qui prennent le stylo ?

Brigitte et Hélène se lancent les premières dans cette activité, en « allant au tableau » pour retranscrire ce qu'elles ont jugé bon de noter comme idées essentielles. Pendant ce temps, Isabelle explique oralement les points qu'elle juge fondamentaux dans l'avis citoyen :

> [Isabelle]: « moi j'avais souligné deux points. D'abord, tout ce qui concerne la question des modes de gouvernance, ce qu'il y a à faire. Et ensuite sur la gestion de l'eau proprement dite, voir ce qui est déjà en place comme la CCSPL, et ce qu'on peut faire : d'abord en amont pour protéger la ressource ou pour répondre à des crises ponctuelles - on en a vu encore un exemple dans l'actualité dans le Sud Ouest, à cause de la tempête des gens se sont retrouvés sans eau au robinet -, il faut répondre à ça. Et en aval, c'était la question du droit à l'eau : on parle de droit au logement, est-ce qu'on ne peut pas débattre sur le droit à l'eau. C'est comme ça que moi je vois les choses, mais bon c'est peut-être hors-sujet ! » [Extrait de retranscription vidéo]

Isabelle s'efforce de relier la question de l'activité de la CCSPL aux thèmes qui lui semblent prépondérants dans la gestion de l'eau : approvisionnement en eau potable, préservation de la ressource et droit d'accès pour tous à l'eau.

Alors que Brigitte et Hélène écrivent au tableau leurs premières recommandations, l'animateur remarque un signe de mécontentement chez Jean. Invité à se manifester, le panéliste communique son insatisfaction au moyen d'une prétérition : « *non je n'ai rien à dire, si ce n'est que je trouve que c'est le bordel* ». Il venait en outre de casser une branche de ses lunettes, ce qui l'avait logiquement contrarié. Jean s'en prend alors aux jurées qui écrivent « *trop petit* » et « *sans rien dire* », ce qui l'empêche de suivre et de préparer sa contribution : est-ce qu'elles ont un ordre de classement des éléments, ou est-ce qu'elles se contentent de « *tout mettre en vrac* » ? L'apostrophe est assez vive. Les deux jurées tentent de temporiser et invitent le panéliste à être patient, « *elles vont lui expliquer ensuite* ». Le juré accepte de « *se laisser aller* » et d'attendre la fin de la rédaction pour avoir les éléments de compréhension.

La proposition d'Hélène

De son côté, Hélène a fini d'écrire sa proposition sur *paper board*, ce qui nous donne la feuille suivante *:*

I et II => contrat signé

I. Face à la lecture du contrat que nous avons signé

- Les questions et textes sont assez complexes pour nous, citoyens ordinaires.

II. Pour l'existence d'une démocratie participative il faut une présence et que nos élus soient convaincus

- Ce sont des décideurs ⟶ budgets – mobilisation des troupes, etc. (cf. texte sur une meilleure implication des citoyens)

III. Eléments de réponse à la question 2 (le futur)

Gouvernance => prise de décision

Pour le citoyen = donner un avis + participer à la décision

Un groupe (CCSPL « améliorée ») = élus+ associations+ panel de citoyens

Engagement de tous : sur une durée nécessaire à l'accomplissement d'un thème.

Non renouvelable pour le panel

- Information sur le thème (visites, conférences)
- Réflexion
- Concertation ⟶ conclusion ⟶ avis
- Participation à la prise de décision
- Présence à la mise en place
- VIGILANCE, après la mise en place : remontée d'infos pour améliorer, faire évoluer….

Evaluation

Les deux points (I et II) de ce « devoir citoyen » portent sur le « contrat signé » par les jurés. Le troisième point consiste en des éléments de réponse sur la deuxième partie de mandat, entendue par Hélène comme « le futur ». Ces éléments portent à la fois sur l'amélioration de la CCSPL et les conditions nécessaires à l'engagement citoyen, comme le portage politique des démarches participatives par les élus et le dépassement d'un caractère strictement consultatif des procédures. Elle explique ensuite sa proposition oralement. Nous réservons le verbatim de son « devoir citoyen » pour expliquer la formalisation de l'avis. C'est ensuite au tour de Brigitte de présenter sa proposition.

Le devoir citoyen de Brigitte

Brigitte justifie ainsi son travail : « *moi j'ai essayé de jeter un plan très succinct de notre avis* » ; les panélistes l'encouragent : « *mais c'est très bien ça !* ». Voici sa feuille, telle qu'elle l'a rédigée :

Intro
A/ Les sources d'inspiration de nos réflexions
B/ Nos recommandations
1- Liste des ingrédients (1)
2- Mode d'emploi (2)
Actions d'une CCSPL améliorée
3- Ce qu'il ne faut pas
C/ Conclusion : légitimité et pérennité (rôle du politique)
Remerciements
(1) CCSPL : coquille vide
Choix des intervenants
Durée et fréquence des réunions
Budget participatif (montant à disposer)
(2) Comment faire venir le citoyen
Site internet
Jeton de présence
Brochure mensuelle

Elle développe sa proposition en explicitant le choix de la structuration du futur avis :

> « [Brigitte] : Comme dans toute dissertation, on a introduction, développement et conclusion. Pour l'introduction, je pensais qu'on pouvait présenter de façon très succincte ce qui existe, bien qu'on ne soit pas des experts et qu'il y a des experts pour ça mais bon… on peut aussi présenter nos sources d'inspiration et parler des gens qui sont intervenus et qui nous ont assuré la formation. Donc ça c'est pour planter un peu le décor. Ensuite on irait directement dans le vif du sujet avec nos recommandations, articulées en trois gros chapitres. » [Extrait d'interprétation vidéo]

On voit qu'elle a choisi une structuration un peu différente de celle d'Hélène, avec un schéma de type « dissertation ». L'introduction servirait d'apéritif, pour « *planter le décor* » avant d'entrer « *dans le vif du sujet* » :

> « D'abord, la liste des ingrédients, c'est-à-dire tout ce qu'on va dire qu'il faut pour que la mayonnaise prenne. Donc ça va être le choix des intervenants pour les élus, les associations et les citoyens ; la fréquence et la durée des réunions ; la possibilité de faire des CCSPL par thèmes ; et puis j'aimerais bien moi introduire la notion de budget participatif. J'ai trouvé ça très intéressant comme levier de motivation pour le citoyen que de se dire "*je suis acteur et partie prenante d'une partie du budget*". Cette liste est ouverte, mais je me disais qu'on pourrait la présenter en une quinzaine de points qu'on développerait ensuite. » [Extrait de retranscription vidéo]

A l'instar d'une mayonnaise qui nécessite certains ingrédients (et un certain savoir-faire !) pour être réussie, la nouvelle commission requiert de nouveaux moyens et modalités de fonctionnement, dont la panéliste propose de faire collectivement la liste. Elle adopte ensuite un style argumentatif plus subjectif (« *moi j'aimerais bien… j'ai trouvé ça très intéressant…* ») pour proposer la mise en place d'un budget participatif, qui aurait pour vertu d'intéresser les citoyens à la gestion des deniers publics. Elle convoque également le principe de précaution pour parer au rejet spontané de sa proposition : la liste qu'elle soumet est « ouverte » et donc susceptible de faire l'objet d'ajouts ou de compromis.

> « Une fois que les ingrédients sont déterminés, on passe au mode d'emploi, c'est-à-dire comment empiler ces ingrédients pour que ça marche et que ce soit viable, et une des pistes et questions que je me posais c'était : comment faire venir le citoyen ? Je suis allée voir sur le site de NM qui est pas mal, et je me disais qu'on pourrait faire une boîte de dialogue "*votre avis nous intéresse"*, où les gens pourraient déposer, en sachant qu'il faut en face à NM une personne dédiée pour que pour chaque proposition citoyenne, il y ait une première réponse automatique assurant de la prise en compte, puis ensuite une réponse personnalisée, avec envoi de brochures éventuellement, invitation à des réunions, inscription à des visites… pour déjà commencer à former le citoyen. Et ensuite, [s'adressant à Hélène], là je vais aller dans une direction un peu différente pour le panel, moi je pensais passer par le site Internet pour que les citoyens s'inscrivent dans la CCSPL améliorée, de façon volontaire, pour un mandat… » [Extrait d'interprétation vidéo]

Filant la métaphore de la recette qui marche, elle propose de passer au « mode d'emploi », dont elle donne la définition suivante : « *comment empiler les ingrédients* » pour que le produit soit viable. Cet exercice rhétorique montre comment les jurés travaillent la portée de leurs arguments en vue de leur approbation collective, et comment dans ce cas précis, ils se penchent minutieusement sur la « cuisine interne » du dispositif à refondre.

Son exposé est alors interrompu par de vives réactions sur la proposition de recrutement des citoyens sur volontariat contrastant avec la proposition de tirage au sort d'Hélène, qui exprime la première son désaccord sur la proposition :

> « [Hélène] : ce sera toujours les mêmes qui vont venir !
> [Garance] : et on ne touchera que certaines catégories !
> [Brigitte] : non mais attends ! Admettons par exemple que cent personnes s'inscrivent, ensuite un tiers impartial, suivant la catégorie, l'âge, etc. en choisira une dizaine et une quinzaine, et pour un mandat non renouvelable, c'est pas mal cette notion de non renouvelable. Mais avec la notion de volontariat
> [Hélène] : moi je ne serai jamais allée m'inscrire dans un truc comme tu parles
> [Isabelle] : et tout le monde n'a pas Internet !
> [Garance] : plein de personnes ne savent utiliser Internet non plus

> [*Brigitte défend son idée, on entend des onomatopées de désapprobation*] : j'ai parlé d'Internet, mais j'ai aussi prévu les brochures mensuelles de la commune ou de NM, on reçoit tous ces brochures
> [Isabelle et Nathalie] : non, pas forcément
> [David] : normalement, si
> [Isabelle et Nathalie] : Quand tu mets un autocollant « pas de pub », tu ne le reçois pas
> [Brigitte, *temporairement déstabilisée*] : pourtant, ce n'est pas de la pub…
> [Le Grand témoin] : ce n'est pas de la pub, mais ça arrive avec de la pub et ça part avec
> [Brigitte] : c'est sous cellophane, ça se distingue… bon enfin c'est des pistes, ce n'est pas du tout fermé ! » [Extrait d'interprétation vidéo]

Les panélistes convoquent soit leur expérience personnelle (« *moi je ne serai jamais allée dans un truc comme tu parles* »), soit leur savoir commun (« *tout le monde n'a pas Internet* »), soit des arguments d'autorité (« *on ne touchera que certaines catégories* ») ; Brigitte doit alors être « créative sous contrainte » pour réfuter les objections (Monnoyer-Smith, 2006). Lorsqu'une proposition trouve un sort moins heureux qu'une autre et que l'auditoire la met à l'épreuve, l'espace argumentatif se « resserre », au sens où il contraint l'orateur à contre objecter sur les points critiqués, et non plus seulement à argumenter sur les points qu'il souhaite étayer. Ces situations de complication argumentative sont intéressantes à analyser, car elles montrent comment les jurés peuvent être amenés à déployer de nouvelles stratégies de défense de leurs arguments, en adaptant leur portée au regard des objections formulées, avec le risque de devoir concentrer leurs ressources argumentatives sur une objection et de se faire déborder par d'autres.

⌖ ⌖ ⌖

Alors que l'animateur proposait d'aller plus avant dans la valorisation de ces deux propositions citoyennes, Jean, déclare que « *[lui] aussi, [il a] des choses à dire* » et prend le stylo pour restituer les points qui lui semblent importants[127]. A ce stade de la production collective, Alex déclare avoir l'impression « *qu'on tourne autour du pot* » et regrette que l'on n'aille pas davantage dans le concret d'une commission améliorée au regard des points suggérés dans les devoirs citoyens précédents :

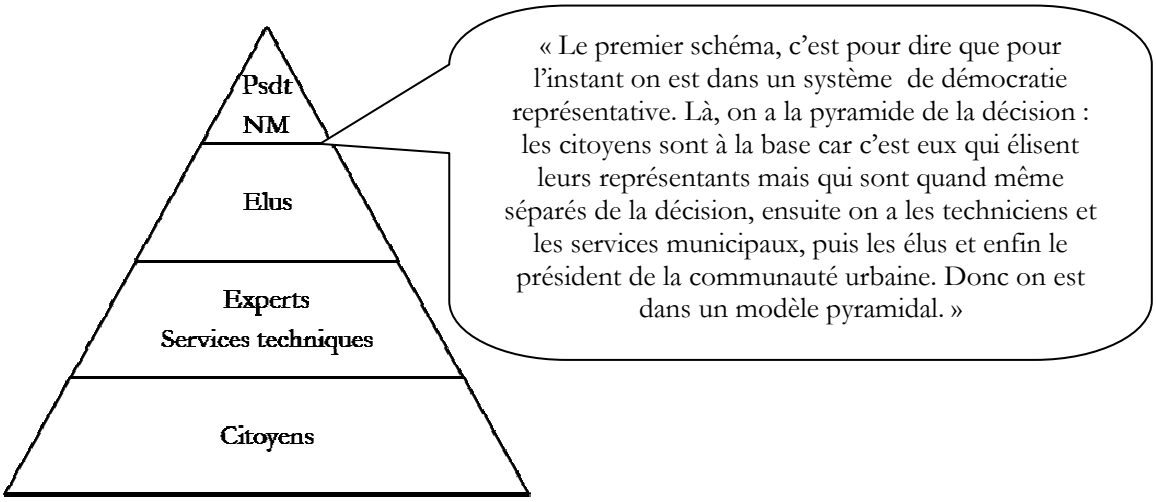
> « [Alex] : c'est juste qu'on tourne autour du pot depuis tout à l'heure, on propose des choses mais on revient toujours au vœu pieu d'amélioration de la CCSPL. Pour moi là, il faut peut-être représenter dans un schéma ce qu'on veut réellement et ce qu'on propose concrètement (…)
> [Brigitte] : mais tu ne veux pas qu'on mette un papier sur le mur derrière toi et que tu le fasses, ce schéma ?

[127] Un problème vidéo nous ayant empêchés de filmer cette séquence, nous sommes dans l'impossibilité de restituer précisément sa contribution écrite.

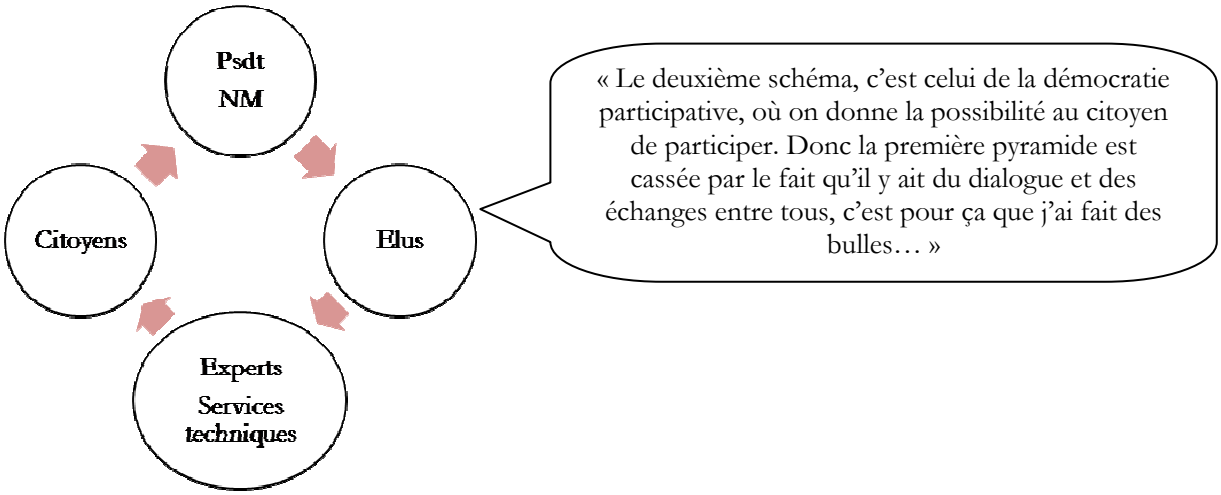
[Alex] : ah non, non… C'est peut-être idiot mais moi j'ai compris que la CCSPL c'était une coquille vide et qu'il fallait lui apporter une construction pour qu'elle fonctionne, on est d'accord ? Alors il faut faire un schéma et mettre en commun nos propositions
[Brigitte] : et bien, fais-le toi, le schéma de la CCSPL comme tu la voudrais
[David] : bon, il y a un stylo par là ? »» [Extrait de retranscription vidéo]

- *La contribution en situation de David*

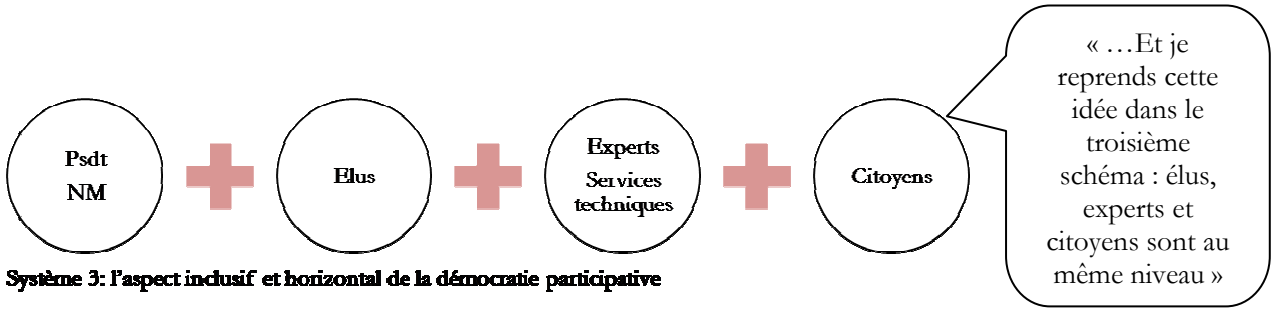
Devant les réticences d'Alex à prendre la plume pour proposer un schéma de structuration de la CCSPL, c'est David qui s'en charge, et propose deux séries de schémas, sa représentation de l'évolution du système représentatif vers une gouvernance plus participative, et une structuration de la démocratie participative à Nantes Métropole (NM). Voyons le premier schéma, qui se compose de trois figures graphiques.



Système 1: la pyramide de la démocratie représentative

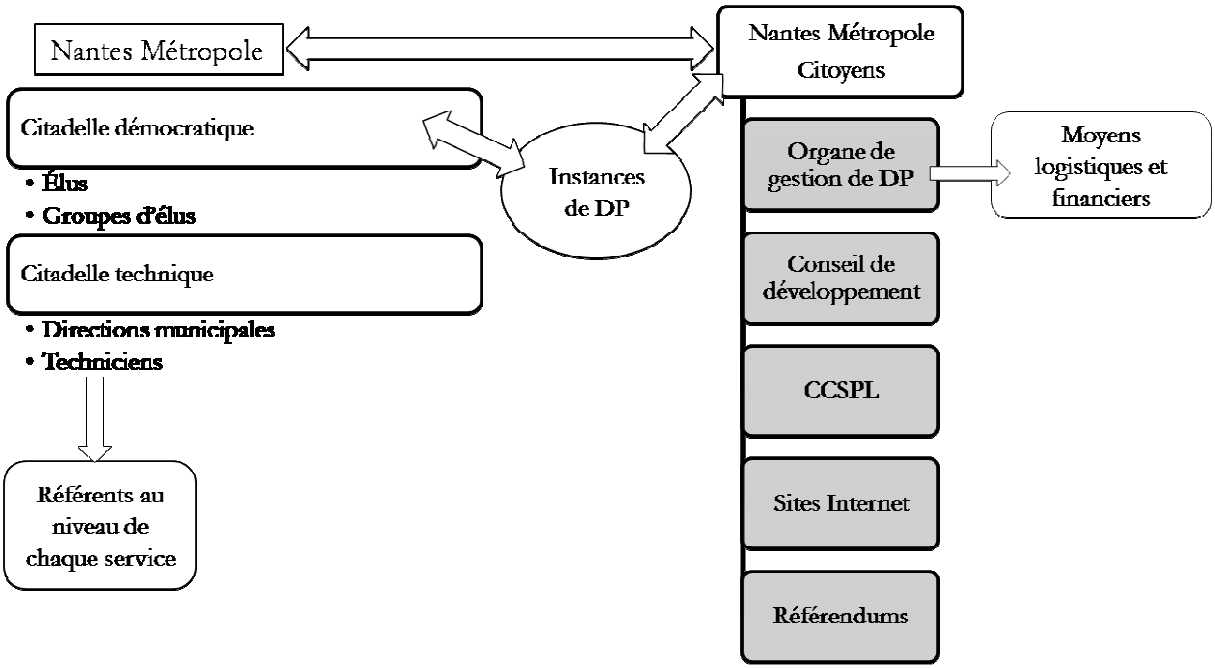


Système 2: l'aspect dialogique de la démocratie participative



Système 3: l'aspect inclusif et horizontal de la démocratie participative

Pour David, l'objectif est de passer d'un système politique de type 1 à un système de type 2 ou 3. Puis il présente et explique son deuxième schéma, qui consiste à formaliser une structuration de la démocratie participative à NM :



David détaille ce qu'il a voulu structurer :

> « On a NM aujourd'hui avec la citadelle démocratique avec les élus, et la citadelle technique avec les Directions de service. Là on trouverait les référents techniques [pour la CCSPL]. Et puis on a des instances de démocratie participative : Conseil de développement, CCSPL, des jurys citoyens, demain on pourrait avoir un site Internet pour l'information, et pourquoi pas le recours au référendum. J'ai mis la CCSPL dans ces instances mais ça m'embête un peu parce que du coup, c'est une instance parmi d'autres alors qu'on voulait en faire quelque chose de central, mais c'était pour le replacer dans un contexte plus général. Et ce qui me semble important, c'est de désigner au niveau de NM une personne chargée du dialogue citoyen et d'animer la démocratie participative. C'est ce que je désigne par « organe de gestion de la démocratie participative », concrètement c'est [le référent Dialogue Citoyen et Gouvernance (DGC)] qui va s'entourer de moyens humains et

> financiers pour le faire. Cette instance de gestion de la démocratie participative coordonnerait les instances de démocratie participative et ferait le lien avec les directions et l'administration, ce serait une courroie de transmission. Mais dans ce système, la CCSPL est en redondance avec le Conseil de développement où on a le même type de composition et qui peut déjà s'auto saisir sur les sujets comme l'eau, les déchets, les transports, et ce qui fait la force du Conseil de développement c'est que c'est une instance indépendante. Le truc, c'est que généralement avec deux types d'instance similaires, il y a des gens qui percolent et qui font des liens. » [Extrait de retranscription vidéo]

Comme on peut le voir, le schéma de David est techniquement élaboré. C'est le seul schéma de structuration globale qui a été proposé et qui tentait de réfléchir sur l'intégration d'une nouvelle CCSPL dans un réseau de dispositifs existants. Par ailleurs, la référence au référent de mission DGC traduit une identification claire des acteurs de la démocratie participative au niveau nantométropolitain. Pourtant, ces schémas, qui interviennent en fin de séance alors que l'attention collective commence à baisser, ne sont que très peu discutés en comparaison du temps passé sur les autres « devoirs citoyens ». L'animateur résume d'une phrase ce qu'il faut retenir, selon lui, de cette proposition graphique :

> « L'important à retenir dans cette contribution, c'est ce que disait Alex tout à l'heure, de considérer l'amélioration de la CCSPL dans le cadre d'un système global de gouvernance. On fait la pause ! » [Extrait de retranscription vidéo]

Regardons comment le fruit des « devoirs citoyens » est inscrit dans les feuilles préfigurant l'avis final.

f. La formalisation de l'avis : un bricolage méthod(olog)ique

Une fois la stratégie de positionnement définie et la production collective concentrée sur la refonte de la CCSPL, l'animation propose au groupe de recenser les énoncés et de les classer dans des grandes catégories, afin de ne pas en oublier et de hiérarchiser l'ensemble. A l'exception de Jean, les jurés acceptent cette méthodologie de travail :

> « [David] : on met tout en vrac, et après on fait rentrer dans des cases, mais on définit d'abord les grandes cases » [Extrait d'interprétation vidéo]

Les propositions et « devoirs citoyens » des jurés sont exposés puis ensuite discutés. Après leur reformulation collective (ou non), les idées sont classées dans des grandes feuilles collées au mur qui constituent la structuration de l'avis proposée par l'animation :

1) Une feuille « mots-clés », où seraient recensées les premières idées fortes de l'avis.

2) Une feuille « préambule », où seraient recensés les points jugés fondamentaux à souligner avant les recommandations proprement dites.

3) Deux feuilles « CCSPL améliorée » : une première feuille est divisée horizontalement en trois catégories : objectifs fondamentaux / objectifs opérationnels / conditions de réussite – hypothèses. La deuxième feuille divisée verticalement en deux colonnes « modalités » / « moyens », et horizontalement en deux, avec dans la deuxième partie, une rubrique « évaluation ».

Il n'y a pas de feuille clairement identifiée pour aligner les éléments de réponse à la question 2 du mandat, la réflexion collective tournant désormais essentiellement autour de la construction d'une réponse collective à la question 1. Cela peut également expliquer l'asymétrie qualitative et quantitative entre les deux parties de l'avis final. Examinons la façon dont les éléments sont reformulés, synthétisés ou développés et ensuite classifiés dans cette matrice préfigurant l'avis avec une séquence précise, le débriefing de la contribution d'Hélène.

- *Le traitement d'un « devoir citoyen »*

Une fois le « devoir citoyen » exposé, il faut encore en extraire des idées fortes et les rendre « inscriptibles ». L'animateur va alors expliquer le procédé, qui consiste tout d'abord à extraire les idées du devoir citoyen susceptibles d'être classées dans telle ou telle partie :

> « [L'animateur] : tu vois, là-bas j'ai mis "préambule" [sur une des feuilles], je pense qu'on aurait intérêt à mettre les questions générales d'ordre procédural, les questions tout à fait légitimes que tu poses sur le fait que les questions sont compliquées, parce qu'il y a plein de choses derrière : est-ce que la question est compliquée en soi ou est-ce que tu n'as pas eu assez de temps pour correctement t'en ré emparer, est-ce que par exemple le fait d'avoir un week-end de plus t'aurait permis d'aborder la question différemment ? Est-ce que c'est la question elle-même qui est trop compliquée ou est-ce le format de la réunion qui est trop court pour l'appréhender correctement ?
> [Hélène] : deux choses, d'une je pense que ce sont des textes qui sont quand même très complexes, et ensuite, oui on aurait eu plus de temps, il en serait sorti plus de choses.
> [L'animateur] : ce qui est important c'est que là vous êtes en capacité de vous auto évaluer et d'évaluer ce type de procédure d'atelier citoyen, moi ce qui m'intéresse c'est qu'il y a deux choses là, et c'est vraiment important de trancher ça : est-ce que des questions sont effectivement trop complexes pour être abordées par des citoyens profanes quelle que soit la méthode qui est employée, ou est-ce qu'aucune question n'est trop complexe pour être abordée par des profanes dès lors qu'on les informe correctement ?
> [Hélène] : oui, voilà (…) [elle acquiesce à la seconde proposition]
> [L'animateur] : ça pour moi par rapport au travail que vous faites c'est important de le mettre en préambule, de dire que vous considérez en tant que citoyen profane qui en a fait

> l'expérience, que tout citoyen peut se prononcer sur un sujet. » [Extrait de retranscription vidéo]

Nous avons là les épreuves de traduction successives qui aboutissent à la recommandation inscrite dans l'avis final, « *nous insistons sur le fait qu'aucun sujet n'est trop complexe pour les profanes* », argument porté par Hélène et qui a fini par migrer du préambule en conclusion. Elle a été initialement placée dans le préambule grâce à un relais efficace de l'animateur, qui amène tout d'abord la jurée à préciser sa pensée sur la complexité du sujet : est-ce une question de temps pour s'approprier un sujet ou est-ce lié aux limites de la capacité d'entendement / d'intéressement du citoyen ? Hélène se prononce en faveur de la première option. Il cadre ensuite sur un extrait, « *aucune question n'est trop complexe pour être abordée par des profanes dès lors qu'on les informe correctement* » du devoir citoyen, et le classe dans les éléments de préambule. Ce premier travail d'extraction est suivi par un deuxième exercice de maïeutique, afin de faire ressortir les thèmes centraux et les reformuler en idées fortes, comme l'illustre cette séquence sur la question III du « devoir citoyen » :

> « [L'animateur] : dans ta phase III, si tu avais à résumer en deux points-clés, tu choisirais lesquels ?
> [Hélène] : je garderais la composition en trois collèges, le travail sur un thème dans un temps déterminé, et l'aspect non renouvelable
> [L'animateur] : d'accord, bon tu en as dit trois mais on peut garder ces trois-là
> [Hélène] : oui, et il faut aussi que dans les actions figurent ce lot-là : information, concertation, avis, participation à la décision, remontée d'informations et vigilance !
> [L'animateur inscrit sur une feuille en s'adressant à Hélène] : je le mets en vert, sur la partie "mécanique", on va dire : composition avec inclusion de citoyens, durée sur thématique, et puis si on considère qu'information, concertation etc. c'est intrinsèque à la mécanique et que ça fait partie du travail interne au groupe, quels points particuliers on garde ?
> [Hélène] : les points particuliers, c'est "mise en place" et "évaluation"
> [L'animateur] : donc ce qu'on pourrait résumer avec l'idée d'une véritable participation à la prise de décision, c'est que le travail a vocation à délibérer ?
> [Hélène] : oui
> [L'animateur] : donc je le mets comme ça : délibératif avec un point d'interrogation, et évaluation. » [Extrait d'interprétation vidéo]

Mots-clés
→ Auto saisine
→ Formation / information
→ Moyens humains / financiers
→ Volonté politique
Au changement

[Panéliste H] => La mécanique
Composition avec inclusion citoyen
Durée sur thématique
Délibératif ? Evaluation

Le travail de mise en mots-clés se fait sur proposition de l'animation et sous validation de l'auteur. On obtient ainsi un classement d'énoncés résumés en mots-clés, qui peuvent ensuite être placés dans les différentes parties des feuilles. Parfois, l'animateur doit adopter une politique de reformulation et de synthèse forte pour rendre un énoncé clair ou éviter que l'effort de traduction demandé au nonce ne se fasse en des termes similaires. La chaîne d'actions proposée par Hélène pour inclure le citoyen de l'information à l'évaluation des dispositifs de participation, est ainsi comprimée et résumée en deux termes : « délibération » et « inclusion », tandis que les seuils d'information et d'apprentissage sont réservés pour la partie « mécanique interne » des dispositifs de participation, qui s'incarnera dans les principes de bon sens dans la partie 2 de l'avis final. Les mots-clés issus de cette épreuve de reformulation (signalés en vert) viennent alimenter la feuille des « mots-clés », feuille qui préfigure les idées importantes de l'avis. Cette politique de classement des idées régit le reste de la réflexion collective. Dorénavant, pour qu'une proposition soit validée comme recommandation, il faut qu'elle trouve sa place dans les catégories définies dans les feuilles, et qu'elle y soit inscrite au sens propre du terme.

Les cinq contributions citoyennes (Isabelle, Hélène, Brigitte, Jean et David) font l'objet de relais et de traductions fortement contrastés en fonction du temps imparti et posent les fondements de l'avis final (Chapitre 6).

- *Des recommandations hors « devoir citoyen »*

Donnons deux autres exemples de classement de recommandations qui ne sont pas issues d'un « devoir citoyen » d'un juré. La première est celle de l'extension du nombre de membres de la CCSPL [partie 1de l'avis], initiée par l'animation :

> « [L'animateur] : sur la question des sous-commissions et de la dynamique de la commission, on le voit avec l'exemple de la CCSPL de Lyon, est-ce que vous ne pensez pas que ça dépend du vivier aussi ? A Nantes Métropole, ils sont quoi ? 18, 20 ? A [la CCSPL de] Lyon ils sont 60, il y a une capacité de travail autre. Donc je me demande si l'extension du champ de compétences et la division en sous commissions, ça ne sous-tend pas l'extension du nombre de membres ?
> [Jean et Nathalie] : bien sûr ! C'est dans les moyens qu'il faut le mettre
> [Jean] : on ne peut pas faire des sous-commissions à 18

> [L'animateur 2] : donc extension de champ de compétences égale extension des membres, je le range dans les moyens, et là on rejoint ce qu'avaient dit Hélène et Brigitte sur l'inclusion de citoyens, pour ramener du sang neuf » [Extrait d'interprétation vidéo]

L'exemple de classement ici est intéressant au regard de l'appropriation du processus par les jurés. La recommandation émane de l'animation, Jean et Nathalie la valident et lui trouvent une place dans les catégories. Pour eux, l'extension du nombre de membres relève des moyens à recommander dans l'avis pour améliorer le fonctionnement de la CCSPL. Voilà la recommandation inscrite. En validant cette dernière, l'animateur fait également valider l'extension du champ de compétences, qu'il juxtapose aux éléments issus du débriefing et de la reformulation des devoirs citoyens de Brigitte et Hélène.

La seconde recommandation concerne la désignation de référents techniques « dialogue citoyen » au sein des services [partie 1]. Suggérée par Nathalie, elle pose davantage de problèmes de classement au groupe :

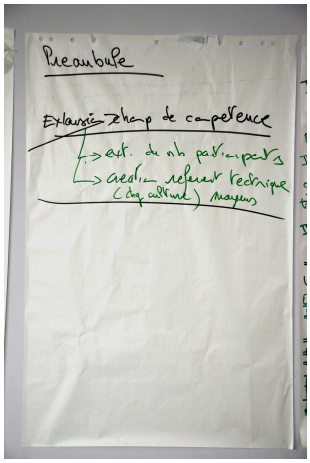
> « [Nathalie] : c'était l'idée que je voulais développer (…) : si on veut que ça fonctionne bien, il faut impliquer le plus de gens au niveau de l'administration de Nantes Métropole-
> [Jean] : il faudra le signaler dans les "moyens"
> [Le Grand témoin] : c'est la colonne "modalités de fonctionnement", avoir un référent dans chaque service
> [L'animateur 2] : donc on a une triple extension : dans le champ de compétences, dans les membres et dans les référents dans les services » [Extrait d'interprétation vidéo]

L'animation exploite à bon escient l'idée de « triple extension » présentée comme une succession logique d'éléments à recommander, pour clarifier la structure de l'avis, mais le collectif demeure indécis sur le placement de l'énoncé. Il ne parvient pas à déterminer si la désignation de référents doit figurer dans la catégorie des moyens ou des modalités de fonctionnement. L'énoncé migrera d'une catégorie à l'autre, avant d'être stabilisé comme recommandation dans les modalités de fonctionnement de la nouvelle CCSPL, comme conseillé par le Grand témoin. Certains énoncés lancés dans le débat traversent ainsi une zone de confusion et d'incertitudes avant d'être stabilisés. Ces zones de confusion sont bénéfiques à l'activité de production collective car elles contraignent les participants à préciser le sens des termes et de questionner en permanence la pertinence du cadre du débat (ici, les catégories de classement des idées).

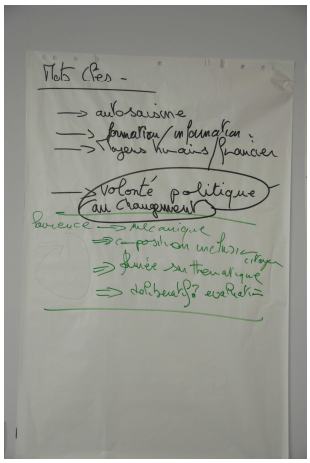
Les feuilles obtenues en fin d'atelier

Voici le classement des idées que nous avons obtenu en fin de séance. Sur chaque feuille, nous préciserons entre crochets en bleu [où est finalement inscrite la recommandation dans l'avis] et [celui/celle/ceux qui a/ont lancé l'énoncé dans l'espace de débat]. Ceci nous permettra d'analyser le degré de « migration » des énoncés pour parvenir à un produit fini et de repérer les principaux contributeurs de l'avis en séance. Comme le WE3 n'a pas été filmé intégralement, on ne peut effectuer de recoupement systématique avec nos retranscriptions pour restituer l'étape de traduction. On se penchera alors sur les décalages éventuels d'inscription des recommandations dans les feuilles et leur ancrage dans l'avis final, en interrogeant les raisons et le sens de ces « migrations ».

La feuille de préambule et les mots-clés de l'avis



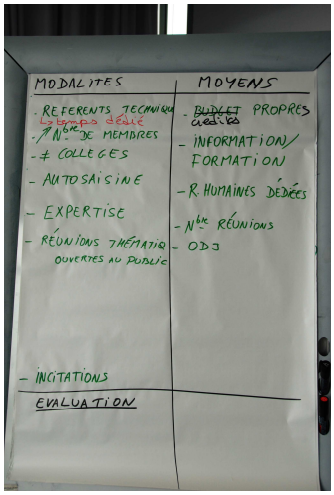
Préambule
Extension du champ de compétence [CCSPL Partie 1] [Animation] → Extension du nombre de participants [CCSPL Partie 1] [Animation] → Création référent technique [CCSPL Partie 1] [David+Nathalie] : changement de culture majeur [David]



Mots clés
→ Auto saisine [CCSPL Partie 1] [Animation] → Formation / information [Partie 2] [collectif] → Volonté politique au changement (entouré) [Préambule + partie 1+ partie 2+ conclusion] [collectif]
Mécanique [CCSPL] [Hélène] :
→ Composition : inclusion citoyen [CCSPL Partie 1] → Durée sur thématique [CCSPL Partie 1] → Délibératif ? Evaluation [Partie 2] [Grand témoin]

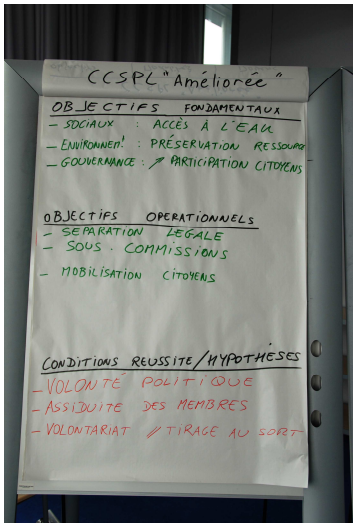
On peut voir qu'à la fin du WE3, le préambule ne ressemble pas du tout à la version finale de l'avis. Les éléments contenus dans la feuille « préambule » sont plutôt des éléments qui vont migrer dans les moyens de refonte et de fonctionnement de la CCSPL. L'idée du changement culturel que représente le passage d'un système « vertical » à un système participatif sera déplacée dans la conclusion. Quant à la feuille des mots-clés, elle contient plusieurs types d'énoncés qui seront « dispatchés » dans la première mouture de l'avis, que ce soit les énoncés inscrits en noir qui consistent en des points de consensus spontané ou ceux écrits en vert qui sont issus du travail de reformulation du « devoir citoyen » d'Hélène. On y retrouve ainsi des éléments de refonte sectorielle de la CCSPL qui migreront dans la partie 1 (auto saisine, inclusion de citoyens, missions thématiques et à durée déterminée), des éléments de préambule qui seront remontés dans la partie « préambule » de l'avis (volonté politique de changement) et des « principes de bon sens » qui seront déplacés dans la partie 2 (information et formation, évaluation des dispositifs de participation). La structuration du préambule tel qu'il figure dans l'avis final demandera à l'équipe d'animation un remaniement quasi total, en se fondant sur les éléments de consensus qui ont émergé tout au long de la procédure et qui auront été consignés dans la prise de notes.

Les feuilles sur la refonte de la CCSPL



CCSPL « améliorée »	
Modalités	Moyens
▪ Référents techniques (temps dédié) [CCSPL Partie 1] [Nathalie] ▪ Augmenter le nombre de membres [CCSPL Partie 1] [Animation] ▪ Différents collèges [CCSPL Partie 1] [H] ▪ Auto saisine [CCSPL Partie 1] [Animation] ▪ Expertise [Grand témoin] ▪ Réunions thématiques ouvertes au public [CCSPL Partie 1] [Animation] ▪ Incitations [CCSPL Partie 1] [Brigitte]	▪ Crédits propres [CCSPL Partie 1] [Hélène+Brigitte] ▪ Information / formation [Partie 2] [tous] ▪ Ressources humaines dédiées [CCSPL Partie 1] [Nathalie+ David] ▪ Nombre de réunions [CCSPL Partie 1] [Nathalie] ▪ Ordres du jour [Grand témoin]
Evaluation [Partie 2] [GT]	

On trouve ensuite dans une première feuille le récapitulatif des modalités de fonctionnement et des moyens à attribuer à la structure pour une CCSPL améliorée. Concernant les « modalités » nouvelles, c'est surtout l'animation qui en est à l'initiative, tandis que les « moyens » proviennent davantage des jurés. La proposition d'évaluation était à la base une catégorie de classement, mais à la fin de la séance elle ne contient pas d'éléments plus détaillés. La division entre « modalités » et « moyens » a parfois pu poser problème au groupe, certains éléments comme l'organisation des réunions de la CCSPL « bis » pouvant être classés dans les deux catégories.

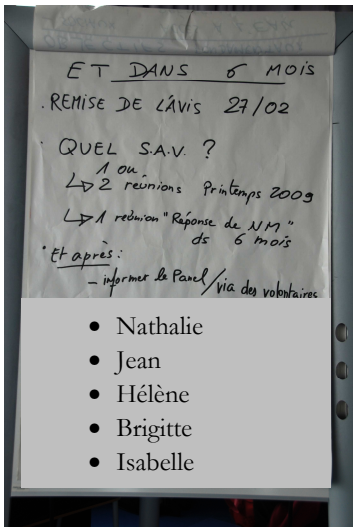


CCSPL « améliorée »
<u>Objectifs fondamentaux</u>
▪ Sociaux : accès à l'eau [Préambule] [I] ▪ Environnement : préservation ressource [Préambule] [Jean] ▪ Gouvernance : encourager la participation citoyenne [Préambule+partie 1+partie 2+conclusion] [collectif]
<u>Objectifs opérationnels</u>
▪ Séparation légale [?] ▪ Sous-commissions [CCSPL Partie 1] [Hélène] ▪ Mobilisation citoyens [Partie 2] [Brigitte]
<u>Conditions réussite / hypothèses</u>
▪ Volonté politique [Préambule+partie 1+partie 2+conclusion] [collectif] ▪ Assiduité des membres [Partie 2] [collectif] ▪ Volontariat // tirage au sort [CCSPL Partie 1] [Brigitte // Hélène]

Dans une deuxième feuille « CCSPL améliorée », sont listés des objectifs qualifiés de « fondamentaux », des objectifs « opérationnels » et les conditions de réussite de la nouvelle CCSPL. Les idées qui y figurent sont toutes issues d'un ou plusieurs jurés. On retrouve dans les objectifs fondamentaux d'une part celui de l'atelier, à savoir l'amélioration de la gouvernance par l'encouragement de la participation citoyenne et d'autre part, les enjeux citoyens de la gestion de l'eau. Cette catégorie d'objectifs « fondamentaux » migrera logiquement dans le préambule de l'avis. Les objectifs qualifiés d'« opérationnels », c'est-à-dire ceux qui permettent le fonctionnement pratique du nouveau dispositif de gouvernance, rejoindront la liste des moyens

et des modalités de fonctionnement de la nouvelle CCSPL en partie 1, étant donné la proximité de signification de ces trois catégories. Enfin, les conditions de réussite seront déplacées dans la partie 2, au sein des « principes de bon sens » (pour l'assiduité des membres), voire inscrits dans toutes les parties lorsque le point est jugé central (pour la volonté politique notamment, ainsi confirmée en recommandation « leader »). Les modalités de recrutement du collège citoyen, qui n'étaient pas vraiment à leur place dans cette catégorie, ont logiquement migré vers la partie 1, dans les moyens et modalités de fonctionnement de la nouvelle CCSPL.

L'après atelier



Et dans six mois
- Remise de l'avis 27/02 - Quel SAV ? [conclusion] [Grand témoin] → 1 ou 2 réunions au printemps 2009 → 1 réunion « réponse de NM » dans 6 mois - Et après Informer le panel / *via* des volontaires
Volontaires
• Nathalie • Jean • Hélène • Brigitte • Isabelle

Enfin, une feuille récapitule les éléments pour organiser l'après atelier citoyen. Elle constitue la synthèse graphique des débats sur la préparation de la restitution publique de l'avis, sur l'organisation du « service après-vente » de l'atelier et la création du comité de relecture, avec l'inscription des candidatures volontaires. Les initiatives de suivi seront inscrites dans la conclusion de l'avis final.

Comme on peut le voir, la première mouture de l'avis à partir de ces énoncés mis en mots-clés a nécessité un travail important de remaniement de la part de l'animation. Nous allons voir ce qu'il advient de la mouture provisoire de l'avis en comité de relecture.

3. Deux séances de production supplémentaires

Alors que l'équipe de conception et d'animation supputait qu'il serait difficile de contacter des citoyens profanes en annonçant un temps d'investissement dans la démarche supérieur à trois week-ends (WE), une fois la communauté plongée dans l'ébullition collective, cela a semblé bien court. La temporalité courte de l'atelier ayant fortement limité la dynamique d'investissement qui s'est esquissée à l'issue des WE, les panélistes, qui se sont pris au jeu, n'ont pas hésité à consacrer finalement l'équivalent d'un WE supplémentaire à la finalisation de l'écriture de l'avis. Le panel, qui s'était approprié le double enjeu du mandat et avait pris au sérieux la mission qui lui était confiée, se souciait de rendre un avis « propre et construit ». Une première réunion du comité de relecture a eu lieu le 12 février, pour examiner et apporter les corrections jugées nécessaires à la version provisoire envoyée au préalable par le prestataire. Une seconde réunion a eu lieu en plénière le 19 février pour entériner collectivement le produit final avant remise aux élus. Dans le comité de relecture, on retrouve les panélistes sur lesquels l'opération d'intéressement et de concernement semble avoir été la plus opérante, qui ont montré le plus de motivation durant l'atelier et qui ont assez tôt endossé chacun à leur manière le costume du « bon citoyen » (Talpin, 2006) en habitant des rôles spécifiques : Jean, seul homme du comité mais nettement leader référent, Nathalie, la « scribe-sage-médiatrice » de l'atelier, Brigitte et Hélène qui entretiennent la mise en tension lors des débats, et enfin Isabelle, « contributrice appliquée » qui depuis le début s'investit activement dans toutes les phases de l'atelier « *pour voir* », et qui s'est rajoutée au comité de relecture alors qu'elle ne s'était pas portée volontaire : « *j'y ai réfléchi après coup, et je me suis dit que ça serait intéressant de voir comment on allait faire* ».

Dans la perspective d'ouverture de la « boîte noire » de la production d'un avis citoyen, ne pas observer les modalités de correction par les jurés de la première version fournie par l'équipe d'encadrement nous aurait fait manquer une étape cruciale du processus. La réunion du 12 février 2009 a donc fait l'objet d'une observation participante de la part de L. Soriano et moi-même, ce qui nous permis d'observer dans le détail les modalités d'appropriation de l'avis. Par ailleurs, je comptais sur cette réunion pour présenter Laurent, dont le stage venait de commencer, pour qu'il rencontre certains membres du groupe.

La méthodologie adoptée par l'équipe d'animation pour initier la rédaction collective de l'avis et qui consiste à envoyer une version « martyre » de l'avis effectuée par leurs soins, a pour avantage de soulager l'angoisse de la page blanche des panélistes. Lorsque nous arrivons à l'heure prévue

de réunion, le comité est déjà en plein travail de relecture, une besogne méticuleuse, assez scolaire en un sens et très appliquée : Isabelle et Nathalie effectuent une relecture du document à voix haute, chacun expose ensuite le travail de correction personnel qu'il a effectué. Je m'enquiers de l'avis général sur la proposition : tous considèrent que l'avis est un peu long et qu'il y a parfois du « blabla inutile » et des redondances. L'avis est considéré de façon générale comme indigeste, avec des phrases à alléger. Le groupe en arrive rapidement à la conclusion d'une nécessaire correction de cette version amendée par le Grand témoin. Pour parvenir à mettre en commun leurs corrections individuelles, Isabelle et Nathalie remplissent le rôle du scribe en insérant les modifications sur le texte même sur un ordinateur portable branché à un rétroprojecteur afin que tous puissent suivre les changements et réagir en direct.

a. Passer l'avis provisoire « à la moulinette »

Chaque terme de l'avis martyr est soumis au filtre citoyen. Chaque phrase est revisitée, redécoupée, segmentée et simplifiée. Les relecteurs prennent le temps jugé nécessaire à débattre sur certains termes, visant à rendre le propos plus visible. Par exemple, l'expression « règles du jeu » occupe l'espace de débat pendant un long moment, étant jugée inappropriée par certains, pertinentes pour d'autres. Le texte initial prend progressivement une tournure plus sobre, plus simple et plus solennelle. Certaines formules jugées trop « euphorisantes » (« *est-on vraiment à notre place en disant cela ?* », demande Jean) sont tout simplement supprimées. Un ton sérieux est privilégié, les aspects humoristiques ou récréatifs du texte sont généralement évincés. Comme le montre cette compilation de remarques, la réappropriation de l'avis passe par une distanciation critique :

> « [Brigitte] : Moi ce qui m'a choquée dans cet avis, c'est qu'à plusieurs reprises, le citoyen apparaît comme stupide, comme s'il était bête, un naïf
> [Hélène] : Moi vraiment ça me gêne, cette expression « règles du jeu », ce n'est pas un jeu, on n'est pas dans un jeu avec les élus, c'est sérieux
> [Isabelle] : Ouh là, ces phrases sont beaucoup trop longues !
> [Jean] : Y'a des phrases, c'est d'un lourdingue ! (…) Mais on s'en fout de ça, on l'a déjà dit !
> [Nat halie] : A ce moment-là [en pointant un paragraphe], on fait comme à l'école, on fait une transition » [Extrait des notes de terrain]

A l'instar d'un « compte-rendu risqué » (Latour, 2007), la version martyre de l'avis subit ainsi les modifications et torsions nécessaires à l'opération d'appropriation, afin que le résultat final satisfasse les critères de pertinence citoyenne de l'avis : clarification des propos, choix de termes jugés plus simples, raccourcissement des phrases, élimination des répétitions et passages jugés

redondants. Les différentes options de ponctuation même font l'objet de débat et un grand souci est porté à la correction grammaticale et orthographique. Les jurés relecteurs effectuent également des amendements sur le texte même. Par exemple, à la page sept de l'avis, sur le point concernant les attributions élargies de la CCSPL, une panéliste fait la remarque suivante:

> « Oui mais là, on ne prend que des exemples dans l'eau, il nous faut citer des enjeux qui concernent les autres services urbains aussi » [Extrait des notes de terrain]

Ces opérations d'ajustement du texte sont ponctuées de préoccupations quant à la légitimité du panel à émettre des recommandations envers les acteurs locaux :

> « Est-ce qu'on a vraiment le droit, nous citoyens lambda, d'exiger des associations ou des élus qu'ils rendent des comptes à chaque fois de ce qui se dit à la CCSPL ? » [Extrait des notes de terrain]

Comme on peut le voir, le questionnement concernant les devoirs et attributions du citoyen lambda envers les membres de la CCSPL qui a été prégnant tout au long de l'atelier, n'a pas quitté les jurés, même une fois les portes de ce dernier refermées.

b. Une recherche permanente du consensus

De façon quasi systématique, l'ensemble des femmes se tourne vers l'homme du groupe pour valider les points de modification et arrêter une décision : « *bon alors, Jean, tu valides ?* », avec comme constante la quête de l'expression qui fasse consensus. Le cas échéant, l'accord négocié s'effectue par un travail de reformulations successives. Les termes qui continuent à « ne pas passer » pour certains des membres sont soulignés par un commentaire « ne fait pas consensus » et sont destinés à être soumis à l'avis du panel en plénière. Parfois, la censure ou correction collective s'exerce envers un seul des membres :

> « [Isabelle] : Et si on mettait plutôt un bureau qui chapeauterait l'ensemble des sous-commissions [de la CCSPL rénovée, ndlr]?
> [Brigitte, Hélène, Jean et Nathalie] : ah non, la fonction du bureau, ce n'est pas ça, le bureau a une fonction administrative » [Extrait des notes de terrain]

Ces temps de relecture prolongent, dans des modalités plus restreintes, l'activité délibérative. Des expressions et termes sont revisités, soupesés, votés. Des propositions sont déplacées, certaines situées dans le corps de développement migrent dans le préambule ou la conclusion et inversement, d'autres sont raccourcies ou étoffées. Le comité de relecture fait preuve d'un souci remarquable de mener à bien la mission d'appropriation et de traduction citoyenne qu'il s'est confiée, avant la plénière :

> « [Jean] : On ne va pas traiter des mêmes choses la semaine prochaine, il faut qu'on ait quand même tout revu, tout corrigé, sinon ça va partir dans tous les sens » [Extrait des notes de terrain]

La nouvelle version obtenue suite à cette relecture fera l'objet d'une validation collective lors de la seconde réunion en plénière le 19 février, où tous les panélistes seront présents, à l'exception des panélistes qui se sont désistés en début ou au cours de la procédure et qui seront pour la plupart absents à la restitution publique du 27 février 2009. Cette seconde réunion en plénière ne poursuivait pas réellement l'objectif d'écriture - ni de réécriture - de l'avis, elle visait la validation collective de la version retravaillée par le comité et consistait en une « répétition générale » pour la restitution publique à venir, pour laquelle les panélistes avaient manifesté un grand souci de préparation. Signe de cette prise au sérieux de la tâche qui leur avait été confiée, une série de mails avait été échangée entre les jurés relecteurs et les organisateurs pour peaufiner la répartition des parties à lire, et a servi de remise en question critique de la structuration de l'avis[128].

D. Les suites de l'avis citoyen Dem'eau

On peut résumer ainsi les principales suites données à ce jour à cette expérience innovante :

27 février 2009	Restitution de l'avis citoyen - présentation de l'avis et des recommandations - engagements des élus à donner des réponses dans les 6 mois
Mars 2009	Mise en ligne de l'avis citoyen sur le site Internet de Nantes Métropole
24 mars 2009	Réunion de la CCSPL pour présenter l'avis citoyen - échanges sur les recommandations - proposition de participer à un groupe mixte « associations » « panélistes » pour débattre de l'évolution de la CCSPL
29 avril 2009	1ère réunion du groupe mixte CCSPL / panélistes volontaires
5 mai 2009	Présentation de *Dem'eau* en Groupe de Pilotage Politique « Environnement et Services Urbains » (GPPESU)
2 juin 2009	1ère réunion « nouvelle formule » de la CCSPL
?	Onglet « CCSPL » sur le site Internet de Nantes Métropole

[128] Pour ne donner qu'un exemple, Jean a envoyé un mail à l'ensemble des protagonistes suite à la réunion en plénière, où les séquences de lecture avaient été réparties entre les jurés : « *Ici, Jean. J'ai donc testé la lecture des parties de notre avis qui me concernent : Avant-propos : 3 mn / Préambule : 4 mn / Conclusion : 3 mn. On voit donc qu'il y a une ambiguïté dans les mots "introduction", "avant-propos" et "préambule", qu'il conviendra de régler avant la réunion... Bise à tous* ».

1. La restitution semi-publique de l'avis

Une fois l'atelier terminé, l'équipe de conception et d'encadrement a préparé, en collaboration avec les panélistes, la restitution de l'avis citoyen. Comme convenu, les élus ont reçu l'avis une semaine avant la restitution, afin de pouvoir en prendre connaissance et préparer quelques éléments de débat avec les panélistes. L'avis remis par le panel est accessible à l'adresse suivante[129] :

http://www.nantesmetropole.fr/1236178012279/0/fiche___actualite/

La restitution publique de l'avis est une étape protocolaire inhérente aux procédures participatives. Elle permet la rencontre des différents groupes d'acteurs concernés et joue un rôle important pour la crédibilité de la démarche mise en place. Dans le cas de l'atelier *Dem'eau,* elle avait pour fonction de rassurer sur la prise en compte de l'avis par les commanditaires. L'objectif était double : présenter l'avis citoyen élaboré collectivement par certains jurés et avoir un premier échange sur leurs recommandations, puis discuter de la démarche d'atelier citoyen comme levier d'une nouvelle forme de dialogue citoyen. Le format retenu est celui d'une restitution « semi publique » sur invitation, avec entre autres publics, les acteurs qui ont été contactés à un moment ou un autre du projet *Dem'eau* par la Direction de l'eau (DE) ou moi-même - qu'ils soient élus, membres d'associations ou professionnels -, des chefs de service et une partie des agents de la DE et de la régie, ainsi que le Conseil de développement et la CCSPL. Quelque deux cents invitations ont été envoyées, pour une assistance de quatre vingt personnes le vendredi 27 février 2009, de 18h30 à 22h.

L'organisation de la restitution de l'avis citoyen de l'atelier *Dem'eau* avait été pensée en fonction des différents cas de restitution d'ateliers auxquels le référent DGC et moi-même avions pu assister, de l'expérience du prestataire en la matière et au regard des travaux soulignant l'importance de la topographie des lieux, loin d'être anodine :

> « La représentation semble ne pas pouvoir être redoublée par un dispositif scénique trop marqué. A trop faire signe de la représentation, même de manière involontaire, on prend le risque d'en révéler le mécanisme » (Blondiaux et Lévèque, 1999, p. 35-36)

[129] Il figure par ailleurs en annexe 5.

L'égalité de traitement de tous les participants, élus comme citoyens, a primé pour organiser les différentes séquences de la restitution publique et l'organisation spatiale a été particulièrement travaillée de façon à éviter toute asymétrie de traitement ou de ressources entre les différents acteurs (toute forme de tribune surplombante reproduisant la frontière entre élus et citoyens a notamment été évitée).

La restitution a eu lieu à la salle d'exposition du Centre des Congrès, au siège de Nantes Métropole (NM), un lieu ouvert et haut en couleurs. Elle se composait de trois temps majeurs (description de la démarche, lecture de l'avis et débat) animés par le facilitateur des séances de l'atelier. Le service de communication externe de NM s'était chargé d'un fond d'écran avec une mosaïque de photos prises durant l'atelier. La restitution fut ouverte par Fabrice Roussel, qui rappela la place de l'atelier citoyen *Dem'eau* dans la politique de dialogue citoyen et de gouvernance des services urbains de la métropole ainsi que la place des démarches consultatives dans la politique globale de NM, et énonça le mandat donné aux panélistes. Après le mot d'accueil et de remerciement des élus, la présentation de l'atelier citoyen *Dem'eau* (organisation, animation et vécu) était étayée de passages vidéo illustrant quelques temps forts de la réflexion collective. Le récit de l'atelier devait être pris en charge par le Grand témoin, qui préféra clôturer la restitution par un discours, confortant ainsi l'idée d'une grande autonomie du personnage par rapport aux fonctions qui lui étaient initialement assignées. Je me chargeai donc de ce récit, puis la parole fut donnée aux panélistes qui s'étaient portés volontaires pour une lecture extensive de l'avis. Après l'exposé, certains prirent la parole pour apporter leur témoignage personnel ou poser une question aux élus. Un débat fut ensuite animé entre les élus et le panel, puis élargi au public avec prises de paroles ou témoignages de personnes ayant pris part et/ou suivi, à des degrés divers, au montage et à la réalisation de l'atelier citoyen *Dem'eau*[130], ou d'autres personnes ayant des questions à poser ou des remarques complémentaires, à l'instar de Gérard Allard qui en tant que représentant associatif à la CCSPL et expert sollicité dans l'atelier, souligna la potentialité des suites à donner concernant les pistes d'amélioration du dispositif de la CCSPL proposées dans l'avis. La restitution fut clôturée par un mot du responsable scientifique du projet *Dem'eau* et par un discours à fondement philosophique du *Grand témoin* consacré au doute et à la confiance, qui bien que considéré par l'ensemble du public

[130] Par exemple, les étudiantes du « Staff *Soci'eau* » avaient tenu à rencontrer ces panélistes qu'elles avaient contactés par téléphone et ont donné leurs impressions concernant la phase de recrutement. Laurent Soriano est intervenu pour donner son sentiment concernant le travail du comité de relecture lors de la réunion du 12 février 2009.

comme quelque peu « hors-sol », a permis une élévation et une montée en généralité certaine de la séance vers les éléments éthiques et moraux nécessaires à la pratique des démarches participatives.

Les élus ont apporté des éléments de réponse aux points qui leur semblaient majeurs dans l'avis final. La réaction « à chaud » des commanditaires peut se résumer en adoptant le code de couleurs suivant pour chaque type de réponse :

- « Oui, proposition retenue »
- « Bonne idée (et c'est déjà le cas) »
- « On est bien d'accord »
- « On va voir »
- « Non, proposition non retenue »

Recommandation de l'avis	*Réponse des élus*	
Préambule		
La référence à l'eau nous a motivés	Sujet central qui nous préoccupe tous, au niveau local et dans le cadre du Développement durable	
Nous souhaitons poursuivre la réflexion sur : - protection de la ressource - tarification sociale - droit à l'eau pour tous	Ces sujets doivent continuer à être débattus dans les instances que nous allons définir ensemble, au terme des 6 mois de travail qui s'annoncent	
Responsabiliser les usagers-citoyens.	Préoccupation partagée et constante	
Lutte contre le gaspillage et la pollution domestique par une facturation directe dans la logique « pollueur-payeur »	Non retenue La facture d'eau est construite pour identifier et maitriser la consommation avec deux parties : - part abonnement pour couvrir les frais de structure - part « variable » liée au volume consommé	

Au niveau du préambule, quatre recommandations ont été relevées, essentiellement sur la nécessaire préservation de l'eau comme enjeu de concernement de tous les acteurs. Pour les élus, la responsabilité de tous est une « *préoccupation partagée et constante* », cependant il n'est pas envisagé de recourir à des modalités plus offensives telle que la sanction financière de type « pollueur-payeur » ; l'argument de la structure de facturation distinguant déjà part fixe et part variable venant appuyer la décision de ne pas retenir cette recommandation. Les leviers sectoriels de mise

en débat public suggérées sont envisagés comme des sujets pertinents qu'il convient d'approfondir.

Recommandation de l'avis	*Réponse des élus*
Propositions d'amélioration de la CCSPL	
Changer le nom	Proposition non retenue Maintien de la dénomination actuelle, du fait de son caractère réglementaire.
Informer : publication des débats et avis sur le site Internet	Proposition retenue. Création d'une rubrique sur le site Internet
Etendre le champ de compétences : développer ses fonctions d'information et d'investigation	Proposition retenue Organisation de séances d'approfondissement sur les enjeux des Politiques Publiques
Retours des élus systématiques sur les propositions formulées par la CCSPL.	Proposition retenue
Avis motivés de la CCSPL	Proposition retenue
Création de sous commissions thématiques - eau et assainissement - déchets - transports	Proposition non retenue Mais proposition d'organiser les débats sur les politiques publiques en séances plus approfondies, avec ouverture aux citoyens du Conseil de développement
Composition rénovée	Pas pour l'instant, sauf pour les séances dédiées aux politiques publiques thématiques (eau, déplacements, énergie, etc…)
Visites et formation	Proposition retenue
Horaires des réunions mieux adaptés	Proposition retenue
Capacité d'auto-saisine	C'est déjà le cas
Mise en réseau nationale	Proposition à discuter avec les membres de la CCSPL
Moyens financiers propres	Proposition non retenue

Concernant les propositions d'amélioration de la CCSPL, la réponse est généralement assez claire. Les recommandations d'information, d'extension du champ de compétences, de retour systématique des élus sur les propositions de la CCSPL, de motivation des avis de la commission, d'organisation de visites et formations pour ses membres et d'adaptation des horaires de réunion sont retenues. Celles concernant son changement d'appellation, la création de sous-commissions thématiques, et d'un budget propre à la CCSPL ne sont définitivement pas envisagées ; la recommandation de rénovation de sa composition avec inclusion de citoyens ne l'est « pas pour le moment ».

Recommandation de l'avis	*Réponse des élus*	
Vision future d'une gestion plus participative du service d'eau potable		
Dispositif pour chapeauter les processus de démocratie participative	Rôle de la mission « dialogue citoyen » de NM	
Budget unique	Moyens financiers inscrits dans les Directions en fonction des démarches participatives	
Séance annuelle publique avec le Conseil de développement (CD)	En discussion avec le CD	
Référendums locaux	Proposition non retenue pour l'instant	
Evaluation des dispositifs de participation	Proposition retenue Première évaluation faite sur l'atelier *Dem'eau*	
Budget participatif	Par politique publique : budgets inscrits suivant les démarches participatives (exemple : atelier citoyen Déplacements)	
Augmenter l'information	Proposition retenue Concrétisation sur le nouveau site Internet NM	
Formations-visites	Proposition retenue	
Avantages en nature ou rémunérations pour mobiliser les citoyens	Proposition non retenue	

En ce qui concerne les recommandations pour une gouvernance plus participative du service d'eau potable, l'évaluation des démarches participatives et les principes de généralisation d'augmentation de l'apport d'information et d'organisation de visites et formations pour les participants sont retenus. Par contre, les recommandations d'ordre financier (budget spécifique aux dispositifs de participation, mise en place d'un budget participatif pour le service d'eau potable) et d'indemnisation de la participation citoyenne sont rejetées. L'organisation de référendums locaux n'est pas définitivement refusée et l'organisation d'une séance annuelle de rencontre publique avec le CD est en pourparlers avec ce dernier.

⌖ ⌖ ⌖

	9	36%
	3	12%
	4	16%
	2	8%
	7	28%

Au regard de ces éléments de réponse, on constate que 64% des 25 recommandations considérées par les élus font l'objet d'une (plutôt) réponse affirmative, pour 36% obtenant une réponse (plutôt) négative. Ces chiffres constituent, dans l'absolu, une donnée plutôt positive. Néanmoins, si on regarde la nature des recommandations, celles qui sont les plus « fortes » n'ont généralement pas été retenues. Les recommandations « phares » de l'avis, l'amélioration du fonctionnement de la CCSPL par la création de sous-

commissions thématiques et la refonte de sa composition avec inclusion de citoyens profanes ne sont pas envisagées (pour l'instant ?). Par ailleurs, les recommandations « en pourparlers » demeurent conditionnées au suivi de la démarche. Nous verrons dans le cadre conclusif de cette thèse que des recommandations initialement considérées comme des « bonnes idées » n'auront pas de suite immédiate.

2. Une première interface délicate avec la CCSPL

La tâche de l'équipe *Dem'eau* ne s'arrêtait pas à cette restitution de l'atelier citoyen. Il nous fallait désormais travailler à la transformation collective de l'essai participatif pour la prise en compte des recommandations citoyennes de l'atelier et l'institutionnalisation de modalités de gestion concertée des services urbains.

a. La mise en place d'un groupe mixte CCSPL / jurés profanes

Après un premier signe positif de la volonté des élus de ne pas laisser la démarche sans suites, la prise au sérieux de l'expérience s'est rapidement traduite par une proposition de mise en place d'un groupe mixte constitué sur la base du volontariat de membres associatifs de la CCSPL et de citoyens panélistes. Néanmoins, le réflexe d'un suivi collaboratif et concerté des suites de la démarche n'a encore rien d'évident. En effet, cette idée de groupe mixte a été annoncée aux membres de la CCSPL par le Vice-président au Dialogue Citoyen et à la Gouvernance (DGC) lors d'une réunion le 24 mars 2009, qui avait pour objet de leur présenter l'avis citoyen. L'équipe *Dem'eau* n'avait pas été invitée ni même été informée de cette rencontre qualifiée de « réunion interne » par la Vice-présidence DGC. Aucune préparation n'avait été effectuée et très peu de membres de la CCSPL avaient assisté à la restitution publique. Les membres de la CCSPL convoqués avaient reçu l'avis citoyen au préalable, sans avoir d'autres informations sur le projet. Dans ce contexte, l'avis citoyen a eu l'air d'un OVNI parachuté par un groupe de citoyens profanes sans légitimité. En toute logique, la réunion ne s'est pas très bien déroulée, confortant provisoirement les acteurs associatifs et les acteurs politiques et gestionnaires dans leurs postures de méfiance respective. Cela renforça momentanément la conviction de l'impossible création d'une plateforme de dialogue commune. Les membres associatifs présents à la réunion émirent de véhémentes réserves contre un avis jugé agressif envers la CCSPL, questionné l'identité des panélistes et remis en cause la légitimité du panel à se prononcer sur d'éventuelles modalités de

réforme de l'institution CCSPL. A l'évidence, les gestionnaires semblaient avoir sous-estimé l'influence déterminante de leur politique d'échange sur le comportement peu collaboratif de leurs partenaires : pourquoi les interlocuteurs associatifs changeraient-ils leurs modalités de réaction, dès lors que les promoteurs de la participation ne feraient pas évoluer leur politique de la main tendue ?

A la demande des chercheurs *Dem'eau*, la proposition de mise en place d'un groupe mixte - composé de membres de la CCSPL et des jurés volontaires - a fait l'objet d'un travail de clarification du statut de ce groupe et des objectifs qui lui étaient assignés. En effet, l'objectif initial apparaissait comme confus, et les intentions de la Mission DGC peu claires. Ce groupe mixte, présenté comme *ad hoc* et non pérenne, constituait-il un élément de réponse à une des recommandations formulées dans l'avis, ou n'y avait-il aucun rapport ? Et dans ce dernier cas, quelle utilité avait-il ? Confier aux jurés la lourde tâche d'expliquer à nouveau la trajectoire de l'avis et de justifier éventuellement de leur légitimité à répondre au mandat qui leur a été assigné, était-il une option pertinente, dès lors que l'équipe *Dem'eau* et la Vice-présidence au DGC comptaient sur leur engagement au-delà de l'expérience ? Nous parvenons alors à obtenir une seconde réunion de rencontre avec la CCSPL et à y assister pour éviter aux jurés une éventuelle « douche froide ».

b. La première réunion du groupe mixte : la légitimité du jury citoyen en question

La réunion du groupe mixte a eu lieu le 29 avril, et a fait l'objet d'une observation participante par L. Soriano et moi-même. Une lettre d'invitation avait été envoyée par le Vice-président DGC aux panélistes, confirmant l'engagement des élus à la prise en compte de l'avis : « *nous [élus commanditaires de la démarche, ndlr] avons clairement annoncé que nous étions favorables à une évolution de la CCSPL pour une meilleure appropriation des enjeux sur l'évolution des grands services urbains* ». Le statut et l'objectif du groupe mixte sont explicités comme suit :

> « Pour continuer les échanges et favoriser le dialogue, j'ai proposé de constituer un groupe mixte "panel citoyens-associations CCSPL". Ce groupe aura pour objectif d'échanger sur les propositions émises dans l'avis citoyen, et discuter des propositions émises par les associations. (…) Ce groupe est ponctuel, et n'aura pas vocation à durer, sauf si les parties prenantes en émettent le souhait. Il se réunira une ou deux fois d'ici l'été 2009. Il sera présidé par moi-même, avec comme objectif de recueillir les avis et de voir les convergences possibles entre les citoyens de l'atelier et les associations de la CCSPL.

> L'invitation à participer à ce groupe mixte est une première réponse à l'avis citoyen que vous avez rédigé. Il a été proposé dans le prolongement de votre souhait d'être associés aux suites du travail initié par Nantes Métropole, dans les termes de la conclusion de l'avis. Cette réunion consiste donc à réunir dans une séance de 2 heures, les membres des associations de la CCSPL intéressés pour son évolution, et les panélistes volontaires pour prolonger le travail initié dans l'atelier. » [Extrait de la lettre envoyée aux panélistes]

Au niveau de la participation, étant donné que la majeure partie des membres associatifs de la CCSPL n'avait pas jugé nécessaire de venir à la réunion, les jurés étaient en sur représentation. Outre le Vice-président et le référent DGC et un représentant de la Direction de l'eau, trois représentants associatifs de la CCSPL étaient présents, respectivement de l'association des consommateurs Force Ouvrière (FO) - qui avait pourtant boycotté les délibérations préparatoires du 20 octobre 2008 pour désigner un représentant de la CCSPL au Comité des sages et des membres associatifs « ordinaires » pour le panel -, de la CLCV et du Collectif Transports. Le représentant de l'UFC - Que Choisir ? avait demandé que l'on excuse son absence. Au niveau des citoyens profanes, Nathalie, Hélène, Karl et Jean étaient présents. Lors de cette réunion, nous avons pu constater que la cohabitation entre citoyens profanes et membres de la société civile organisée n'allait pas de soi, et qu'au lieu d'une réunion de travail du groupe mixte, nous allions assister à une nouvelle entreprise de défense de la légitimité des citoyens-profanes à participer à la CCSPL. L. Soriano revient sur ce point qui l'a marqué:

> « Cette réunion devait être l'occasion de travailler sur les propositions apportées par le panel. Or, il a plus été question pour les panélistes de donner les preuves de leur légitimité. (…) Hélène n'a pas manqué de relever le fait que NM est allée chercher ce groupe et qu'il ne s'est pas formé tout seul » [Extrait du compte-rendu de réunion].

Après avoir ouvert la réunion, le Vice-président DGC donne la parole aux panélistes pour un temps d'explication des recommandations citoyennes. Jean, Nathalie et Hélène rappellent les grandes propositions faites par le groupe. Sont ensuite lues deux contributions écrites de la CLCV et de l'UFC - Que Choisir ? après réception de l'avis citoyen. Adoptant résolument sa double casquette citoyen-juré / membre associatif, Jean se charge de lire celle de l'UFC - Que Choisir ?.

Le débat qui s'ensuit est assez animé. La porte-parole de FO fait tout particulièrement savoir sa désapprobation de la démarche, et souligne d'entrée de jeu que « *cela fait la troisième réunion que l'on tourne autour de la question des objectifs de la réunion, et que les sujets de mécontentement de la population nantaise ne sont pas traités* ». Elle défend ainsi son point de vue hostile à l'ouverture de la CCSPL au profane :

> « Il faut rappeler qu'il y a des instances pour élire des représentants, et les élus doivent rendre des comptes à la population. La loi définit qu'il y ait des commissions consultatives dont je considère qu'il est impératif que ce genre de commissions restent "consultatives" et au statut indépendant par rapport à NM et ses élus. Pourquoi des associations ? Précisément parce qu'elles représentent les citoyens, à la charge de NM de faire siéger suffisamment d'associations à la CCSPL pour que cette commission soit représentative. Les associations syndicales n'ont pas le monopole de la représentation de la population, mais dans tous les cas un individu n'est pas représentatif et ne représente que lui-même ; quand bien même dans la CCSPL siègeraient des citoyens que l'on n'est pas sûr que ses propositions soient plus écoutées par les élus » [Extrait des notes de terrain]

Le conflit de légitimité est explicité. Nathalie prend la parole pour rappeler que lors de l'examen citoyen de la CCSPL, les propositions ont émané du sentiment que la CCSPL était « *une chambre d'enregistrement complètement vide* ». Hélène précise que « *c'est important d'avoir aussi des avis de personnes non expertes* ». Pour Jean, « *avoir des citoyens dans la CCSPL, c'est constituer un aiguillon de plus pour empêcher que les élus ne soient enclins à ronronner entre deux élections* ». Le représentant de la CLCV objecte alors que le problème qui se pose est celui de l'adhésion :

> « Est-ce que le citoyen siègera plus régulièrement qu'un représentant associatif ? Par contre, inviter des citoyens à siéger à la CCSPL est une chose positive, ça se fait » [Extrait des notes de terrain]

On voit bien l'ambiguïté du positionnement des associations, pas nécessairement hostiles à l'entrée du profane dans le processus de décision, mais nourrissant la crainte de voir son pouvoir d'expertise concurrencé ou délégitimé.

L'idée de sous-commissions thématiques, dont Jean regrette que la réponse des élus ait été négative « *parce que c'était un point central dans nos recommandations* », semble toutefois faire consensus. Les propositions de l'avis sont ensuite débattues une par une.

Changer le nom de la CCSPL

Concernant la proposition de changer le nom et le sigle de la CCSPL pour augmenter la visibilité de la commission auprès des citoyens, la représentante FO réagit encore une fois assez sèchement en questionnant la légitimité du profane :

> « Il y a des effets de mode, et le mouvement de la démocratie participative en fait partie , et la CCSPL n'a pas pour but d'expliquer tout le bien-fondé des choix effectués par NM aux habitants (…) Et nous, dans les associations, on n'est pas des citoyens ordinaires ? Je vois quelle différence vous faites, mais moi je parle en ayant été mandatée par la partie de population que je représente » [Extrait des notes de terrain]

Le Vice-président au DGC rappelle que « *la dénomination CCSPL, c'est la loi* », ce à quoi les panélistes objectent que l'on peut tout de même envisager un autre sigle qui soit plus lisible, sans contrevenir au règlement ; le débat n'est pas tranché. L'argument de la contrainte règlementaire ressort également au niveau des propositions concernant le fonctionnement de la CCSPL.

Le nombre de réunions

Lorsque Nathalie ouvre le débat sur le type de sujets à étudier en fonction du nombre global de réunions, qui est insuffisant, le Vice-président au DGC rappelle tout d'abord le fonctionnement intérieur de la CCSPL de NM, dont « *la production est assez règlementée et qu'elle doit produire des avis* », pour ensuite nuancer sa réponse et tenter de trouver un autre terrain d'entente :

> « Cela n'empêche pas de faire évoluer les modes de fonctionnement interne. Mais il ne faut pas oublier que le fonctionnement de la CCSPL est règlementé par la loi, on ne peut donc pas innover en dehors du cadre règlementaire. On pourrait envisager des commissions spécialisées en dehors des réunions plénières » [Extrait des notes de terrain].

Comme le nombre de réunions et de dossiers à examiner fait toujours débat, il propose l'idée de « *prévoir d'ores et déjà deux réunions, donc deux Commissions, pour soulager la charge de travail* » qui incombe à la CCSPL. La représentante FO objecte à nouveau l'initiative en déclarant que « *concrètement, ce serait déjà bien de commencer par mettre en application les sources d'amélioration connues de tous, comme la réduction du nombre de dossiers à examiner pour une réunion* ». Le débat est alors occupé par les trois représentants associatifs qui réclament d'avoir les dossiers à examiner plus tôt et une meilleure diffusion des informations aux membres.

La refonte de la CCSPL et l'inclusion du citoyen

Sur l'éventuelle refonde de la composition de la CCSP, l'inclusion du citoyen profane et le statut de ce dernier font logiquement débat. Hélène justifie et précise le pourquoi de la proposition d'inclure des citoyens : « *pour faire varier les regards et non pas pour remplacer le rôle des associatifs* » et appelle les représentants associatifs à faire preuve de davantage d'ouverture, « *sans quoi ce que vous êtes en train de dire, c'est que notre démarche n'a pas lieu d'être* ». Le référent de la mission DGC évacue la tension en annonçant « une bonne nouvelle » : pour améliorer la visibilité de la CCSPL, il est possible de lui dédier un site Internet, voire d'envisager de créer un « *blog citoyen de la CCSPL* ». Il propose aux jurés de participer au groupe de travail sur ce point, pour continuer la collaboration citoyens / CCSPL.

On le voit, l'interface entre le jury et la CCSPL n'a pas été évidente. Les jurés ont dû argumenter sous la contrainte pour défendre leur légitimité et la pertinence de leurs recommandations. Ce qui a amené certains panélistes, lors de l'entretien d'évaluation à renverser l'argument de la légitimité, en questionnant à leur tour la représentativité des associations :

> [Panéliste] : Je crois qu'il y a le respect du spécialiste qui fait que les gens parfois pensent qu'ils n'ont pas leur mot à dire. (…) Bien sûr, la personne de FO niait la légitimité de l'individu, les associations représentent l'intérêt général en quelque sorte et moi qui suis moi-même membre d'une association qui a six milles adhérents dans le département, aux réunions on est quinze et l'avis qui sort des quinze qui sont là ne représente pas l'ensemble des avis des membres. Il y a un gros décalage et mon association n'est pas un cas isolé. Moi le discours de FO je le connais, ça fait trente ans que c'est le même donc la question de la légitimité elle peut se poser là aussi… [Extrait d'entretien d'évaluation]

La suite de la cohabitation s'annonçait incertaine. La réaction des membres associatifs de la CCSPL, et notamment l'approche critique de la représentante de FO a laissé chez certains des porte-parole du panel un goût amer et les a amenés à formuler un constat un peu désabusé lors de l'entretien d'évaluation :

> « [Laurent Soriano] : Vous êtes contente de la réunion [du 29 avril 2009] ?
> [Panéliste] : C'est difficile à dire comme ça parce qu'il n'y avait pas beaucoup de monde, c'est un peu frustrant de constater que les gens qui devraient participer ne sont pas là. Enfin [ça] c'est le mal français, les associations et institutions ont bien du mal à réunir un nombre de participants réguliers, investis dans les démarches qu'ils sont censés accompagner, [et] finalement il y avait trois associations représentées enfin vu le fonctionnement qu'on a pu entrevoir de la CCSPL ce n'est pas étonnant, ça ne fait que confirmer finalement notre constat.
> [Laurent Soriano] : Est-ce que vous êtes arrivé avec des attentes pour cette réunion ?
> [Panéliste] : Je pensais que ça avait été plus loin avant qu'on arrive. Et ça c'est vraiment le défaut de l'administration, c'est vrai que moi qui fut fonctionnaire j'ai participé à énormement de réunions inutiles. On se donnait rendez-vous la fois d'après pour voir si on ferait quelque chose, alors finalement je comprends un peu l'agacement de la dame de FO qui était à coté de moi bien qu'elle n'ait pas contribué beaucoup à faire avancer les choses. Elle, elle a son bagage tout prêt, il n'y a pas de problèmes » [Extrait d'entretien d'évaluation].

Pour ce panéliste, la rencontre difficile avec les membres de la CCSPL va dans le sens des constats du groupe sur le fonctionnement de la commission. Elle est par ailleurs emblématique d'un « mal français » plus général, à savoir une tension entre la légitimité d'un monde associatif / institutionnel à représenter la société civile, ayant des difficultés à mobiliser les citoyens et dont le fonctionnement bureaucratique grève l'efficacité d'action.

Voilà pour les prolongements donnés à l'atelier citoyen que nous avons pu suivre. Par ailleurs, au-delà des premières suites données au projet *Dem'eau*, l'idée d'un copilotage pour la poursuite de la

recherche-action engageant NM et le *Cemagref* a été réaffirmée par l'ensemble des acteurs impliqués.

3. La réaction de la citadelle technique

Dans le prolongement des premières suites données à l'atelier citoyen (les premiers éléments de réponse des élus le 27 février 2009, la démarche - certes malaisée - auprès de la CCSPL le 24 mars puis le 29 avril 2009), le projet *Dem'eau* est présenté en Groupe de Pilotage Politique « Environnement et Services Urbains », afin de présenter les résultats de l'expérience à l'exécutif communautaire, le 5 mai 2009 sous l'intitulé suivant : « *Dem'eau*, une démarche expérimentale de participation citoyenne dans la gestion de l'eau potable ». La présentation Powerpoint propose de faire le « bilan » et de dresser les « perspectives » de la démarche. Au niveau du bilan, les principaux points sont récapitulés comme suit[131] :

Question	Points forts	Points faibles
Intérêt général de la démarche	* Originalité, démarche pionnière. * Une procédure participative rigoureuse et appréciée. * Utilité car nécessaire poursuite du débat sur rapports « Services Publics/usagers ». * A prouvé que tout sujet pouvait être abordé par les citoyens, si on leur donne les moyens de le faire.	* Question de l'eau pas vraiment abordée. * Difficulté à lancer un réel débat lors de la restitution.
Séance de restitution Vendredi 27 février (semi-publique : 60 participants)	* Bonne explicitation de la démarche et du processus. * Forte implication des rapporteurs (sincérité et simplicité) * Prise en compte de la complexité des enjeux. * Clarté des propos. * Intervention remarquée du Grand Témoin	* Un peu long. * Manquait une présentation visuelle.
Qualité du débat. Réponses des élus	* Engagement des élus clair (6 mois pour une réponse définitive). * Réponses constructives. * Climat de proximité et de confiance.	* Peu de débat. * Peu de réactions. * Pas d'expression du Conseil de Développement.

Comme on peut le constater, les « points forts » restitués sont bien plus nombreux que les « points faibles » objectés à l'expérience. En outre, ces derniers concernent majoritairement

[131] Extrait de la présentation Powerpoint préparée par la Direction de l'eau pour le GPP du 5 mai 2009.

certains aspects de la restitution publique. Finalement, la seule faiblesse reconnue à l'atelier en lui-même est que la « *question de l'eau n'a pas vraiment été abordée* ». On ne saurait dire si les gestionnaires commanditaires entendent par là que l'investigation des jurés sur les possibilités d'amélioration de la gouvernance du service d'eau potable n'a pas été suffisamment poussée à leur goût ou si l'atelier n'a pas (suffisamment) porté sur l'objet « eau », mais dans ce dernier cas, c'est compréhensible, vu que le mandat ne portait pas sur l'objet « eau » mais bien sur sa gouvernance. La présentation récapitule ensuite comme les premiers éléments de réponse des élus lors de la restitution publique, et les étapes de suivi de la démarche sur les six mois à venir, avant leur réponse définitive.

Or nous avons vu qu'avec l'arrivée du nouveau Directeur Général des Services en 2008, les procédures de validation des projets avaient été drastiquement modifiées. Les Directions de service devaient dorénavant administrer les preuves de l'efficacité des projets portés, ce qui leur prenait beaucoup de temps sans aucune garantie de résultats. Grâce à son statut expérimental, le projet *Dem'eau* avait réussi à éviter ce processus de validation à « clapet anti retour ». Que penser alors de la valorisation des *outputs* du projet au lendemain de la conduite de l'atelier en plein air, lors de ce Comité de Pilotage Politique (CPP) en présence de toute la Présidence communautaire ? D'un côté, on peut imaginer que ce passage en CPP était obligatoire. Mais de l'autre, il ne correspond pas non plus à la chaîne « classique » de validation des projets, puisqu'il n'y a pas eu de passage en Comité de Pilotage Technique (CPT). Dès lors, on peut supposer que le passage en CPP sans CPT est la résultante d'une entreprise volontariste de la DGESU.

On s'efforcera de tirer des hypothèses sur la prise au sérieux du schème participatif et l'impact de *Dem'eau* sur les modalités d'action publique locale en conclusion, au regard de la réponse définitive des élus commanditaires, six mois après.

Le récit circonstancié de l'atelier citoyen *Dem'eau* terminé, passons maintenant à l'analyse et l'évaluation de cette expérience originale.

CHAPITRE 5. ANALYSE PRAGMATIQUE DE LA DELIBERATION DE L'ATELIER CITOYEN *DEM'EAU*.

• • •

« [Panéliste] : quand on s'est réuni pour la rédaction (…), le texte était déjà écrit donc ce n'était pas une rédaction, c'était une correction, une grosse correction parce que… Moi je pensais qu'on allait faire le plan, les idées et c'est parti.
- Du coup, est ce que vous vous retrouvez dans cet avis ? Est-ce que vous retrouvez vos idées ?
[Panéliste] : Oui assez. Après il y avait des trucs, des idées qui m'échappaient dans l'avis, des choses que je ne comprenais pas mais je me suis dit aussi qu'il y a des choses, tout ne peut pas émaner de moi, même les idées différentes sont bonnes à prendre donc il n'y a pas… Chacun apportait de l'eau au moulin donc c'était bien.
- C'est un avis qui reflète l'ensemble des vos idées…
[Panéliste] : Oui c'est ça, c'est un avis qui ressemble au groupe. »

×××

« [Panéliste] : je pense que j'ai participé à la manipulation du groupe.
- Qu'est-ce que tu veux dire par là ?
[Panéliste] : Je veux dire par là que quand j'intervenais par exemple, mon propos était généralement repris, que ça soit par le groupe ou que ça soit par les animateurs. Donc à la fois je savais que j'étais manipulé parce que je jouais un rôle pour eux, je les aidais, les animateurs, et puis en même temps je jouais un rôle auprès du groupe en en canalisant les idées, en favorisant certaines avancées, en levant des blocages… (…) Je n'ai pas porté le groupe, il existait de lui-même. Il marchait tout seul, il avait besoin quand même de petits coups de pieds au cul… Je m'en suis servi, j'ai joué avec, j'ai joué quoi. »
[*Extraits d'entretiens d'évaluation auprès de jurés de l'atelier citoyen Dem'eau*]

• • •

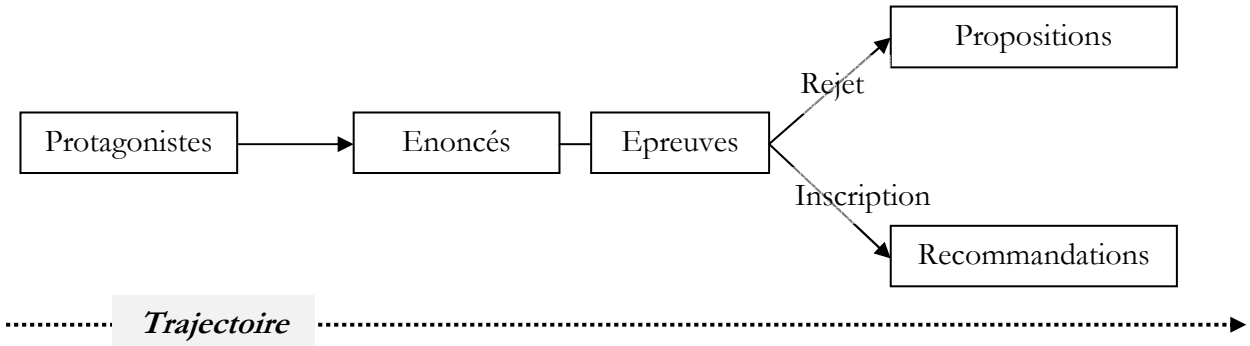
Les deux citations proposées en ouverture de chapitre nous semblent pertinentes pour ouvrir la discussion sur un enjeu peu exploré dans la littérature sur les démarches participatives, à savoir la production collective d'un « avis citoyen ». En effet, pour le premier juré, l'avis « ressemble au groupe », quitte à ce que certaines idées lui échappent et qu'il n'en saisisse pas tous les tenants et aboutissants. Pour le second, l'avis résulte d'une « manipulation » du groupe, à laquelle il aurait lui-même participé. L'avis final résulte-t-il d'une compilation collective d'idées libres qui circulent dans l'espace du débat, ou plutôt d'un processus de blocage, de canalisations et de relais des arguments énoncés ?

Dans ce chapitre décisif de la thèse, nous jouons sur la duplicité du terme « délibération », qui désigne à la fois une activité ou un processus et un produit matériel final. On s'efforce de concentrer l'analyse sur le suivi pragmatique des arguments échangés. Cette perspective d'analyse requiert de suspendre temporairement le questionnement théorique sur le concept de délibération, pour se pencher sur le déroulement empirique d'une activité débattante estampillée comme « délibérative ». Nous procèderons « à rebours », en partant du produit final qui a été remis aux élus pour en retracer le processus, en décrire et en interroger les différentes étapes de sa composition. Les recommandations qui y sont inscrites ont suivi un itinéraire qu'il nous faut minutieusement retracer, en se penchant sur les épreuves successives de traduction qu'elles passent pour parvenir à être inscrites dans le produit final. Nous verrons que de multiples éléments peuvent influencer la trajectoire d'un énoncé.

1. LE CADRE GENERAL D'ANALYSE

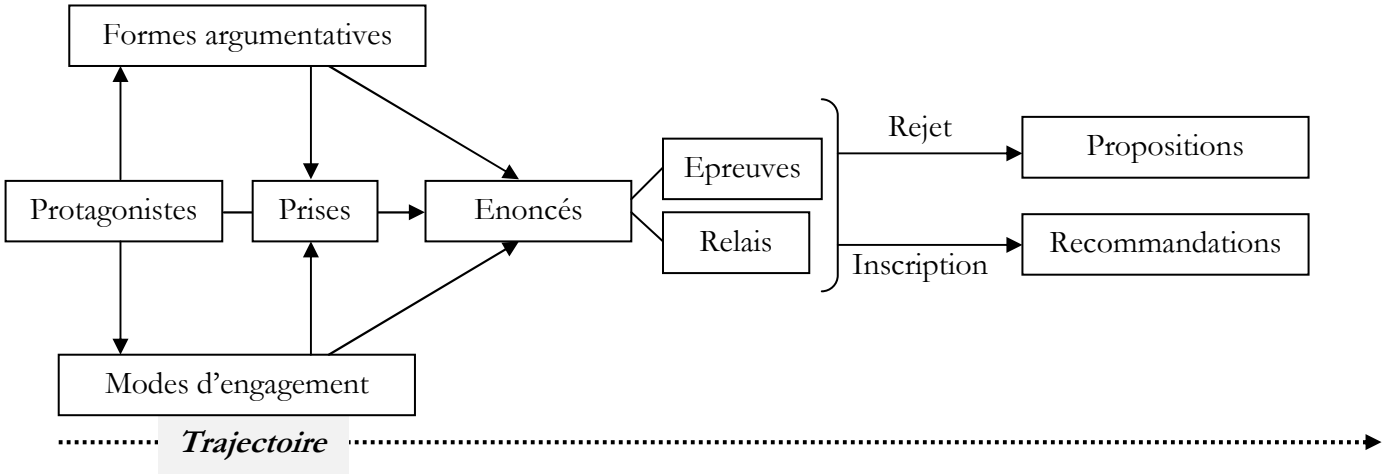
Pour reprendre la définition que Bruno Latour donne d'un énoncé dans sa description du dispositif sociotechnique qu'est le porte-clés, « conformément à l'étymologie, [on désigne par "énoncé"] tout ce qui est lancé, envoyé, délégué, par l'énonciateur, par le *nonce* ». Le sens de chaque énoncé « peut donc varier au cours du parcours en fonction du "chargement" opéré par l'énonciateur » (1996, p.50). Ici, lorsqu'un énoncé est lancé dans l'enceinte de débat sans être finalement inscrit dans la production finale du groupe, nous considèrerons qu'il est une « proposition » dont on décrira la trajectoire et les facteurs expliquant sa non inscription dans l'avis final. Si l'énoncé, ayant passé la série d'épreuves, est éventuellement relayé et inscrit dans

l'avis final, on parlera alors de « recommandation ». Nous retracerons alors sa trajectoire, de son lancement à son inscription dans l'avis final. Cela nous donne ce premier schéma :



Le cadre d'analyse élaboré est borné par une série de mots-clés empruntés à l'approche pragmatique :

> Des ***protagonistes*** lancent des ***énoncés*** qu'ils ***prisent*** et ***portent*** à travers une série d'***épreuves*** de ***traduction*** au sein d'une ***communauté débattante***. Pour que ces énoncés passent les épreuves et soient éventuellement ***relayés***, ils peuvent mobiliser des ***formes argumentatives*** et exploiter des ***modes d'engagement*** divers. Certains énoncés passent avec succès les épreuves et sont traduits en recommandations qui sont inscrites dans l'avis final ; d'autres restent au stade de propositions. On peut également retracer finement la ***trajectoire*** de ces ***recommandations*** et ***propositions*** en analysant la nature des épreuves qu'elles ont traversées.



Les savoirs, registres d'engagement et formes argumentatives mobilisés par des participants dans une procédure participative sont l'objet d'une conséquente littérature (dont Sanders, 1997;

Ferrando Y Puig, 2008; Talpin, 2008; Nez, 2010). Le récit du déroulement de l'atelier (Chapitre 4) est ponctué d'exemples de formes argumentatives ou modes d'engagement mobilisés par les protagonistes. La description de la trajectoire des recommandations nous permettra également d'en restituer des fragments ; néanmoins, notre analyse ne focalise pas sur ce segment du script de traçage, qui mériterait une étude à part entière. Dans les chapitres 5 et 6 de cette thèse, nous nous concentrerons principalement sur les autres catégories du script (prises, épreuves, relais et régimes d'inscription), qui nous semblent moins étayées dans les travaux portant sur l'activité délibérative.

2. L'AVIS FINAL EN PIECES DETACHEES

Entre la formulation d'idées hétérogènes et la validation d'un rapport rédigé et mis en page, un long chemin doit être parcouru. La qualité du travail d'animation est primordiale pour y arriver. Dans les procédures de type « jury citoyen », la rédaction de l'avis fait généralement partie de la séquence de « délibération ». Certains travaux ont mis en évidence l'importance du style d'animation dans les procédures participatives et insistent sur le fait que les « professionnels de la participation » se caractérisent aujourd'hui par une grande hétérogénéité de profils et l'absence de pratiques unifiées de la facilitation dans ces démarches (Nonjon, 2005, p.90). Tout en y adhérant, je nuancerai ce postulat, car dans mon expérience personnelle de l'animation de jurys citoyens, un style d'accompagnement relativement stabilisé m'a paru ressortir. Le travail d'animation consiste généralement à préciser les idées émanant dans l'enceinte de débat, puis à les organiser en les faisant hiérarchiser par le groupe, dans la mesure où le temps de production collective le permet. L'équipe d'animation rédige ensuite une première version « martyre » du rapport citoyen, qui sera ratifiée par les participants avant remise aux commanditaires. On a vu comment la catégorisation et la hiérarchisation des idées en séance s'effectue dans le chapitre 4. Cette méthodologie est déjà bien travaillée par la littérature (Ferrando Y Puig, 2007; Berger, 2009), mais on ne sait toujours pas précisément qui lance tel énoncé, par quelles épreuves les énoncés passent, comment ils les passent et ce qui contingente leur trajectoire. Partons de ce postulat : dans les énoncés pouvant émaner de la réflexion individuelle, certains sont lancés dans le débat, mais d'autres ne sont pas

rendus publics[132]. Si l'on ne tient pas compte des réflexions qui restent confinées au niveau individuel, nous avons alors deux types d'énoncés à analyser, ceux - minoritaires - qui émanent de la communauté débattante mais ne sont pas inscrits dans l'avis et ceux qui passent avec succès les différentes épreuves de traduction jusqu'à l'inscription finale dans l'avis.

A. Le protocole de traçage des énoncés

Pourquoi analyser la trajectoire des recommandations inscrites dans l'avis ? On cherche ici à questionner le modèle théorique de la délibération qui postule une discussion collective réglée des différents arguments surgissant dans un débat. Nous allons privilégier certains paramètres afin d'établir une typologie des recommandations inscrites. Ce choix est au demeurant discutable. En effet, des éléments de nature très diverse peuvent jouer un rôle dans la sélection de tel ou tel argument, au-delà du fait que ce dernier privilégie l'intérêt général au détriment des intérêts privés. L'inscription des idées et arguments passant l'épreuve de la discussion publique dépend de nombreux facteurs à caractère plus ou moins contingent, tels que le type d'information fourni au groupe et retenu par ce dernier, l'attention collective au moment de l'énonciation de la proposition, le capital de popularité et de légitimité attribué à son énonciateur et à la place qu'il occupe au sein du groupe, le ton d'énonciation, le registre argumentatif et discursif mobilisé, la présence ou non de leaders au sein du groupe, le relais ou non de la proposition par l'animation - lui-même fonction des convictions propres des animateurs, du mandat soumis et des consignes procédurales….

Pour tenter d'y voir un peu plus clair dans cet inventaire à la Prévert, on peut distinguer trois grands types de contraintes pouvant peser sur la trajectoire d'une proposition. Tout d'abord, des éléments ***procéduraux***, c'est-à-dire des facteurs induits par le protocole relativement codifié de la procédure, peuvent contraindre les dynamiques argumentatives. On sera attentif au cadre et au *timing* du dispositif, à la clarté des objectifs assignés à la démarche, à la nature, à la formulation et à la dimension controversée de la question soumise, ou encore au profil du prestataire chargé de

[132] Un des seuls moyens d'évaluer la proportion des propositions émises versus non émises semble être de contraindre l'ensemble des participants à se prononcer par un tour de table, ou mieux encore par un système de vote. Citons par exemple le système Colorvote®, un vote par couleurs qui a spécifiquement vocation à faire surgir dans la discussion les voix minoritaires.

l'animation. Des éléments ***contextuels*** entrent aussi en jeu lors de l'énonciation d'une proposition, comme le degré d'attention collective, le relais de l'animation ou non en faveur ou défaveur de la proposition, la tonalité et le style grammatical et discursif de la proposition, le fait que le sujet sur lequel elle porte a été déjà été abordé dans le débat et s'il a clivé la communauté débattante ou non… Enfin, on prendra en compte des éléments ***micro***, à savoir des éléments relevant de la personnalité ou des interactions au sein du groupe, tels que le degré de popularité et de légitimité de l'énonciateur, les affinités consolidées en binôme... Dans le cadre d'une telle étude, si l'on souhaite pouvoir interpréter les résultats obtenus, nous devrons nous résoudre à sélectionner certains de ces paramètres, ce qui revient à entrouvrir une fenêtre de pertinence sur un champ d'étude à explorer plus avant et de façon plus systématique.

1. Cinq paramètres de description

Nous allons privilégier cinq paramètres pour décrire et analyser la trajectoire des recommandations ou des propositions produites de façon plus ou moins collective.

a. *L'origine, l'énonciateur et les occurrences de l'énoncé lancé*

On regardera tout d'abord d'où vient l'énoncé, son ***origine***. On précisera ainsi d'où l'idée portée provient initialement (d'une séance de théâtre forum, d'une intervention d'un expert, d'un temps de reformulation de la part de l'animation ou d'une remarque d'un panéliste). On rappellera qui l'a formulé en premier, c'est-à-dire qui de l'encadrement ou des panélistes, a été le ***premier énonciateur***. On se penchera par ailleurs sur les ***occurrences éventuelles*** de cette idée dans l'atelier : a-t-elle été reprise, par qui, quand, de quel type de débat a-t-elle fait l'objet (cela peut aller de l'absence de mise en débat à un véritable débat suivi d'un consensus ou non)?

b. *Le style de relais pratiqué en séance par l'animation*

Il nous semble important de prêter une attention particulière au ***style de relais*** de l'énoncé pratiqué par l'animation. Le relais peut être actif, lorsque l'énoncé est explicitement repris, que ce soit pour lui donner confirmation ou pour apporter une objection ; le cas échéant il peut être passif, lorsque l'énoncé n'est pas disqualifié, mais pas nécessairement repris pour débat.

L'encadrement peut par ailleurs pratiquer des styles d'animation plus ou moins interventionnistes. Nous allons distinguer cinq styles de relais, classés en fonction du degré de neutralité :

- *Un relais « mémoire »*

Ce style de relais est repérable lorsque la politique de l'animation consiste à rappeler un élément de la formation ou une remarque d'un panéliste qui fait congruence avec le débat (« rappelons-nous ce qu'a dit tel panéliste… »). A titre d'exemple, citons cette intervention de l'animateur dans le débat, pour rappeler à la mémoire des jurés un élément issu du « devoir citoyen » de Jean :

> « [Animateur] : Ceci dit, [dans] l'intervention de Jean et la façon dont il construit son tableau, un certain nombre de ces éléments ont été dupliqués par [l'autre animateur] dans le préambule [de l'avis], en disant qu'on ne peut pas demander au citoyen de s'investir si c'est uniquement pour vérifier des comptes ou vérifier la validité des appels d'offres » [Extrait de retranscription vidéo]

- *Un relais « montée en généralité »*

Dans ce cas, la politique de relais consiste à reformuler les propos d'un panéliste pour le rendre plus clair ou plus précis, sans changer le sens initial conféré par son auteur. Cette reformulation peut induire une montée en généralité qui s'effectue sous réserve de l'accord de l'auteur de l'énoncé initial. Par exemple, dans le cas suivant, alors qu'Isabelle rappelle l'importance des enjeux de préservation de la ressource et du droit social à l'eau, l'animateur reprend l'énoncé en lui attribuant une portée plus « large » :

> « [Animateur] : … donc effectivement c'est de souligner ce qu'il faut faire pour préserver la ressource parce que sinon, de l'eau on n'en aura même pas pour débattre, et par ailleurs comment on peut démocratiser l'accès à l'eau, avec un droit à l'eau plus large. Pour reformuler, tu me dis si tu es d'accord, c'est de dire aux élus que quelque soit l'outil de gouvernance, il faut prendre en compte ces deux dimensions sociales et environnementales, notamment la question de la ressource » [Extrait de retranscription vidéo]

- *Un relais « consensus »*

Nous sommes là dans un cas de reformulation récurrent dans l'atelier, lorsque l'animation reformule deux énoncés ayant été lancés par des protagonistes, pour obtenir un accord collectif. Dans ce cas, la proposition de reformulation commence généralement par « une façon de se

mettre d'accord, c'est… ». Cette locution grammaticale permet de repérer un style de relais relativement stabilisé de la part de l'animation. Voyons-en deux illustrations.

1) Le groupe débat de l'opportunité de faire une demande de budget participatif. Certains jurés n'y sont pas favorables et préfèrent concentrer la demande sur une ligne budgétaire pour la CCSPL. D'autres souhaitent voir le budget participatif inscrit dans la requête collective. L'animateur enjoint alors les protagonistes du débat à trouver une issue consensuelle :

> « [Animateur 2] : une façon de se mettre d'accord, c'est de considérer qu'avoir une petite enveloppe ne changera pas la face du monde, mais qu'on va peut-être amorcer une nouvelle façon de faire, et apprendre à un groupe à être autonome et gérer du projet » [Extrait de retranscription vidéo]

2) La question de l'ordre du jour des réunions de la CCSPL préoccupe la communauté de débat. Le désaccord est récurrent : certains jurés estiment que le traitement des affaires juridiques, comme la légalité des contrats de délégation de service public « *ne doit pas être l'affaire des plénières* », mais d'autres pensent qu'il ne faut pas réserver cette tâche aux sous-commissions thématiques. L'animateur intervient pour proposer un compromis :

> « [Animateur] : une façon de se mettre d'accord, c'est de considérer que l'ordre du jour des commissions de travail dépend des tâches quotidiennes, avec en plus parfois des sujets exceptionnels à traiter en plénière » [Extrait de retranscription vidéo]

Dans ce type de relais consensuel, le travail de l'animation peut emprunter aux registres du relais mémoire (si le sens initial de la proposition reste inchangé) ou du relais cadrage (si le sens de la proposition a évolué), mais ce qui nous intéresse surtout ici, c'est de souligner le caractère consensuel du processus de reformulation.

- *Un « relais cadrage »*

C'est le cas lorsque la politique de relais consiste à reformuler une idée lancée en lui donnant un sens ou une orientation qui diffèrent de ce qu'ils étaient lorsque l'énonciateur l'a lancée. On peut alors considérer que le relais affecte le cadre de l'énoncé. Un relais de type « cadrage » n'implique pas nécessairement que l'animation « tord » le propos d'un juré. Ce cadrage est souvent nécessaire pour transformer l'idée initiale en une recommandation « inscriptible » dans l'avis final. Simplement, nous distinguons les cas où ce type de relais est pratiqué car sa portée est moins neutre pour le devenir de l'énoncé que dans le cas de la reformulation *stricto sensu,* dès lors que l'on voit son sens initial évoluer.

- *Un « relais forçage »*

Ce dernier style de relais consiste à énoncer une idée pour l'appuyer ensuite dans l'atelier sans qu'elle ne provienne des panélistes et/ou sans qu'elle ne fasse l'objet d'un débat collectif suivi d'un consensus. On peut alors parler de « forçage » (Mermet, Dubien *et al.*, 2004) pour qualifier la trajectoire d'inscription de la recommandation. Le forçage ne signifie pas l'intention délibérée de la part de l'encadrement d'imposer une proposition au détriment d'un accord collectif explicite. Il s'effectue généralement par « glissement » d'une idée qui n'est pas débattue par la suite. Il n'y a donc pas de réappropriation de l'idée par le collectif pour la faire sienne. Ce « glissement » peut aussi résulter d'un manque de temps pour débattre d'une idée. Dans tous les cas, il y a forçage lorsque l'idée soumise par l'animation n'a aucune occurrence dans le débat.

La frontière entre ces cinq styles de relais identifiés est souvent poreuse. Le devoir de l'animation consiste notamment à maintenir le groupe sous tension débattante, par exemple en rappelant le propos d'un panéliste pour inciter le collectif à en tirer les conclusions qui s'imposent. On peut voir ce mélange des styles dans l'extrait ci-dessous, lors de la préparation de la restitution publique et du format de l'avis à remettre aux élus :

> « [Animateur]: n'oublions pas ce que disait Hélène ! Est-ce qu'on ne se met pas en danger si on pose des questions sur lesquelles on n'aurait pas de réponse précise ? On peut très bien avoir des détracteurs à la démocratie participative qui nous disent "*bon écoutez on sait très bien que tout ça, ça ne marche pas, d'ailleurs Monsieur Blondiaux vous l'a dit !*". Qu'est-ce qu'on répond à ça ? "*Non ça marche, on a fait une expérience entre nous aujourd'hui, on était dix et c'était super, on a baigné dans la meilleure amitié du monde*" ?
> [Le Grand témoin] : moi je crois qu'il y a un élément de réponse à cette question qui est à la fois fondamental et procédural, je ne sais pas comment vous allez la traiter dans l'avis, c'est "comment fait-on pour savoir ce que vous en faites dans six mois ? "
> [Les panélistes] : oui, voilà
> [Hélène] : … et comment on se retrouve dans six mois » [Extrait d'interprétation vidéo]

Ici se mêlent deux styles de relais : relais mémoire, et relais cadrage. L'animateur élabore un *scenario* de réaction du public lors de la restitution en rappelant un élément de l'investigation - les objections à la démocratie participative développées par L. Blondiaux - pour amener les participants à préparer leur argumentaire. L'intervention du Grand témoin relève, elle, du cadrage, en ce qu'elle vise à mettre les participants sur un sujet de réflexion spécifique présenté comme prioritaire. Souvent les styles d'animation visent à aiguiller plus ou moins fortement les jurés sur les pistes, à pointer dans ce qu'ils disent, la trace d'une proposition. Cette méthodologie

de pointage et d'aiguillage des jurés sur tout ou partie de leur argumentation est un travail fondamental pour la qualité du produit final.

Au fur et à mesure de la délibération, comme les échéances de production se resserrent, la politique d'animation verse dans un style plus « cadrant-forçant », parce qu'il faut avancer et que le temps pour débattre en vue d'un consensus ou pour argumenter collectivement et peser le pour et le contre de chaque idée énoncée, commence à manquer. Il faut insister sur le fait que l'impératif de production finale pèse lourdement sur l'animation. Dans cette perspective, elle endosse également une partie de la charge morale : il faut produire quelque chose alors que le sujet est délicat à comprendre et le temps restreint ; mais les jurés sont désireux de rendre une « bonne copie ». Cela ne pourrait être finalisé sans une politique de relais active de la part de l'équipe d'animation. Dans le cas de cet atelier qui portait sur une question conceptuelle et non controversée, le double impératif de répondre à la commande dans des délais précis et d'accompagner les participants jusqu'à la satisfaction finale d'avoir accompli leur mission de jurés, a contraint l'équipe d'animation à adopter une politique de guidance forte.

c. Les modalités de validation d'un énoncé

Si l'on se penche précisément sur la trajectoire des recommandations figurant dans l'avis final, on constate la diversité de leur origine. Elles sont en grande partie le produit de l'argumentation des jurés suite aux week-ends (WE) 1 et 2. Certaines sont activement relayées par l'animation et sont approuvées de façon collective. D'autres émanent d'un seul protagoniste et ne sont pas ou peu discutées de façon collective. Cela nous amène à distinguer différentes ***modalités de validation*** dont l'énoncé peut faire l'objet. C'est notre cinquième paramètre.

Tout d'abord, une recommandation peut être relayée, débattue et trouver un consensus. Elle peut être inscrite suite à un « consensus apparent » (Urfalino, 2007). Le consensus apparent désigne ce qui *semble être vu comme faisant consensus*, élément qui peut être en fait dû à l'absence d'opposition formelle ou à une résignation à adhérer à la solution « la moins pire » du lot, ce qui n'est pas exactement la même chose que l'adhésion positive de tous après avoir soupesé les arguments « pour » et « contre » en vue d'un choix collectif.

Les différentes facettes du « consensus apparent »

Les recommandations qualifiées d' « apparemment consensuelles » peuvent être inscrites dans le produit final pour diverses raisons : soit parce que l'argument semble faire autorité, parce qu'il coïncide au moment de son lancement avec des idées portées par les autres panélistes ; parce que c'est la dimension tutélaire de son énonciateur qui fait autorité ; ou encore parce que le temps manque pour qu'il soit véritablement « soupesé ». On distinguera deux déclinaisons de « consensus apparent », que l'on étiquettera ainsi : « consensus apparent spontané » et « consensus apparent adventice ».

Le « consensus apparent » sur le mode « spontané »

Quand l'énoncé semble faire consensus en l'absence d'opposition explicite, on parlera de « consensus spontané ». La situation est généralement entérinée par l'approbation d'un ou deux jurés. Le consensus spontané peut s'accompagner d'occurrences répétées de l'idée lancée dans l'espace de débat et finalement, dire qu'un énoncé est spontanément approuvé par une partie de la communauté débattante ne signifie pas automatiquement qu'il n'a pas été « soupesé » dans le processus. L'idée est plutôt de distinguer positivement cette modalité d'inscription spontanée du cas où le processus de validation est régi par un débat contradictoire en vue d'arriver à un consensus.

Le « consensus apparent » sur le mode « *adventice* »

La deuxième déclinaison du « consensus apparent » concerne deux types de recommandations : celles qui ont été « glissées » dans la production collective sans être débattus collectivement, et qui ont été « concédées » à leur énonciateur. On parlera de recommandation « *adventice* », bien que cette appellation recouvre des réalités de validation très diverses. L'adjectif « adventice » se dit de ce qui survient incidemment, qui s'ajoute accessoirement. En botanique, une « adventice » est une plante d'origine étrangère introduite accidentellement à l'insu de l'Homme.

- La recommandation par consensus apparent adventice « glissée »

Une recommandation peut être inscrite dans le produit final sans que l'on n'en trouve de trace dans le matériau de suivi et de retranscription. Dans ce cas, et en assumant la limite inhérente à ce matériau d'investigation, on peut considérer qu'elle a été « glissée » dans l'avis. Cela peut être dû à

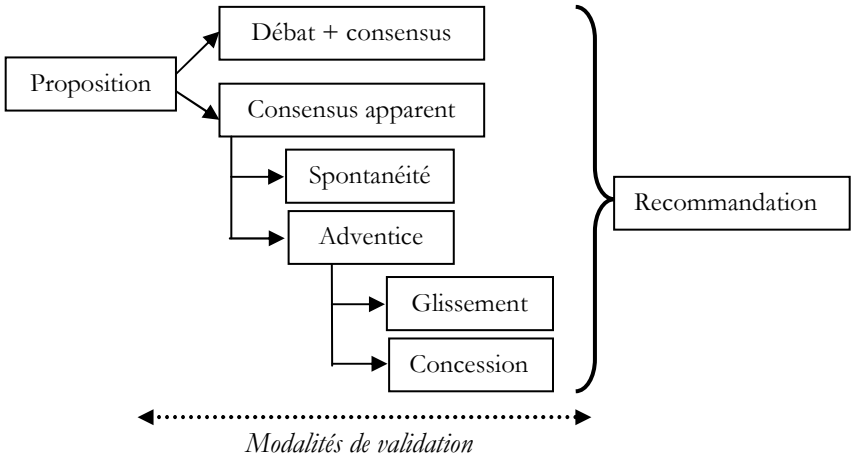
des causes variées, telles que le manque de temps matériel pour débattre ou une inattention collective au moment de l'énonciation.

- La recommandation par consensus apparent adventice « concédée »

Si la recommandation a été « concédée » à son énonciateur, elle peut l'avoir été en ayant suscité un degré très variable de débat : soit le temps de débat est bref et elle peut être très vite accordée, soit il est prolongé, la recommandation étant relayée et débattue sans que l'on ne soit parvenu à trouver une issue consensuelle. Dans ce cas, elle peut finir par être concédée parce qu'il faut avancer dans le débat et arrêter une décision. Dans les deux cas, les incidences sur le caractère « argumenté » du produit final ne sont pas les mêmes, puisque le régime de « concession » se caractérise par un temps de débat contradictoire plus ou moins long mais réel ; le régime de « glissement » est défini au contraire par l'absence de temps de débat.

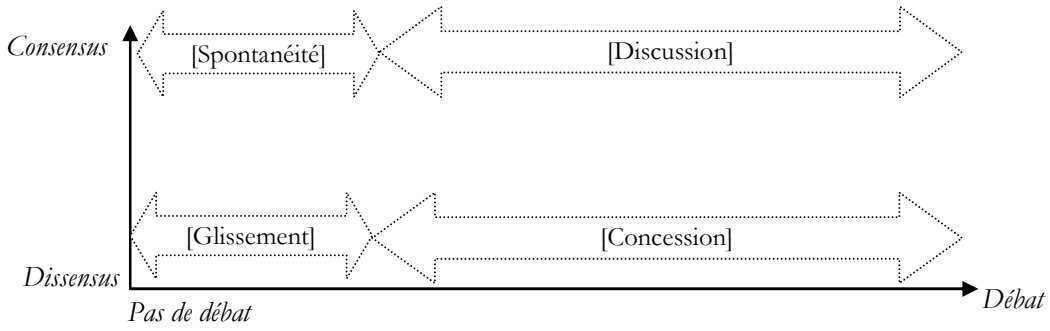
De plus, contrairement aux recommandations qui ont obtenu une approbation spontanée de la part d'un ou deux jurés sans avoir rencontré d'objection explicite, ou aux recommandations adventices « concédées » qui sont inscrites à la suite d'un temps de débat qui n'a pas trouvé d'issue consensuelle, les recommandations adventices « glissées » semblent se greffer sur la production collective finale et sans qu'on ne trouve de mise en débat signifiante dans le matériau de suivi. Elles peuvent donc être interprétées comme des « transactions du débat », du collectif débattant aux protagonistes qui le composent.

On peut résumer par un schéma ces différentes possibilités de validation :



Les régimes d'inscription d'une recommandation

Ces modalités de validation varient en fonction de deux paramètres majeurs, à la fois diachronique (évoluant dans le temps du débat) et synchronique (évoluant dans l'espace du débat). Le premier est le degré de mise en débat (de l'absence à un fort degré de débat, voir un certain « enlisement » autour d'un thème) ; le second est le degré de consensus obtenu (d'un consensus spontané au dissensus après débat, consensus ou dissensus à caractère plus ou moins collectif). Si on positionne les quatre modalités de validation préalablement expliquées sur ces deux axes, cela nous donne le schéma simplifié suivant :



On peut alors distinguer quatre grands régimes d'inscription d'une recommandation dans l'avis final. Lorsqu'une recommandation fait l'objet d'un temps de débat qui vise à soupeser les différents arguments et qui débouche sur un consensus collectif, on peut dire que la recommandation a fait l'objet d'un *régime de discussion*, ce qui correspond aux recommandations dont la validation s'effectue par débat et consensus.

Lorsqu'une recommandation fait l'objet d'un consensus rapide plus ou moins collectif, sans qu'il y ait nécessairement matière à débattre, on peut considérer qu'elle a fait l'objet d'un *régime de spontanéité*. C'est ce qui caractérise la trajectoire des recommandations par consensus apparent spontané.

Lorsqu'une recommandation figure dans l'avis final sans avoir été l'objet d'un temps de débat conséquent et sans avoir été validée spontanément par tout ou partie de la communauté débattante, on peut considérer que son inscription se fait par un régime de glissement. C'est le cas des recommandations par consensus apparent, adventice « glissées ».

Enfin, lorsqu'une recommandation a été débattue de façon plus ou moins conséquente sans parvenir à faire consensus au sein de la communauté débattante, on considérera que son

inscription dans le produit final s'effectue par un *régime de concession*, ce qui correspond aux recommandations par consensus apparent adventices concédées.

Comme pour les différents types de relais pratiqués par l'animation, on peut voir que la frontière entre les différents régimes d'inscription est poreuse. D'une part, régimes de spontanéité et de discussion ne s'excluent pas nécessairement. Une recommandation faisant l'objet d'un consensus spontané parce qu'elle « va sans dire » peut être réitérée dans la discussion collective. On est alors proche du régime de discussion. D'autre part, la trajectoire de certaines recommandations se situe au croisement des régimes de concession et de glissement. C'est par exemple le cas lorsque l'encadrement inscrit un terme qui avait été lancé par un juré dans le débat, le terme n'ayant pas été l'objet d'une occurrence en séance mais ayant été inscrit dans les comptes-rendus des WE.

- *L'épreuve du comité de relecture*

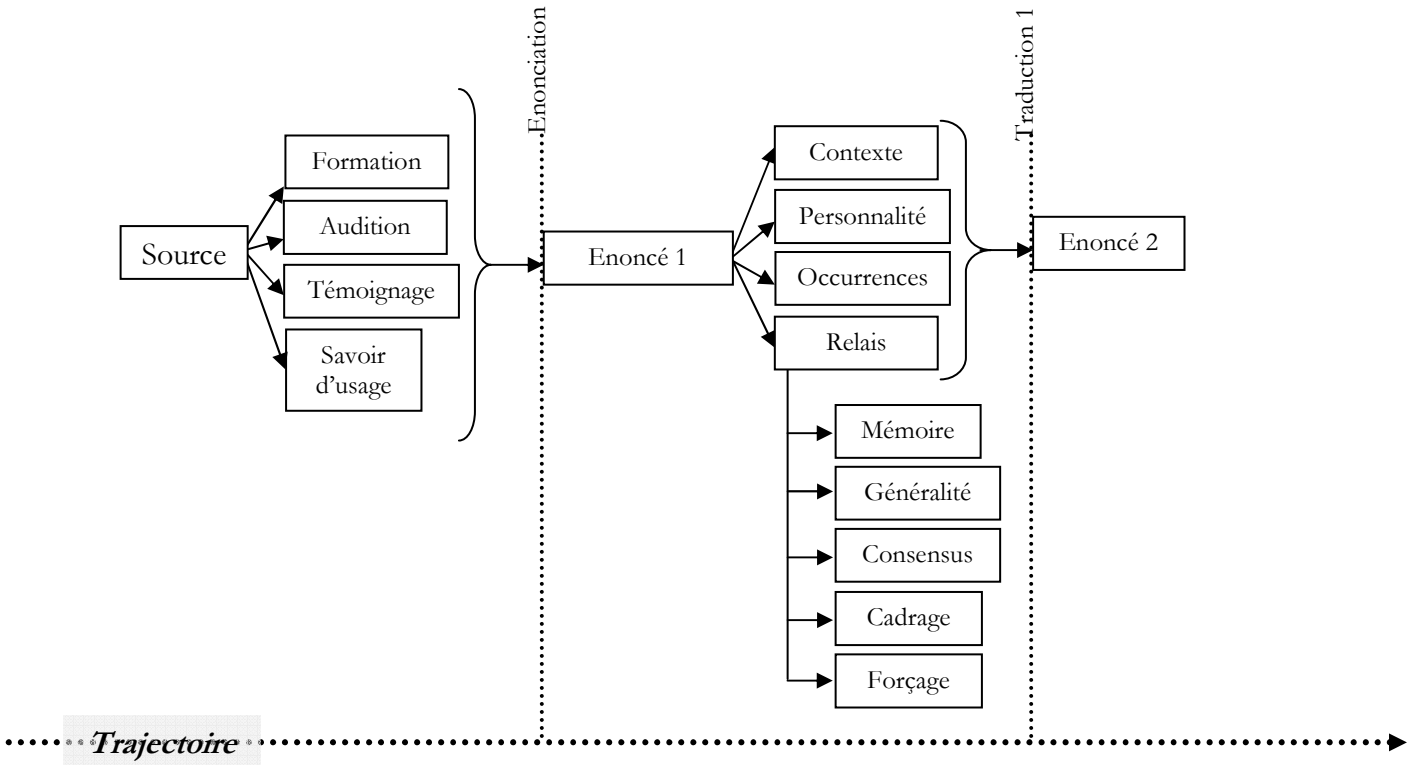
Comme on l'a évoqué en racontant comment s'est déroulée la réunion de relecture et de réécriture de l'avis du 12 février 2009, les jurés relecteurs ont passé au peigne fin la première mouture de l'avis proposée par l'animation et relue par l'encadrement. Chaque phrase a été étudiée en fonction de ce qu'ils considéraient nécessaire pour « une copie claire » à remettre aux élus. On a pu retracer ces modifications au moyen de la version intermédiaire de l'avis : la première mouture envoyée par l'animation a été retouchée par le comité qui avait laissé les marques de modification du texte apparentes, pour que le reste du groupe puisse suivre les ajouts, retraits et reformulations effectués. Restituer ces modifications apportées par le comité de relecture permettra de nous faire une idée exacte de la façon dont un groupe de jurés profanes se réapproprie la production collective. Pour analyser ce travail de reformulation du comité, qui est décisif pour la mouture finale, nous pouvons distinguer les catégories suivantes :

Réduction [R]
Augmentation [A]
Stabilisation [S]
Transformation / reformulation [T]
[T+A]
[T+R]
Clarification formelle [C]

Les membres du comité de relecture pouvaient mettre à l'épreuve une recommandation provisoire de différentes façons. Soit ils la raccourcissaient [R], notamment lorsque la tournure de la recommandation était jugée trop longue, soit ils l'augmentaient [A] lorsqu'elle apparaissait trop courte au regard de la place que le thème avait occupé dans le débat. Ils la validaient sans la modifier si elle était jugée correcte [S]. Le comité pouvait aussi modifier le sens de la recommandation, tout en l'allongeant [T+A] ou en la réduisant [T+R]. Enfin, certaines corrections visaient seulement la tournure formelle de l'énoncé, sans en changer le sens [C].

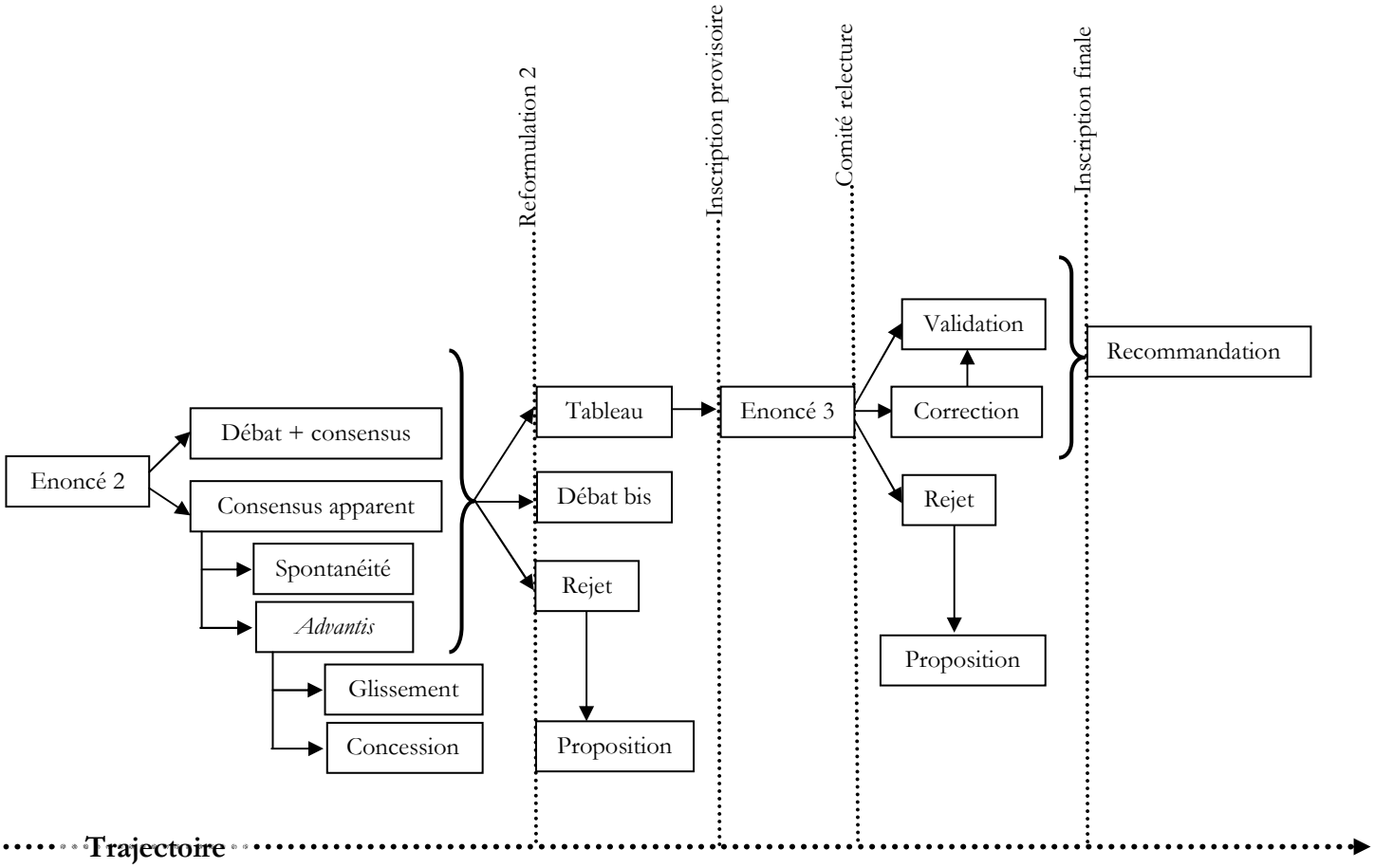
d. Une chaine de traduction

Finalement, on peut considérer que chaque énoncé va traverser un lot d'épreuves et de traductions successives pour finir dans l'avis. On peut formaliser ces épreuves et ces différents critères à prendre en compte comme une chaîne de traduction, qui est ici décomposée en deux étapes, ce qui en facilite l'explication :



Les énoncés qui sont lancés dans un espace de débat public suivent une trajectoire spécifique en fonction de certains paramètres. Chaque énoncé provenant de la réflexion individuelle d'un protagoniste du débat, peut trouver son origine soit dans la phase de formation WE1 (un élément d'information apporté), soit dans l'audition d'un expert ou d'une personne témoin durant le WE2, soit de l'expérience personnelle du protagoniste qui en fera le témoignage, ou encore être puisé dans son savoir d'usage. Une fois lancé, cet énoncé va passer par une série d'épreuves, de transformations et de traductions. La première épreuve de traduction varie en fonction de quatre paramètres : le contexte de réception et de production (tonalité, forme grammaticale employée…) ; la personnalité de son énonciateur (c'est-à-dire la légitimité et la popularité qui lui est octroyée par le groupe) ; les occurrences éventuelles durant le débat (par quel protagoniste il est pris, et quel sens il attribue à l'énoncé) ; le type de relais. Si l'énoncé est relayé par l'encadrement, il peut s'agir d'un relais « mémoire », d'un relais « montée en généralité », d'un relais « consensus », d'un relais « cadrage » ou d'un relais « forçage ». Les énoncés n'étant pas relayés dans l'espace de débat ou n'étant pas débattus, comme on le verra avec l'analyse des propositions adventices, figureront dans l'avis sans avoir été soupesés. A l'issue de cette première épreuve de traduction variant en fonction de ces quatre paramètres, nous obtenons un deuxième

énoncé devenu proposition plus ou moins argumentée, plus ou moins identique à la première en fonction des paramètres de variation.



Ce deuxième énoncé sera débattu ou non. La mise en débat peut se faire à des degrés divers, tout comme les modalités de validation pourront varier en fonction du degré de mise en débat et de l'issue consensuelle à plus ou moins long terme dans la production collective. Dans le cas d'un consensus apparent par régime de spontanéité, il peut être plus ou moins débattu, trouver une issue consensuelle et être rapidement validé. Le consensus apparent adventice par glissement concerne les énoncés qui traversent l'espace de débat jusqu'à leur inscription finale sans être l'objet d'un débat. Dans les trois régimes de discussion, de spontanéité et de glissement, l'énoncé lancé dans l'espace de débat est retenu et inscrit dans les feuilles préfigurant l'avis ou au tableau. Il devient recommandation provisoire. En cas de dissensus, l'énoncé peut être remis en débat : soit il finit par être gardé, la recommandation étant alors inscrite sur le régime de la concession, soit il est rejeté. On obtient donc un troisième énoncé plus ou moins identique au second, qui va soit passer l'épreuve de l'inscription dans le tableau, soit être remis ou suspendu dans le débat pour

être discuté à nouveau - immédiatement ou plus tard -, soit être finalement rejeté. Dans le cas du rejet, la trajectoire de la proposition s'arrête logiquement là, à moins que le protagoniste qui la porte ne réitère la candidature de l'énoncé au débat avec un succès éventuel (« je pense quand même que c'est important de… »). Il peut également la faire passer « clandestinement » dans le produit final (ce qui implique que le protagoniste puisse être acteur de l'écriture ou de la réécriture de l'avis, donc qu'il soit membre du comité de relecture, qu'il ait un porte-parole de sa proposition au sein du comité ou qu'il fasse partie de l'encadrement). Elle devient dans ce cas, elle aussi, une recommandation consensus apparent adventice par glissement. Si l'énoncé passe l'épreuve de l'inscription provisoire, il ne lui restera plus qu'à franchir l'épreuve de la relecture par le comité, qui peut encore choisir sinon de le supprimer (il retournera alors au statut de proposition) ou de le modifier, pour une inscription dans l'avis final. Dans ce dernier cas, on a une recommandation dont nous pouvons retracer la trajectoire, de l'énoncé 1 à son inscription finale, en passant par les phases de traduction 1 et 2 en séance de débat, et l'opération de traduction 3 en comité de relecture.

Si l'on récapitule nos paramètres d'analyse, on sera attentif aux éléments suivants pour tracer la trajectoire des différentes recommandations et ensuite proposer un classement en fonction des différentes étapes décrites :

Origine	WE1
	WE2
	WE3
	Autre[133]
Enonciateur	Juré
	Encadrement
Relais animation	Mémoire
	Généralité
	Consensus
	Cadrage
	Forçage
Occurrences en séance	Aucune
	Moyenne (1-3)
	Multiples (<3)
Régime d'inscription	Discussion
	Spontanéité
	Glissement
	Concession

Avant de se pencher sur la trajectoire des recommandations inscrites dans l'avis final, examinons tout d'abord des cas de « recommandations manquées », des énoncés restés au stade de la proposition dans notre cadre d'analyse - ce qui n'exclut pas qu'ils aient passé un certain nombre d'épreuves. Ce choix n'est pas motivé par quelque intérêt mal placé pour les « ratés de la production collective », mais par le fait que les échecs d'inscription nous enseignent autant que les réussites.

2. La trajectoire d'énoncés non transformés en recommandations

Evoquons donc trois exemples d'énoncés qui ont été formulés durant le WE3 ou qui étaient des thèmes chers à certains protagonistes du débat, mais qui ne figurent pas ou sont peu développés dans la production finale. Nous allons voir trois thèmes dont la trajectoire a été stoppée : le thème de l'innovation participative, où la proposition n'a pas réussi à avoir une prise

[133] Par « autre », je désigne les recommandations pouvant être issue du savoir d'un protagoniste (bon sens, expérience personnelle savoir d'usage ou expérience professionnelle), en fonction des formes argumentatives mobilisées.

suffisante sur le débat pour « exister » ; celui de la structuration du bureau de la CCSPL, dont la trajectoire a été un peu différente car elle a été plus ouvertement contrecarrée en cours de débat ; enfin, le thème de l'expertise à mobiliser dans les processus participatifs, prisé régulièrement par le Grand témoin dans le débat.

a. L'innovation participative, une proposition délaissée

Cette proposition a été portée en particulier par David, qui s'est manifesté très tôt en faveur de l'innovation participative. Mais c'est un thème peu abordé dans l'avis : les outils de type NTIC sont certes évoqués, mais pas les procédures innovantes de démocratie participative. Pourtant, cette idée était récurrente en séance, comme par exemple lors de la préparation de la restitution publique en WE3 :

> « [Isabelle] : Je pense qu'il faut signaler que c'est un dispositif en complémentarité avec la CCSPL qui a une autorité et son rôle à jouer, et qu'il peut y avoir des améliorations complémentaires du système, sans pour autant remettre en cause le rôle de la CCSPL
> [David] : Je suis d'accord avec ça, pour moi dans le mandat on ne nous a pas demandé d'évaluer ou de changer la CCSPL, cette commission c'est deux ou trois réunions par an, ça peut rester comme ça, la grande question posée, c'est comment organiser d'autres formes de démocratie » [Extrait de retranscription vidéo]

Cette considération en faveur de « nouvelles formes de démocratie à organiser » et d'une réponse à la deuxième partie du mandat sera très peu étoffée dans l'avis. Au niveau de l'instrumentation procédurale, seule l'idée de budget participatif portée par Brigitte sera explicitement suggérée. Objectant ne pas comprendre pourquoi le groupe devait se pencher sur le cas de la CCSPL dont le constat d'inefficacité faisait l'objet d'un diagnostic partagé par tous les acteurs, David a pourtant communiqué jusqu'au bout sa préférence pour orienter la délibération sur des procédures innovantes de participation et suggéré en fin de séance que soit recommandée dans l'avis l'institutionnalisation des procédures de type « atelier citoyen ». Mais à chaque tentative, soit un juré a opposé son désaccord (par exemple Alex et Brigitte, faisant savoir qu'ils ne sont pas d'accord avec David et insistent pour se pencher sur l'amélioration de la Commission Consultative des Services Publics Locaux [CCSPL]), soit la proposition a été lancée dans un contexte d'inattention collective, ce qui a contribué à faire échouer son inscription matérielle.

b. La structuration du bureau de la future CCSPL, une proposition disqualifiée

La proposition de modifier la structuration interne de la CCSPL en dotant la Commission d'un bureau composé d'un secrétaire général, d'un trésorier, d'un rapporteur et coordonnant les différentes sous-commissions thématiques était prisée par Hélène. Elle n'est pas totalement absente de l'avis final, qui préconise la mise en place d'un bureau. Mais elle est partiellement amputée par rapport à sa version initiale, et il nous semble intéressant d'évoquer ce cas spécifique de trajectoire et d'épreuves. Hélène formule sa proposition en WE3, alors le groupe se penche résolument sur les possibilités concrètes de refonte de la CCSPL :

> « [Hélène] : pour rester dans le concret, moi avant la sous-commission, j'instaurerais un bureau
> [David, *qui réagit positivement sur cette dernière proposition*] : oui, moi je suis d'accord avec toi
> [Hélène] : … trésorier, secrétaire, le rapporteur
> [Jean] : oui mais ça c'est des élus, là !
> [Hélène] : ah non, les élus font partie de la sous-commission
> [Garance] : mais on n'a toujours pas parlé précisément de ceux qui venaient dans cette CCSPL, à part les citoyens
> [Hélène] : les associations, les élus…
> [*Le Grand témoin s'adresse à Garance et Hélène*] : ce que vous dites est intéressant, mais c'est autre chose, vous voulez lui donner une personnalité morale à cette commission, avec une trésorerie etc., alors que c'est une simple commission !
> [Garance] : oui, ce n'est pas une association
> [Le Grand témoin] : c'est une commission consultative placée auprès d'une autorité, et c'est l'autorité qui invite, c'est l'autorité qui fixe le compte-rendu, c'est l'autorité qui fixe tout
> [Hélène] : c'est les élus
> [Isabelle] : ça, c'est fixé par la loi
> [Le Grand témoin] : ça c'est l'état actuel, mais vous avez le droit de dire que vous voudriez que ce soit autre chose qu'une commission, mais si c'est une commission ce n'est pas un trésorier, etc.
> [Hélène] : pourquoi pas, il y a déjà le secrétaire général
> [Jean] : oui, mais elle peut avoir un directeur dédié
> [Le Grand témoin] : oui, mais c'est autre chose !
> [Jean] : d'accord » [Extrait d'interprétation vidéo]

Comme on peut le constater, cette proposition détaillée de bureau fait l'objet d'une disqualification par le Grand témoin, qui au moyen d'un relais cadrage, objecte que cela change la nature même de la commission. Dans cette perspective, aller plus loin que la proposition d'un bureau, c'est la doter d'une personnalité morale qu'elle ne saurait avoir, puisqu'elle est régie par une autorité compétente, à savoir le président de la communauté urbaine. La doter d'une

structure telle que la propose Hélène reviendrait à de contrevenir aux textes règlementaires, un risque que la majeure partie des jurés, se rangeant derrière l'objection du Grand témoin, ne souhaite visiblement pas prendre.

c. La question de l'expertise, une proposition oubliée ?

La question du type d'expertise (interne ou externe aux services) à mobiliser dans les processus participatifs a été abordée plusieurs fois dans le débat par le Grand témoin. Par exemple, lors du classement des idées en séance, il invite les jurés à penser à la place de l'expertise dans le champ de compétences de la CCSPL :

> « [Le Grand témoin] : il y a une question que vous ne posez pas mais qui est majeure avec l'extension du champ de compétences, c'est celle de l'expertise : comment viennent les experts dans tout ça ? Plus vous augmentez les compétences, plus vous avez des questions techniques, y compris sur le droit social » [Extrait de retranscription vidéo]

Nous avons vu dans l'examen du classement des idées en séance en WE3 que cet énoncé « expertise » avait passé l'épreuve de l'inscription dans les feuilles préfigurant l'avis. Il était initialement bien distinct de la question des référents internes aux services chargés du dialogue citoyen avec la CCSPL, mais au fil de la production collective, il semble se dissoudre dans cette dernière et ne figurera pas en tant que recommandation dans l'avis final.

⌖ ⌖ ⌖

Ces trois exemples de propositions fournissent une illustration de la diversité des sorts réservés aux idées émanant d'une communauté débattante. Certains énoncés sont contrés, d'autres abandonnés, d'autres encore sont reconfigurés ou redistribués lorsqu'ils font congruence avec une idée annexe. Concentrons-nous dorénavant sur les énoncés lancés, portés et inscrits dans l'avis final.

B. La trajectoire des recommandations finales

Si (re)tracer la trajectoire des recommandations inscrites dans un avis citoyen consiste en une sorte de bricolage méthod(olog)ique à rebours, le protocole trouve sa solidité dans la répétition de la même démarche de traçage pour chaque énoncé : c'est ce qui nous permettra de

catégoriser les énoncés et d'en tirer des enseignements productifs sur les mécanismes de la production collective et les facteurs qui la contingentent.

Nous nous fondons sur des extraits de l'avis final. Afin de rendre l'analyse lisible, nous allons procéder de la façon suivante : nous restituons tout d'abord l'extrait de l'avis dans sa version finale. Pour une lecture plus confortable ou pour avoir une vue plus générale de la proposition dans son environnement final, *le lecteur peut aussi parcourir ce paragraphe avec l'avis sous les yeux*[134]. L'extrait est indiqué en *italique* et encadré, avec une tabulation de retrait à gauche. Les mots-clés de la proposition qui serviront à la résumer dans le tableau récapitulatif sont surlignés en ***gras***. Enfin, les passages *en couleur bleue* indiquent des modifications effectuées lors de la réunion du comité de relecture restreint, le 12 février 2009. Les suppressions effectuées par le comité sont indiquées en étant [~~barrées d'un trait horizontal~~]). Il se peut également que l'on se réfère à la version provisoire envoyée au comité de relecture. Dans ce cas, nous le signalerons comme suit :

> [Extrait de la version de l'avis soumise à relecture]

En nous fondant sur les paramètres de traçage explicités *supra*, nous effectuons un travail de repérage de l'origine, de l'énonciateur, des occurrences éventuelles en séance, du régime d'inscription et du type de traduction 3 pour chaque recommandation clé de l'avis. On s'arrêtera par ailleurs sur quelques passages de l'avis qui, sans constituer une recommandation proprement dite, nous renseignent sur l'opération de réécriture et d'appropriation profane de l'avis. Ce type de développement sur un « à côté » des recommandations dûment analysées sera signalé graphiquement comme suit :

⌗ ⌗ ⌗

Pour chaque partie de l'avis (avant-propos, préambule, parties 1 et 2 et conclusion), les idées fortes seront résumées dans un tableau récapitulatif avec les entrées de classement suivantes :

> Recommandation / Page dans l'avis / Origine dans l'atelier / Enonciateur / Occurrences en séance / Régime d'inscription / Traduction 3.

Pour plus de commodité, un récapitulatif du profil des recommandations est effectué à mi parcours du développement de l'avis (parties 1 et 2). Lorsque la recommandation trouve son

[134] L'avis citoyen final se situe en annexe 5.

origine ou une occurrence dans un « devoir citoyen » d'un juré, nous signalerons par [DC] et le prénom du juré. Quand la recommandation apparaît dans plusieurs « devoirs », cela est signalé : DC] Brigitte+Hélène, par exemple).

Au niveau des abréviations dans le texte ou dans le tableau récapitulatif, le week-end de référence est signalé comme suit : WE1, 2 ou 3. Lorsque la recommandation provient de, ou a une occurrence lors d'une des trois saynètes jouées en théâtre forum (TF) le vendredi soir du WE3, nous préciserons comme suit le numéro : saynète TF3 pour la troisième saynète[135], par exemple.

En reprenant l'avis final, nous avons dénombré cinquante-deux idées fortes, que l'on peut considérer comme autant de recommandations et qui sont réparties de la façon suivante :

Avant-propos+préambule	7
Partie 1	21
Partie 2	18
Conclusion	6

1. L'avant propos et le préambule

Commençons par les éléments de l'avant propos et du préambule. Nous avons distingué sept idées fortes dans ces parties.

a. La complexité du mandat

> *« Bien que d'un* ***intitulé complexe****, à la fois par le vocabulaire, par sa distribution en deux questions, et par le mélange entre deux orientations, celle sur l'objectif "eau" et celle sur la démocratie participative, le sujet de réflexion soumis à nos observations, analyses et questionnements nous a paru principalement porter sur les modalités d'une « démocratisation » des services urbains et plus particulièrement de celui de l'eau potable. »*

La complexité du mandat a été soulignée d'emblée par certains panélistes, le quiproquo sur le sujet se donnant à voir dès le premier tour de table lors du WE1. Hélène en fait un point

[135] Le descriptif des saynètes de TF se situe en annexe 6.

particulier de son « devoir citoyen ». L'énoncé ne rencontre pas d'objection et semble être partagé par tous. Il bénéficie donc d'un régime d'inscription dans l'avis par spontanéité. Par ailleurs, en se reportant à la version retravaillée par le comité de relecture, on voit que ce dernier a effectué des ajouts substantiels visant à expliciter en quoi le groupe avait trouvé le mandat « complexe ». Cette opération de justification qui s'effectue en rallongeant la proposition initiale, sans en changer le sens [A], traduit vraisemblablement l'importance de ce point pour les jurés ; le thème est d'ailleurs ressorti avec acuité dans les entretiens d'évaluation de l'expérience. On notera aussi que le comité a préféré à l'expression « *le sujet porte sur* », « *le sujet nous a paru porter sur* », qui leur paraissait plus prudente. Le recours au verbe « paraître » va dans le sens de l'hypothèse du consensus « apparent ». C'est probablement cette conviction selon laquelle tout un chacun pouvait interpréter la question posée selon sa perception subjective qui les incite à nuancer aussi la phrase suivante de l'avis :

> « Pour être en mesure d'y répondre, il nous a fallu consacrer un temps certain afin d'identifier clairement ~~[la]~~ les différents aspects des questions posées » [Extrait de l'avis retravaillé par le comité de lecture]

Cette nuance leur permet également d'insister sur le caractère pluriel des problématiques soulevées par le mandat et qu'ils se sont attachés à décrypter durant l'atelier.

b. Les enjeux citoyens de la gestion de l'eau potable

L'intérêt pour le thème de l'eau potable

> *« C'est la **référence à l'eau** qui a, pour la majorité d'entre nous, motivé notre participation à cet atelier. »*

Dès le premier soir du WE1, on a constaté que les jurés avaient focalisé en grande partie sur la dimension « eau » du mandat. Les occurrences pour souligner ce thème ont été régulières durant l'atelier, on est dans le cadre d'un consensus spontané, apparemment partagé par tous. La recommandation, inscrite sous un régime de spontanéité, a été validée en l'état par le comité de relecture [S].

A ce stade de l'avis, soulignons une correction par le comité de relecture qui s'avère intéressante au regard du processus d'appropriation du sujet et de la démarche par les jurés :

> « ~~[Ainsi que l'a formulé le Grand témoin, il s'est agi dans cet]~~ Notre atelier a cependant aussi l'objectif de voir dans quelle mesure en améliorant la participation du citoyen à la vie du service public d'eau potable, il est possible d'agir *in fine* sur des paramètres tels la qualité de l'eau, les moyens de la protéger, son coût, etc. » [Extrait de l'avis retravaillé par le comité de lecture]

Les jurés du comité décident de supprimer la référence au schéma du Grand témoin qui a joué un rôle important dans le cadrage et l'appropriation du mandat[136]. L'expression « *ainsi que l'a formulé le Grand témoin….* » est supprimée, pour privilégier leur propre interprétation de l'objectif de l'atelier. Ici, la volonté de mettre en valeur l'appropriation collective des termes de la mission qui était confiée au jury prime sur l'origine d'une idée.

> *« Des éléments que nous avons considérés comme majeurs et indispensables à notre bonne compréhension du sujet et sur lesquels nous souhaitions aussi, tout simplement, être informés ont donc été abordés, telles* ***la protection de la ressource*** *ou* ***la tarification sociale*** *et la question du* ***droit à l'eau pour tous****. »*

Les thèmes chers aux panélistes concernant la gestion de l'eau potable et pouvant faire l'objet d'une mise en débat public ont également été placés dans la partie « préambule ».

La tarification sociale et le droit à l'eau pour tous

La tarification sociale a été abordée par un observateur du *Cemagref* lors de l'exposé du WE1. C'est un entretien d'évaluation qui nous permet de repérer l'énonciateur initial de la proposition de faire figurer cet enjeu parmi les « *éléments (…) considérés comme majeurs et indispensables à [la] bonne compréhension du sujet* » par les jurés :

> « [Alex] : J'ai eu mes idées, j'ai pris la parole sur pas mal de… Quand j'avais des choses à dire je le disais, la tarification sociale… Moi je fais partie de la classe moyenne, on va dire, et il y a des choses qui me touchent. Il y a des gens qui ne peuvent pas payer leur facture d'eau et j'en suis tout à fait conscient mais qu'on ne divise pas ça sur les gens qui peuvent payer partout. Et ça, je l'ai dit : "*moi, je ne suis pas là pour payer pour tout le monde, il y a des gens qui ont plus de moyens que moi et eux ça leur fait moins mal*". Des choses comme ça, je les ai exprimées et je n'étais pas le seul d'ailleurs, on était plusieurs à le dire. » [Extrait d'entretien d'évaluation]

[136] Cf. Chapitre 4, p. 299.

C'est Alex qui revendique avoir porté l'idée de la tarification sociale au sein de l'arène de débat. Isabelle a explicité ce thème qui lui tenait à cœur lors de son devoir citoyen, et qui a été activement relayé par le Grand témoin et l'animation :

> « [*L'animateur passe la parole à Isabelle*] : (…) en aval [de la gestion de l'eau], c'était la question du droit à l'eau : on parle de droit au logement, est-ce qu'on ne peut pas débattre sur le droit à l'eau » [Extrait d'interprétation vidéo]

- *La protection de la ressource et la lutte contre la pollution*

Un troisième thème de préoccupation relevé par les panélistes et relayé par l'animation figure dans les éléments de préambule : il s'agit de la question de la préservation de la ressource et du principe « pollueur-payeur » :

> *« Nous nous sommes tout d'abord attachés à mentionner que l'action vertueuse d'un citoyen dans sa consommation d'eau et ses comportements peut aider ou inciter les institutions et les autres acteurs à le devenir aussi. A nos yeux, la* ***responsabilisation*** *de l'ensemble des citoyens est à encourager. Elle passe par la lutte contre le* ***gaspillage*** *et la* ***pollution*** *domestique, ce qui pourrait se traduire par la mise en place d'une politique de facturation directe des volumes consommés, dans une logique d'extension du* ***principe « pollueur - payeur »****, au prorata des types de pollutions. »*

Le groupe avait choisi le thème de la pollution parmi le catalogue de thèmes proposés, ce qui témoigne de l'importance de la préservation de la ressource pour eux. Ce thème a été particulièrement porté par Jean, lors des exposés complémentaires sur l'aspect « eau potable ». A la suite de l'exposé, se saisissant du dossier documentaire remis aux panélistes, il inscrit définitivement ce thème au rang des actions prioritaires sur lesquelles la société civile doit peser :

> « [Jean] : je pense vraiment que notre action, l'action du groupe, si c'est possible dans ce domaine du traitement et de la pollution de l'eau, je pense vraiment qu'il faut qu'on pèse là-dessus et sur le rôle des agriculteurs (…) s'il y a des options à prendre et des actions à privilégier, c'est pour la préservation et la protection de la ressource » [Extrait de retranscription vidéo]

L'énoncé fait l'objet d'une approbation collective immédiate par le reste du groupe. Par ailleurs, ce thème sera repris et développé par David et l'animation.

Pour ces trois enjeux de participation du citoyen dans la gestion de l'eau, les recommandations proviennent de convictions de panélistes ayant puisé leur inspiration dans les exposés complémentaires sur l'eau potable du WE1, convictions qui ont par la suite été reprises et

soupesées en trouvant rapidement une issue consensuelle. Elles bénéficient donc d'un régime de discussion. Le comité de relecture les a validées en modifiant à la marge leur formulation [S].

c. Les craintes et désirs des citoyens sur la démocratie participative

Le préambule expose ensuite les désirs et craintes quant à la participation citoyenne partagés par le groupe :

> *« Cet exercice de réflexion collective sur la participation a fait ressortir des* ***craintes*** *(…) mais aussi des* ***désirs*** *et* ***aspirations*** *communes »*

La liste de craintes et d'aspirations communes figurant dans le préambule provient de l'exercice de théâtre-forum (TF) lors du WE1, durant lequel les panélistes avaient travaillé en sous-groupes sur la définition qu'ils attribuaient au concept de démocratie participative et les craintes et attentes qu'ils nourrissaient. Ces attentes et désirs ont rythmé la délibération collective. Cette recommandation dans l'avis n'a pas fait l'objet d'un débat explicite lors du WE3, mais comme cette liste d'items « craintes et désirs » résulte d'un travail de réflexion collective lors du WE1, considérons que son régime d'inscription est celui de la discussion. Le comité de relecture l'a validée sans opposer d'objection particulière, mais les jurés ont supprimé de la catégorie des aspirations et désirs communs, l'expression « *aider nos élus à ajuster le tir entre deux élections* ». Jugée trop familière, elle a été remplacée par la formule: « *qu'il y ait d'autres ateliers de ce type avec un suivi de manière à [~~et qu'il y ait un suivi au-delà de cet atelier~~] inciter nos élus à garder le contact et à ajuster éventuellement leur action* » [C]. Là encore, une modalité plus prudente de formulation est préférée par le comité.

d. Une charte de la participation

> *« Une* ***charte*** *~~[règle du jeu commune]~~ tant pour l'atelier et son suivi, que* ***pour les procédures de participation*** *en général doit être définie, acceptée et reconnue par tous. »*

Le préambule se clôture sur la recommandation d'une « charte de la participation ». Où trouve-t-on cette idée de charte au cours de la production collective ? Si on recherche littéralement le terme dans les retranscriptions extensives des vidéos, il émerge dans la réflexion collective lors du WE3. Le groupe débat de la nécessité de « *descendre dans le concret* » des recommandations pour la refonte sectorielle de la CCSPL. C'est David qui introduit l'idée d'une

charte de la participation, en mobilisant son savoir militant fondé sur son expérience de membre actif du CNJ :

> « [David] : on peut poser comme élément de départ la construction d'une charte, au CNJ on a une charte de fonctionnement, j'en ai là, je peux en faire passer [*il distribue des exemplaires au groupe*]
> [Brigitte] : oui, pour poser des statuts…
> [Garance] : on a parlé de la question du règlement intérieur ce matin aussi, ça se rejoint
> [Brigitte] : … mais pas des statuts "bla-bla", il faut être carré et factuel !
> [L'animateur 1] : il est clair que si on veut figer un fonctionnement de la prochaine CCSPL, il faut une charte qui précise un certain nombre d'éléments éthiques ou de fonctionnement, un règlement intérieur qui liste les points techniques » [Extrait d'interprétation vidéo]

Si on s'arrêtait ici dans le traçage de la trajectoire, on conclurait que la proposition initiale a subi une modification majeure lors de son inscription finale dans l'avis, au moyen d'une opération de forçage par extension soit lors de l'écriture de la première mouture, soit lors du comité de relecture : la proposition initiale formulée par David et approuvée par Brigitte et Garance portait sur la refonte de la CCSPL. Dans l'avis final, la recommandation de charte est étendue aux « *procédures de participation en général* » et au cas de l'atelier qui s'est déroulé.

C'est en se reportant à la version intermédiaire de l'avis qu'on peut voir que la recommandation d'une « charte » a subi une trajectoire originale. En fait, elle ne faisait pas partie de la mouture initiale proposée par l'animation, qui suggérait qu'une « *règle du jeu commune* » à tous les acteurs de la participation soit élaborée. Mais l'expression « *règle du jeu* » ne plaisait à Hélène notamment, qui l'a disqualifiée ainsi en comité de relecture :

> [Hélène] : « Moi vraiment ça me gêne, cette expression "règles du jeu", ce n'est pas un jeu, on n'est pas dans un jeu avec les élus, c'est sérieux » [Extrait des notes de terrain de la réunion du 12 février 2009]

Effectivement, le terme n'est pas employé dans le même sens qu'on lui avait attribué lors de l'atelier, il ne désigne pas le même projet. L'expression est remplacée par « charte » de la participation. Nonobstant le changement de vocabulaire, le forçage par extension opéré par l'animation est validé. Cette recommandation est adventice, inscrite sous le régime du glissement. Nous tenu à retracer cet exemple car il montre tout d'abord comme il est délicat de procéder à un traçage de la proposition par mot-clé, tout en illustrant combien il est important de mener cette entreprise scrupuleusement, en prenant en compte les versions intermédiaires des productions.

e. Récapitulatif

Si l'on récapitule les recommandations inscrites dans le préambule de l'avis, cela nous donne le tableau suivant :

Recommandation	P.	Origine	Enonciateur	Occurrences en séance	Régime d'inscription	Trad. 3
Avant propos						
Un mandat complexe	3	WE 1+2+3	Collectif	[DC] Hélène	Spontanéité	[A]
Préambule						
Intérêt 1er pour le thème de l'eau	6	Tour de table WE1	Collectif	Régulières	Spontanéité	[S]
Droit d'accès à l'eau pour tous	6	Exposé WE1	Isabelle	Isabelle + Grand témoin	Discussion	[S]
Tarification sociale	6	Exposé WE1	Alex	Animation	Discussion	[S]
Responsabilité envers la ressource et principe pollueur-payeur	6	Exposé WE1	Jean	Animation + David	Discussion	[S]
Craintes, désirs et aspirations envers la démocratie participative	7	[TF] WE3	Collectif	Régulières	Discussion	[C]
Charte de la participation	7	Relecture	David	David+ Brigitte	Glissement	[T]

Pour le préambule, nous obtenons donc une majorité de recommandations qui émergent de façon collective, soit dès la formation du WE1, soit lors des exposés complémentaires du WE3. Elles font l'objet d'un consensus, soit après avoir été débattues et approfondies (régime de discussion), soit en apparaissant comme spontanément admises par tous (régime de spontanéité). Elles sont relayées par l'animation et sont régulièrement rappelées tout au long de la procédure, ce qui justifie leur inscription dans le préambule. Leur caractère consensuel et collectif est souligné par la méthodologie de relecture du comité, qui les a généralement validées en l'état, à l'exception du caractère complexe du mandat qui a été davantage étayé. La seule recommandation faisant exception est celle de la charte, dont on aurait pu croire qu'elle provenait de la suggestion

de David en séance ; en réalité, elle est « glissée » par le comité dans la version finale. Nous avons quatre recommandations consensuelles et débattues, une recommandation apparemment consensuelle et une recommandation adventice.

Voyons si nous allons retrouver ce même profil dans le corps de développement de l'avis, structuré en deux parties qui répondent respectivement aux deux questions du mandat.

2. La partie 1 de l'avis final : amélioration de l'existant

Dans la partie 1 consacrée aux pistes d'amélioration des dispositifs de participation existants à Nantes Métropole (NM), nous avons distingué vingt-et-une recommandations. Le paragraphe introductif constitue un bon exemple de l'opération de simplification des termes de la version initiale de l'avis par le comité de relecture :

> « Le principal dispositif ~~existant~~ de participation citoyenne à la vie du service public d'eau potable est la Commission consultative des services publics locaux (CCSPL). Nous en avons découvert l'existence et il nous est apparu que cette structure souffre aujourd'hui de nombreuses faiblesses. Nous avons formulé des propositions ~~[nombreuses et approfondies, relativement poussées qui constituent autant de pistes]~~ susceptibles d'améliorer ~~[ation]~~ son fonctionnement » [Extrait de l'avis retravaillé par le comité de lecture]

Les formules jugées alambiquées sont supprimées ; les éléments tautologiques ou redondants sont rayés du texte, comme dans le cas de l'adjectif « *existant* » :

> [Panéliste relecteur] : « si on parle d'un dispositif, c'est qu'il existe, ce n'est pas la peine de mettre "existant" » [Extrait des notes de terrain de la réunion du 12 février 2009]

Ce morceau choisi de l'avis montre aussi que les jurés ne visent pas à qualifier la valeur de leur travail, ni à mettre en avant la qualité des recommandations. Ils préfèrent une tournure sobre et modeste, qui laisse aux commanditaires le soin d'apprécier la qualité du travail fourni. Par ailleurs, les jurés favorisent des formulations neutres plutôt que des tournures chargées d'une connotation normative ou visant explicitement des acteurs. C'est le cas pour le constat fait par le groupe de l'absence de motivation des acteurs pour « faire tourner » la CCSPL et qui était initialement formulé de la façon suivante:

> « Nous avons noté également le manque de motivation dans les services pour faire tourner cette commission.
> Nous avons entendu déplorer la présence fluctuante pour ne pas dire l'absentéisme tant d'élus que d'associations et avons perçu une faiblesse du dialogue voire une

> incompréhension entre les différents acteurs présents » [Extrait de la version de l'avis soumise à relecture]

Ce propos a été supprimé pour être remplacé par la formulation suivante : « Il doit être difficile dans ces conditions d'intéresser voire de mobiliser tous les acteurs. » On voit comment l'écriture de l'avis se fait aussi en anticipant sa réception.

a. Changer le sigle de la CCSPL

> *« Nous proposons qu'un* ***nom plus simple*** *à prononcer qu'un ~~[simple]~~ sigle et facilitant ~~[une]~~ l'identification ~~[plus rapide et plus exacte]~~ de la Commission soit adopté ».*

L'idée de changer le nom ou le sigle de la CCSPL semblait faire l'unanimité dès le début de l'atelier, car de nombreux protagonistes du débat - jurés comme animateurs et encadrants - butaient sur sa prononciation. La formulation de la recommandation a été retouchée de façon à être plus concise et plus claire [C]. On est dans le cas d'une recommandation inscrite sous le régime de la spontanéité.

b. Améliorer la visibilité de la CCSPL

> *« Il faut offrir une visibilité à la CCSPL par une* ***mise en ligne*** *et une* ***publication*** *des* ***débats*** *et* ***avis.*** *La description de la structure, de son fonctionnement, de sa mission doit apparaître clairement, notamment sur le* ***site Internet*** *de Nantes Métropole, afin que cette structure cesse d'être [invisible] méconnue du grand public. »*

La question de la visibilité de la CCSPL a été soulignée lors de l'évaluation comparative des CCSPL de NM et du Grand Lyon en WE2. Cette dernière apparaissait comme plus connue du grand public que la première, même si l'intervenante a concédé, à la suite de la question d'Isabelle, que « *si on demandait à quelqu'un dans la rue [à Lyon] s'il connaît la CCSPL, il répondrait "non"* ». Brigitte a repris cette question en proposant de passer par le site Internet de NM pour permettre aux citoyens de prendre connaissance de la CCSPL et les inciter à donner leur avis, voire proposer leur candidature pour être membre du collège citoyen :

> « [Brigitte] : une des pistes et questions que je me posais c'était : comment faire venir le citoyen ? Je suis allée voir sur le site de NM qui est pas mal, et je me disais qu'on pourrait faire une boîte de dialogue "*votre avis nous intéresse*", où les gens pourraient déposer [leur avis], en sachant qu'il faut en face à NM une personne dédiée pour, pour chaque proposition citoyenne il y ait une première réponse automatique assurant de la prise en

> compte, puis ensuite une réponse personnalisée, avec envoi de brochures éventuellement, invitation à des réunions, inscription à des visites… pour déjà commencer à former le citoyen. » [Extrait de retranscription vidéo]

Par ailleurs, l'outil Internet pour rendre visible les dispositifs de participation et permettre aux citoyens de s'informer sur les initiatives et les projets avait été traitée lors de la saynète TF3 en WE3. L'extension de la proposition initiale [A] avec mention du site Internet provient également de l'intervention de Brigitte lors de la réunion du comité de relecture. David reviendra également explicitement sur cette question des outils de visibilité et de communication autour de la CCSPL en soutenant le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). Cela donnera lieu à un débat productif sur l'usage des NTIC et des moyens plus traditionnels d'information du public, l'ensemble des jurés s'accordant sur une nécessaire amélioration de la visibilité de la CCSPL. L'inscription de cette recommandation relève du régime de la discussion.

c. L'extension du champ de compétences de la CCSPL

*« Nous proposons l'**extension du champ de compétences** de la CCSPL. »*

D'après le matériau dont nous disposons, la question de l'extension du champ de compétences est de l'initiative de l'animation durant le WE3. La trajectoire de cette recommandation est intéressante, car elle se situe au croisement de plusieurs régimes d'inscription : elle est à cheval entre deux déclinaisons de la catégorie du consensus apparent, celle de l'adventice par glissement et celle du spontané. L'expression « extension du champ de compétences » est « glissée » dans le débat par l'animation, mais elle n'est pas sans relation avec l'idée portée par le groupe que la CCSPL doit se saisir des thèmes chers aux panélistes, et par extension aux citoyens. Cette idée fait alors consensus spontanément auprès d'une partie des jurés. Le groupe, qui avait déjà évoqué une amélioration du fonctionnement de la CCSPL par une structuration en sous-commissions thématiques, débat des éléments exposés par Brigitte lors de son « devoir citoyen ». L'animateur propose alors de penser la refonte de la CCSPL sous l'angle de « l'extension » :

> « [Animateur 2] : sur la question des sous-commissions et de la dynamique de la commission, on le voit avec l'exemple de la CCSPL de Lyon, est-ce que vous ne pensez pas que ça dépend du vivier aussi ? A Nantes Métropole, ils sont quoi ? 18, 20 ? A Lyon ils sont 60, il y a une capacité de travail autre. Donc je me demande si l'extension du champ de

> compétences et la division en sous commissions, ça ne sous-tend pas l'extension du nombre de membres ?
> [Jean et Nathalie] : bien sûr ! C'est dans les moyens qu'il faut le mettre
> [Jean] : on ne peut pas faire des sous-commissions à 18
> [Animateur 2] : donc extension de champ de compétences égale extension des membres, je le range dans les moyens, et là on rejoint ce qu'avaient dit Hélène et Brigitte sur l'inclusion de citoyens, pour ramener du sang neuf » [Extrait de retranscription vidéo]

La proposition d'augmenter le nombre de membres permet ainsi à l'encadrement de formuler l'amélioration du fonctionnement de la CCSPL par le biais d'une double extension, numérique (nombre de membres) et fonctionnelle (compétences). On a donc là un relais cadrage qui fait par ailleurs l'objet d'un consensus spontané partiel, Jean et Nathalie réagissant promptement par la positive à l'idée d'étendre le nombre de membres au sein de la CCSPL pour garantir la pertinence de l'extension du champ de compétences. La double recommandation d'extension est alors inscrite *de facto* (consensus apparent). L'animation reviendra ensuite par deux fois sur l'extension du champ de compétences, considérée comme une solution fondamentale aux maux actuels de la CCSPL, une première fois lors d'une reformulation collective des termes de la mission :

> « [Animateur 2] : manifestement on a une demande politique sur un truc qui existe et qui ne fonctionne pas, qu'est-ce qu'on peut faire d'intelligent pour que ça marche mieux avec du citoyen dedans ? A mon avis, la partie la plus simple c'est de partir de ce truc-là et de voir comment ça peut mieux fonctionner. Après, c'est la question de l'extension du champ de compétences » [Extrait de retranscription vidéo]

Elle est réitérée lorsque les jurés en faveur de la concrétisation des propositions et de la « descente dans le détail », réclament d'affiner davantage les pistes d'amélioration :

> « [Animateur 2] : déjà, si ce que vous avez écrit est pris en compte, ça être une vraie révolution la CCSPL nantaise ! Après, c'est la question du champ de compétences qui ouvre la porte sur d'autres fonctionnements, et c'est là-dessus qu'il faudrait aller plus loin. » [Extrait de retranscription vidéo]

Considérant que le travail est déjà « *diablement concret* », l'animateur invite le groupe à se pencher plutôt sur la question « *d'autres fonctionnements* » potentiels de la CCSPL permis par l'extension du champ de compétences, qui constitue résolument une bonne prise sur le débat pour l'animation. Cette proposition telle qu'elle est formulée dans la première mouture de l'avis est retouchée par le comité de relecture comme suit :

> « Nous proposons l'extension du champ de compétences de la CCSPL. Il nous semble en effet que cette commission doit être dynamique, avoir une fonction informative, ~~[performative et prospective]~~ d'investigation ; elle pourrait se positionner sur des questions autres que financières ~~[et]~~ ou administratives en abordant par exemple la thématique de

> l'eau et les enjeux tels que la pollution de la ressource, la tarification sociale, la sécurité, le coût des installations de traitement, d'acheminement de l'eau, etc. » [Extrait de l'avis retravaillé par le comité de lecture]

Là encore, une formulation simple est privilégiée. Les termes jugés trop complexes ou abstraits, qui provenaient d'ailleurs de la relecture du Grand témoin de la première mouture de l'avis sont supprimés, sans que le sens soit changé [C] :

> « [Un juré relecteur] : "performative", pour moi c'est un terme qui ne veut rien dire
> [L'observatrice] : vous laissez "prospective" ? » :
> [Un autre juré relecteur] : pourquoi ne pas privilégier la notion d'investigation ? » [Extrait des notes de terrain de la réunion du 12 février 2009]

Au regard de cet ensemble de morceaux choisis, on voit bien que si le terme littéral « extension du champ de compétences » provient de l'animation, la délimitation du périmètre d'activités de la future CCSPL a occupé une grande partie du débat. On considérera alors qu'elle relève du régime d'inscription par discussion.

d. Une « relation de responsabilité » entre les acteurs de la CCSPL

> *« Il apparaît important de développer une '**relation de responsabilité**', tant pour les élus que pour les associations »*

L'idée d'une nécessaire « relation de responsabilité » provient également de l'audition des deux CCSPL en WE2. L'intervenante de Lyon avait précisé que prédominait à la CCSPL une « *relation de responsabilité* » entre les acteurs : il ne s'agissait pas seulement d'attendre un investissement de la part des élus et une implication des services techniques, notamment pour répondre aux questions des associations ; les associations devaient également jouer le jeu de la responsabilité en communiquant sur ce qu'elles font des données qui leur sont fournies et en diffusant leurs propres travaux d'expertise. Hélène reprendra cette idée dans son « devoir citoyen », et Nathalie, Jean et David la remettront sur la table du débat pour en discuter les conditions de possibilité. Elle bénéficie donc du régime de discussion. La recommandation provisoire n'a été que formellement retouchée par le comité de relecture [C].

e. La motivation des avis de la CCSPL

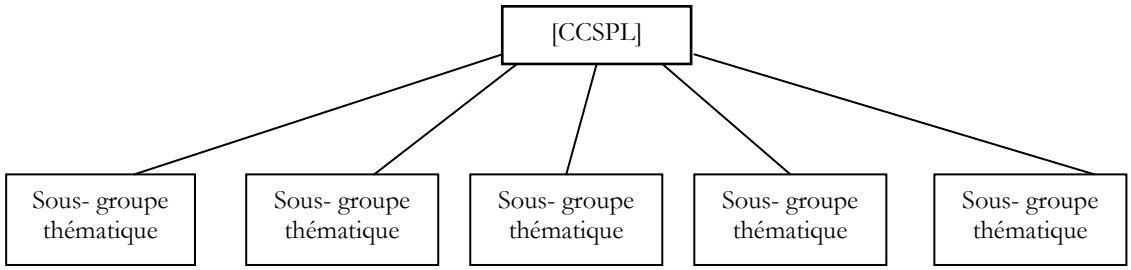
« Il serait intéressant que la CCSPL donne des ***avis motivés*** *sur les rapports qu'elle examine »*

De même, l'idée que la CCSPL produise des avis qu'elle motiverait et pour lesquels elle expliquerait ses choix de réponse provient de l'audition des CCSPL. La CCSPL de Lyon rend des avis qui sont la plupart du temps motivés et Gérard Allard, lors de l'audition de la CCSPL de NM, a suggéré que « *donner des avis motivés, avec un vote pour départager sur les rapports pourrait être intéressant, cela obligerait les membres à travailler et à être concernés* ». C'est l'animation qui est à l'initiative de l'inscription de cette recommandation dans l'avis, bien qu'elle n'ait pas fait l'objet d'un temps de débat explicite. On peut s'avancer à dire que le groupe était probablement d'accord avec cette proposition, d'ailleurs le comité de relecture ne l'a pas rejetée ni modifiée [S]. Nonobstant, elle rentre dans la catégorie des recommandations adventices à l'initiative de l'animation, et bénéficie d'un régime de glissement.

f. La création de sous-commissions thématiques de la CCSPL

« Pour un meilleur fonctionnement de la CCSPL actuelle, nous proposons la création de ***sous-commissions thématiques****, coordonnées par un* ***bureau*** *~~[pour coordonner les sous-commissions à créer]~~ »*

Là encore, c'est l'audition comparative des CCSPL qui fait émerger la proposition de sous-commissions thématiques. L'énoncé est tout d'abord porté par Brigitte, qui à la fin du WE2, prend l'initiative d'aller au tableau pour proposer un schéma (ci-dessous) récapitulant sa vision d'un axe d'amélioration possible du fonctionnement de la CCSPL :



Par ailleurs, il est incarné lors de la saynète TF3 en WE3 portant sur la question : « comment faire pour transmettre et impliquer le grand public dans les décisions concernant la gestion de l'eau ? ». Le comédien jouant le rôle d'un maire de commune explique à Pierre, « simple citoyen », la portée d'un atelier citoyen qui vient de se dérouler sur la gestion de l'eau potable :

> « L'atelier est terminé, on est ravi hein, on a eu beaucoup de propositions. Des commissions thématiques vont être mises en place, et puis il va y avoir des formations, des visites, on va développer tout ce volet-là » [Extrait de retranscription vidéo]

La structuration en sous-commissions thématiques sera ensuite reprise dans les « devoirs citoyens » de Jean, Hélène et Brigitte (régime de discussion). Le débat portera aussi sur le nombre de commissions thématiques selon le nombre de services urbains concernés par les avis de la CCSPL. Dans la version initiale de la recommandation, la phrase est retouchée de façon à ce que ce soit la proposition des sous-commissions qui prime et non la coordination par un bureau, et que l'explication de ce choix de structuration apparaisse plus clairement : « *pour un meilleur fonctionnement* » de la CCSPL. Cela dit, cette translation et cette précision ne visent pas à modifier le sens de la proposition initiale [C]. La justification du choix est également explicitée dans le développement de la proposition :

> « [~~Nous proposons la création de sous-commissions thématiques par grand type de service urbain~~] Par exemple une sous-commission eau et assainissement, une sous-commission déchets, une sous-commission transport, etc. qui doivent être le lieu d'un travail concerté et spécialisé » [Extrait de l'avis retravaillé par le comité de lecture]

g. La création d'un bureau pour la CCSPL

Si la recommandation des sous-commissions thématiques est débattue et fait consensus, la création d'un bureau au sommet de la CCSPL pour chapeauter les sous-commissions, elle, suit une trajectoire plus perturbée. Comme nous le verrons plus précisément dans la description des prises sur le débat, cette idée était portée par Hélène, très attachée à la création d'un « *bureau avec un secrétaire, un trésorier, un rapporteur* ». Elle revient souvent dans le débat avec cette prise de la structuration, mais sa proposition est partiellement disqualifiée par le Grand témoin qui objecte que structurer ainsi la CCSPL, c'est « *lui conférer une personnalité morale* ». On peut faire l'hypothèse que le poids tutélaire du Grand témoin dans l'atelier peut expliquer le caractère partiel de l'inscription finale de cette recommandation : si l'idée d'un « bureau » est bien présente dans l'avis final, on ne va pas plus avant dans le détail de sa composition, ce point ne faisant pas consensus.

La recommandation du bureau apparaît ainsi comme partiellement « concédée » à son énonciateur (régime de concession). La recommandation provisoire est validée dans sa version réduite par le comité de relecture [S].

h. La création de référents techniques au sein des services urbains

> *« Nous proposons la mise à disposition pour chaque sous-commission d'un* ***référent technicien*** *du domaine concerné, disposant d'un* ***temps*** *véritablement* ***dédié à la CCSPL*** *».*

L'idée de désigner un référent technique par service urbain qui se chargerait du dialogue citoyen avec la CCSPL provient également des auditions de CCSPL. Cette modalité de fonctionnement de la CCSPL de Lyon est tout particulièrement portée par David et Nathalie, cette dernière l'explicitant comme suit :

> « [Nathalie] : c'était l'idée que je voulais développer : il faut d'une manière ou d'une autre développer un lien transversal entre la sous-commission et le service technique concerné, qu'on désigne un fonctionnaire chargé du dialogue citoyen avec la CCSPL dans chaque service » [Extrait de retranscription vidéo]

L'énoncé est repris dans les devoirs citoyens d'Hélène et David. Ce dernier parle notamment des services urbains comme une d'« *citadelle technique* » constituant un « *réservoir à référents* » pour la CCSPL. Il est complété par la recommandation d'un temps de mission spécifiquement imparti à cette tâche sur le temps de travail de l'agent. C'est David qui a particulièrement insisté sur cette condition :

> « [David] : Ce n'est pas tout de nommer des référents, il faut les former, et l'important c'est de ne pas donner du travail en plus comme c'est le cas à l'heure actuelle, à celui qui passe et qui va devoir se charger du truc, il faut que le référent ait vraiment du temps dédié à cette mission dans son temps de travail
> [Le Grand témoin] : rajoutez ce point sur le référent, plus vous êtes précis, mieux c'est »
> [Extrait de retranscription vidéo]

L'énoncé du temps de mission dédié est justifié par la condition que cette mission « Dialogue citoyen » ne soit pas une charge de travail supplémentaire, car cela pourrait rebuter les candidats qui auraient « envie » de s'en charger. Il est repris en séance par David, Nathalie et Garance. De surcroît, il est relayé par une injonction du Grand témoin (« *rajoutez ce point* »), ce qui a surement permis qu'il ne soit pas éclipsé lors de la rédaction de la première mouture de l'avis. D'ailleurs, en fin de WE3, alors que le temps est à la récapitulation collective des éléments, Jean rappelle que ce

point n'a toujours pas été écrit par les animateurs et exhorte l'équipe à l'inscrire pour qu'il ne soit pas oublié :

> « [Jean, *qui levait la main depuis un moment*] : [animateur 1], tu n'as pas noté qu'il y avait un fonctionnaire référent dans les sous-commissions ! (…) il faut le noter hein ! » [Extrait d'interprétation vidéo]

On voit bien ici comment s'exerce la vigilance des jurés sur la production collective, notamment lorsqu'une idée est débattue et consensuelle (régime de discussion). Le comité de relecture a validé la recommandation en n'effectuant que des corrections de forme [C].

i. Récapitulatif 1

Si nous effectuons un récapitulatif de ces recommandations en fonction de nos critères de classement, on obtient le résultat suivant :

Recommandation	P.	Origine	Enonciateur	Occurrences en séance	Modalités de validation	Trad. 3
Partie 1. Amélioration de l'existant. Propositions CCSPL						
Changer le sigle	9	Auditions CCSPL WE 2	Collectif	[DC]Hélène	Spontanéité	[R]
Mise en ligne des avis et publicité	9		[DC] Brigitte	David+ Isabelle+ Brigitte	Discussion	[A]
Extension du champ de compétences	9		Animation	Grand témoin +Animation	Discussion	[C]
Avis motivés	10		Animation	-	Glissement	[S]
Une relation de responsabilité	10		[DC]Hélène	Nathalie+ Isabelle+ Jean	Discussion	[C]
Sous-commissions thématiques	10		[DC]Hélène	[DC]Brigitte+ Jean +David	Discussion	[C]
Bureau coordonnant les sous-commissions	10		[DC]Hélène	Hélène Contradiction Grand témoin	Concession	[S]
Référent technique	10		Nathalie	[DC]Hélène+ Nathalie +Jean	Discussion	[C]
Temps de mission dédié	10	WE3	David	David+ Nathalie+ Garance Injonction Grand témoin	Discussion	[C]

Nous obtenons donc une majorité de recommandations provenant des auditions comparatives des CCSPL de Lyon et de NM lors du WE2, énoncées par des jurés, relayées par l'animation, débattues par le groupe et faisant consensus en séance, puis validées par le comité de relecture qui effectue des corrections formelles. Trois recommandations ont une trajectoire plus originale. D'un côté, les recommandations sur l'extension du champ de compétences et sur la motivation des avis de la CCSPL sont à l'initiative de l'animation, la seconde ayant été insérée dans la première version sans avoir fait l'objet d'un débat explicite au préalable en séance. De l'autre,

seule la recommandation sur le bureau, portée par un juré, est tronquée dans la première version de l'avis et conservée dans cet état dans la version finale. Le comité de relecture a par ailleurs effectué un certain nombre de modifications pour parvenir à la version finale de l'avis.

Poursuivons le travail de description de la trajectoire des recommandations de cette première partie de l'avis.

j. Une composition rénovée de la CCSPL : l'inclusion de citoyens ordinaires

> *« Nous proposons une composition rénovée de la CCSPL : élus (1/4), associations (1/2), citoyens (1/4). »*

L'inclusion du citoyen profane

La réflexion sur la rénovation de la composition de la CCSPL par l'inclusion de citoyens « ordinaires » fut centrale dans l'atelier. Elle trouve tout d'abord son origine dans le WE2. Lors de l'audition des intervenants des CCSPL, les jurés constatent que même dans le cas de la CCSPL lyonnaise, il n'y a pas de place ménagée pour les citoyens ordinaires. Après un exposé complémentaire en WE3 sur la toute récente évolution de la composition du Conseil de développement[137], David et Isabelle rapportent cette actualité en la croisant avec les enseignements tirés de l'investigation. La réflexion se poursuit lors de la saynète TF2 en WE3 : « comment faire, quand on est citoyen, pour participer à la gestion de l'eau ? ». Les comédiens professionnels jouent deux citoyens, dont un est membre associatif et de la CCSPL, et l'autre un « citoyen profane » qui manifeste son envie de participer à la commission :

> « [Le citoyen profane] : mais alors je vais pouvoir faire partie de ce type de commission ?
> [Le citoyen membre] : Ah bah non attends ! Pfff… tu sais bien qu'il faut que tu fasses partie d'une association…
> [Le citoyen profane] : c'est quoi ça, c'est inter-asso, c'est entre les associations que ça se passe? » [Extrait de retranscription vidéo]

Le débriefing de la saynète est marqué par un effet de réflexivité : les jurés, qui sont eux-mêmes des profanes, soulignent le caractère élitiste d'une telle CCSPL. Devant ces éléments présentés

[137] Le Conseil de développement de NM étant désormais doté d'un troisième collège de quarante-cinq citoyens volontaires, outre les collèges d'élus et de représentants associatifs, pour un total un total de cent cinquante membres.

comme des évidences - notamment le fait que seuls les membres associatifs peuvent siéger à la CCSPL -, ils formulent alors rapidement l'idée qu'ouvrir la commission et inclure des citoyens lambda en son sein ferait « rentrer du sang neuf ». Le « devoir citoyen » d'Hélène en WE3 en fera un point décisif de l'avis, qu'elle avait formalisé ainsi :

> « Un groupe "CCSPL améliorée" = élus+ associations+ panel de citoyens »
> [*Elle explique ensuite*] : « On veut faire participer des citoyens de tous bords (…). Au niveau du citoyen, cela veut dire donner son avis mais avoir aussi au moins une petite marge de participation dans la réalisation de l'avis. Moi j'imaginerais bien un groupe que j'ai appelé "CC…machin améliorée" où on aurait les élus qui sont quand même les décideurs, les associations qui sont quand même très importantes parce qu'elles connaissent beaucoup de choses et qu'elles ont une dynamique ; et je rajouterai un panel de citoyens comme nous qui serait tiré au sort et représenterait plusieurs couches de la société - c'est ce qu'on appelle en économie un échantillon représentatif » [Extrait d'interprétation vidéo]

Comme on peut le constater, c'est à travers de nombreuses séquences de production collective que cette recommandation a été forgée (régime de discussion). Pour l'anecdote, cet extrait nous montre au passage comment les protagonistes pouvaient buter sur le sigle de la CCSPL (« *CC… machin* »).

⌗ ⌗ ⌗

Attardons-nous sur ce morceau choisi, car il aborde une ambiguïté de taille qui n'aura *in fine* pas été tranchée dans l'atelier. Il s'agit de la considération de l'échéance dans laquelle placer cette recommandation, qui varie selon les protagonistes du débat. Pour Hélène, ouvrir la commission au profane fait partie des éléments « futurs », alors que pour le reste du groupe et l'encadrement, c'est une proposition pour refonder présentement la commission. Pourtant, cette ambiguïté est pointée par une injonction du Grand témoin lors du débriefing de la contribution d'Hélène:

> « [*Le Grand témoin montre du doigt la question III portant sur les éléments d'une gouvernance future d'Hélène*] : parmi les réponses bien sûr il faut confirmer la mise en place de quelque chose, mais il faut s'assurer qu'ils puissent vous répondre sur des points précis
> [Hélène] : ça c'est le futur, pour moi…
> [Le Grand témoin] : non, ce n'est pas le futur, c'est déjà le présent ; c'est de dire déjà présentement, c'est ce que vous voulez
> [Hélène] : oui, c'est vrai, c'est ce qu'on veut dès maintenant » [Extrait d'interprétation vidéo]

Ici, le relais forçage de la part du Grand témoin est très clair : « *non, ce n'est pas le futur, c'est le présent, c'est ce que vous voulez dès à présent* ». Hélène concède ce point dans un premier temps, et on

pourrait croire que l'injonction du Grand témoin a en quelque sorte ramené l'opinion minoritaire au sein du giron majoritaire. Mais cette conception minoritaire sur l'échéance lointaine de l'ouverture du dispositif CCSPL au profane ressurgit lors du débat portant sur le « remplissage » ou le « changement » de la coquille vide :

> « [*Hélène, qui cherchait un point dans les documents de présentation de la CCSPL de Lyon. Elle brandit le rapport*] : ah voilà, c'est que je disais ! "Commission… bureau, prépare les séances plénières et les groupes de travail"… et ensuite, les groupes thématiques
> [Jean] : tu es où là, Hélène ?
> [Hélène] : Lyon, page sept. C'est ça que je veux dire ! Et après en plus, on évoque mais pour le futur, le collège citoyen, mais c'est pour après
> [Le Grand témoin] : pour après, mais je vous rappelle que si vous prenez l'article … »
> [Extrait d'interprétation vidéo]

On voit bien que la question du délai de mise en œuvre de la recommandation n'est pas claire. Même le Grand témoin, qui avait tout d'abord effectué un relais forçage pour évacuer l'ambiguïté véhiculée par la proposition d'Hélène, finit par être infidèle à ses convictions en concédant qu'ouvrir la commission au profane, c'est « pour après », mais que ce choix reste conditionné à la bonne volonté de l'autorité compétente pour la désignation des membres de la CCSPL.

Revenons donc à la trajectoire des recommandations.

- *Les pourcentages par collèges*

Au-delà d'inclure le citoyen profane, quand et comment s'est consolidé le pourcentage de représentation des trois collèges ? L'origine de la première formulation est incertaine et nous contraint à faire des spéculations logiques. Le volume total de membres a été abordé avec l'extension du champ de compétences comme on l'a vu, et comme la CCSPL actuelle compte dix-sept membres, on peut imaginer que l'élargissement du nombre de membres s'est traduit par un passage de dix-sept à « plus de membres ». Quant à la composition en trois collèges, c'est le devoir citoyen d'Hélène qui l'explicite. Mais pour resituer l'origine des quotas [élus (1/4), associations (1/2), citoyens (1/4)], il nous faut tout d'abord remonter à la séance de discussion lors de l'audition de la CCSPL de NM. Le secrétaire général de la CCSPL rappelle que la Commission est composée de moins d'élus (dix élus) que de représentants d'usagers (qui sont dix-sept). Alors que le Grand témoin lui demande s'il accepterait « *que la Commission soit composée uniquement de citoyens et d'un seul élu* », il répond que ce serait d'autant plus envisageable que déjà dans de nombreux cas, seul un élu particulièrement intéressé par la question reste aux assemblées

de la CCSPL. On peut imaginer que c'est à partir de ce point que s'est forgée l'idée d'inverser la proportion des membres pour rendre numériquement majoritaires les collèges associatifs et citoyens. C'est lors de la discussion sur le pouvoir d'auto saisine de la CCSPL que l'énoncé se précise :

> « [L'animateur 2] : donc sur l'auto saisine ?
> [Jean] : moi je vote une auto saisine à partir de dix sur trente
> [Garance] : donc un tiers, oui mais par collège ou tous collèges confondus ?
> [Jean] : est-ce qu'il faut vraiment s'emmerder jusque là ? Je ne sais pas moi
> [Garance] : c'est quand même important
> [Jean] : bon on a combien de citoyens ? Un quart, donc six ou sept sur trente. Moi ça me semble raisonnable de dire dix sur trente tous confondus
> [L'animateur 2] : comme on n'a qu'un quart d'élus, ça veut dire que la commission peut décider de l'ordre du jour sans eux
> [Jean] : moi ça me semble normal, si on veut motiver les gens » [Extrait de retranscription vidéo]

C'est grâce à cet extrait que l'on peut resituer plus précisément la trajectoire de la recommandation. C'est Jean qui formalise un *scenario* avec la projection d'une CCSPL à trente membres et explicite la proportion de citoyens pour un quart de la commission. La remarque complémentaire de l'animateur nous apprend qu'il avait été décidé d'une proportion équivalente pour le collège d'élus. Le collège associatif est majoritaire, car comme le signale Hélène, « *les associations sont quand même très importantes parce qu'elles connaissent beaucoup de choses et qu'elles ont une dynamique* ». Si la recommandation globale de rénovation institutionnelle de la CCSPL par inclusion de citoyens ordinaires est régie par le principe de discussion, le volet précisant les quotas de composition relève du consensus apparent et plus précisément, du régime de concession, suite à la suggestion de Jean.

- *Les modalités de recrutement et le mandat du collège de citoyens ordinaires de la CCSPL*

> *« Une des grandes innovations proposées est donc l'apparition d'un troisième collège, composé de citoyens, dont la moitié serait recrutée sur* ***volontariat*** *et la moitié par* ***tirage au sort.*** *»*

Les modalités de recrutement des citoyens profanes ont fait l'objet d'un vif débat au sein du panel. Là encore, un effet de réflexivité a joué, les jurés partant de leur propre expérience dans le cadre de l'atelier. Dans leurs « devoirs citoyens », Brigitte et Hélène soumettent respectivement le recrutement sur volontariat et celui par tirage au sort. La communauté d'argumentation ne

parvenant pas à se mettre d'accord sur l'une ou l'autre alternative avant la fin du WE3, l'animation reformulera ce point de dissensus en présentant les deux options à parité dans l'avis final. On est donc dans une situation où un point faisant dissensus trouve une issue dans le registre de la concession des idées à leurs énonciateurs avec un traitement paritaire, la temporalité serrée de la procédure ayant joué sur l'impossibilité de trouver une issue consensuelle en séance.

Le mandat du collège de citoyens profanes

> *« Le **mandat** de ces membres du panel serait **non renouvelable** »*

L'aspect non renouvelable du mandat du collège de citoyens profanes de la CCSPL rénovée a quant à lui fait l'objet d'un consensus apparent spontané. Proposée par Hélène lors de son « devoir citoyen », la dimension renouvelable est appuyée par Brigitte dans l'explication de sa contribution : « *c'est pas mal, cette notion de non renouvelable* ». Cette recommandation bénéficie ainsi d'une inscription régie par la spontanéité.

> *« Il a été question d'attribuer des mandats d'**un an** ou bien de **trois ans**, (…) il serait utile non seulement de proposer une durée, mais aussi d'indiquer **le nombre de réunions annuelles** que cela impliquerait (par exemple, cinq à six réunions par an pendant trois ans). »*

La durée du mandat des membres a été récurrente au point de devenir un point de stagnation du débat. C'est Brigitte qui lance cette question dans l'espace de débat la première, en sachant qu'elle n'a pas été particulièrement traitée dans les auditions des CCSPL en WE2. C'est une de ses requêtes pour « *descendre dans le concret* » du fonctionnement de la CCSPL :

> « [Brigitte] : ce n'est pas juste de dire "*il faut faire entrer le citoyen*", mais combien, un, deux ? C'est tant de citoyens, comment, pour quel mandat et sur quelle durée. Les réunions de CCSPL, pour l'instant il y en a trois par an, est-ce que la fréquence est bonne ? Est-ce qu'il ne faudrait pas en imposer une au moins par trimestre ou tous les deux mois ? » [Extrait de retranscription vidéo]

Le sujet réapparaît lors de la fin de la séance de délibération, clivant la communauté débattante :

> [L'animateur 2] : pour la question du pas de temps ?
> [Isabelle] : on va se caler sur les élus
> [Brigitte] : non cinq ans c'est trop long, même trois ans c'est trop long
> [Karl] : non, trois ans c'est bon
> [Brigitte] : non, c'est trop long !
> [Brigitte] : c'est un an extensible à la fin de mission [du citoyen membre]
> [Panéliste G] : c'est trop flou, ça
> [Brigitte] : c'est trop compliqué ?

> [Le Grand témoin, à Brigitte]: si on se tourne vers vous, et qu'on vous invite à participer à la commission ou à assister aux débats, qu'est-ce que vous répondriez ?
> [Brigitte] : moi je dirais que trois ans c'est trop long, je m'engage pour un an voire un peu plus si le projet le demande (…)
> [Hélène] : et moi je tiens à mener la mission jusqu'au bout
> [Brigitte] : en un an, on a le temps de faire plein de choses, regarde, nous on n'avait que trois semaines, on en a fait des choses ! On n'a qu'à distinguer le temps à impartir pour les missions quotidiennes de la CCSPL comme l'examen des rapports, et des temps plus ponctuels à impartir aux projets *ad hoc*
> [Le Grand témoin] : gérer du temps institutionnel d'un côté, et du temps segmenté par missions de l'autre, c'est très compliqué
> [Brigitte] : oui mais ça a le mérite d'être souple
> [David] : oui et il faut que ce soit souple et ouvert, sinon on fait une usine à gaz qui va être désertée » [Extrait de retranscription vidéo]

Nathalie propose une solution qui sera finalement retenue. Cependant, elle ne contente pas tout le monde :

> « [Nathalie] : il faut lier la durée du mandat au nombre de réunions.
> [Animateur 2] : tu as raison, ça change tout
> [Brigitte] : mais trois ans c'est dissuasif à l'entrée !
> [David] : moi je suis convaincu que ça ne marchera pas, si demain tu communiques en annonçant trois ans, tu vas avoir 70% qui vont se désengager en ne se posant même pas la question. Moi je l'ai vu avec le CNJ, on a inscrit le principe de participation sur un dans la charte, on a fait un appel à candidatures l'année dernière, personne n'est venu à la plénière, parce que tu dis à un jeune de participer sur un an, il ne vient pas ! Les jeunes, sur trois ans, tu n'en parles même pas, donc tu éradiques 25% de la population nantaise » [Extrait de retranscription vidéo]

La recommandation d'adapter la durée du mandat du collège citoyen au nombre de réunions est fortement relayée par l'animation, mais elle ne fait pas consensus spontanément. Brigitte objecte que « *trois ans, c'est dissuasif à l'entrée* », tandis que David maintient sa conviction qu'exiger de certaines populations de s'engager sur un an est irréaliste. Pour parvenir à dépasser ce point butoir du débat, l'animateur enjoint les jurés à adhérer à la recommandation qui semble la plus « raisonnable » :

> « [Animateur 2] : il faut qu'on définisse ce qui nous semble le temps minimum, raisonnable pour que les membres [du collège citoyen de la CCSPL] aient le temps de comprendre une mission et de la mener à bien, mais là-dessus l'approche de Nathalie est pertinente, et ensuite on réfléchit à des moyens aidants, parce que l'engagement public, c'est aussi un droit » [Extrait de retranscription vidéo]

Isabelle prend alors l'initiative d'un vote à main levée pour arrêter une décision, en enjoignant le groupe à la réflexivité :

> « [Isabelle] : sondons-nous déjà : si on nous demande de participer sur trois ans, qui y est prêt ?
> [Nathalie] : moi, mais ça dépend des conditions
> [Isabelle] : levons d'abord la main, on verra bien ! » [Extrait de retranscription vidéo]

Après de longues séquences de débat, la procédure d'arrêt de la décision par vote à main levée aboutit à l'adoption d'un mandat au format suivant pour les membres du collège citoyen : trois ans avec six réunions (quatre thématiques et deux plénières). Cette recommandation bénéficie donc du régime de discussion.

Pour cet ensemble de recommandations concernant la rénovation de la composition de la CCSPL, le comité de relecture a validé l'énoncé provisoire en l'état [S].

k. Les garanties du bon fonctionnement de la CCSPL

Figurent ensuite des recommandations qui rappellent certaines conditions de bon fonctionnement de la nouvelle CCSPL ou indiquent de nouvelles pistes de fonctionnement. Au niveau des conditions, on trouve la question de la motivation des acteurs, l'organisation de visites et de formations pour tous, l'aménagement des horaires de réunions et la capacité d'auto saisine de la commission. En ce qui concerne les nouvelles pistes de fonctionnement, sont mentionnées l'ouverture des réunions plénières au public, la création d'une fédération des CCSPL pour mutualiser les expériences et la constitution d'un budget spécifique de fonctionnement pour la CCSPL.

La motivation de tous les acteurs

« Nous insistons sur le fait que tous les membres doivent être réellement ***motivés »***

Cette recommandation résulte de l'exemple de la CCSPL de Lyon (WE2). L'intervenante avait insisté sur un « *esprit CCSPL* » permis par l'investissement et la motivation de tous ses membres, même si les élus faisaient parfois preuve d'absentéisme. La question de la motivation de tous les acteurs de la participation a été soulignée tout au long de l'atelier et a fait consensus immédiat à l'unanimité, c'est pour cela qu'elle est répétée dans cette partie sur les conditions de refonte de l'existant. Elle a donc été inscrite sous le régime de la spontanéité. Le comité de relecture l'a validée en l'état [S].

Les moyens de formation des acteurs

> *« Nous pensons que l'organisation de* ***visites*** *et de* ***formations*** *pour tous les membres, quels qu'ils soient, est indispensable »*

La recommandation de visites d'équipements et d'infrastructures des services urbains afin de rendre visible leur fonctionnement, et de formations à la démocratie participative et thématiques (eau, déchets…) dispensées à l'ensemble des membres de la CCSPL, tous collèges confondus, est également une idée qui a pesé dans le débat. Elle a fait consensus d'emblée auprès de la majorité des jurés et a été réitérée lors diverses séquences de production collective. Elle provient de l'audition de la CCSPL de Lyon, où formations et visites sont proposés aux membres des sous-commissions thématiques. Par ailleurs, les panélistes sont quasiment tous allés visiter l'usine de potabilisation de Laroche le dimanche du WE2 et ont pu mesurer par eux-mêmes les bénéfices de l'entrée « sensible » dans les enjeux d'un service urbain caractérisé par une haute technicité. Ce thème a également été mis en scène lors de la saynète TF3 portant sur la question : « comment faire pour faire pour transmettre et impliquer le grand public dans les décisions concernant la gestion de l'eau ? » (WE3). Il est alors explicitement repris de façon collective, lors du débriefing avec les jurés. Brigitte et Hélène le mentionnent dans leurs « devoirs citoyens ». Inscrite sous le régime de la spontanéité, elle a été validée en l'état par le comité de relecture [S].

L'aménagement des horaires de réunion

> *« **L'aménagement des horaires**, avec des réunions à partir de 18h, serait sans doute un vecteur d'une meilleure participation de tous. »*

Là encore, sur la question de l'aménagement des horaires, l'exemple de la CCSPL de Lyon est la source d'inspiration. Cela dit, le thème a longuement fait débat entre les jurés qui préféraient des horaires de réunions en soirée dans la semaine et ceux qui privilégiaient le week-end. Clarisse prend alors la parole pour apporter son témoignage :

> « [L'animateur 2] : six réunions par an, ça fait un atelier citoyen et vous, vous avez bien accepté de donner un temps similaire !
> [Clarisse, *qui n'a quasiment jamais pris la parole*] : oui mais parce que c'était dans des horaires convenables. Parce que moi en semaine, ce n'était pas la peine ! Ce n'était pas qu'une question d'argent
> [L'animateur 2] : ce que tu dis est intéressant…
> [Clarisse] : bah oui !
> [L'animateur 2] : … parce qu'on te facilite la vie pour participer. Mais là on avance, c'est que la disponibilité est conditionnée à certaines aides ! » [Extrait d'interprétation vidéo]

Malgré tout ce point ne sera pas tranché en soirée. Faute de temps pour une nouvelle mise en débat pour soupeser les arguments des parties, la recommandation apparaît alors comme « concédée » à son énonciateur, après avoir été tranchée par l'animation lors de la version provisoire de l'avis. Le comité de relecture la valide en apportant quelques retouches à la formulation [C].

- *L'ouverture des réunions plénières au public*

> *« Pour rendre plus visible et connu le fonctionnement de la CCSPL, nous préconisons que les* ***séances plénières*** *soient* ***ouvertes au public*** *».*

La recommandation de séances publiques pour les plénières de la CCSPL a suivi une trajectoire intéressante. Elle ne provient pas directement des auditions des CCSPL. C'est l'animation qui en a l'initiative et qui invite le groupe à réfléchir à cette question, au moment où le débat tourne autour des réunions thématiques de la CCSPL et du risque de sollicitation excessive des élus :

> « [Françoise] : moi je rejoins Nathalie, ce qui m'interpelle dans ce que tu dis, c'est qu'au niveau des sujets que doit traiter la CCSPL, pour l'implication des élus c'est important qu'au niveau des réunions, il y ait des réunions consacrées à un thème et non pas un mélange des genres, sinon ils n'auront pas de temps pour tout traiter
> [L'animateur 2] : puisque vous êtes sur ce sujet, est-ce que le fait d'avoir des réunions ouvertes ce serait bien ?
> [Hélène] : oui, ouvertes
> [L'animateur 2] : donc comme pour un conseil municipal n'importe qui peut y aller, n'importe qui ne peut pas parler mais on réserve à la fin un temps de débat et de prise de parole, ça c'est une ouverture supplémentaire, et on part de l'idée que comme on est dans un service public, on n'a rien à cacher
> [Garance] : et ça peut motiver d'autres personnes à venir comme citoyens pour s'informer du fonctionnement [de la CCSPL]
> [L'animateur 2] : et ça peut aider à motiver le politique » [Extrait de retranscription vidéo]

L'animation saisit l'opportunité du débat portant sur les modalités de réunion pour proposer l'ouverture des réunions de la CCSPL au public : « *puisque que vous êtes sur ce sujet, est-ce que… ?* ». Comme on le voit, Hélène donne son accord. L'animation pousse alors un peu plus sa proposition en utilisant la métaphore d'un conseil municipal et en la consolidant de l'argument de la transparence nécessaire dans tout service public. Garance renforce la légitimité de la proposition avec l'argument de la motivation à participer, que l'animation relaie et étend. Deux acteurs, c'est effectivement déjà un pluriel et un collectif, mais on est loin du consensus majoritaire explicite. L'animation revient ensuite sur cette question du statut public des réunions

de la CCSPL, alors que le débat porte sur la question de la rémunération de la participation des profanes à la CCSPL. Examinons ce passage (les notes prises lors de la retranscription vidéo sont en italique) :

> « *Le débat reprend sur la question de l'indemnisation, qui ne fait pas consensus. L'animateur 1 propose de faire figurer dans l'avis que certains panélistes sont favorables au défraiement tandis que d'autres souhaitent une politique de défraiement. Il récapitule l'état de la proposition : la composition idéale de cette nouvelle instance de démocratie participative, avec différents collèges dont un citoyen, une politique d'encouragement de la participation des profanes, avec des sous-commissions. L'animateur 2 demande au groupe de revenir sur la dimension publique de la CCSPL.*
> [Animateur 2] : concernant les réunions plénières ouvertes au public, alors ?
> [David] : il y a une question qu'on n'a pas abordée…
> [L'animateur 1] : attends, oui, Isabelle ?
> [Isabelle] : ça permettrait d'encourager la participation citoyenne.
> *David continue de lever la main pour prendre la parole, tandis qu'Isabelle et Hélène se mettent d'accord sur le fait que les séances de la CCSPL sont ouvertes mais que le public ne peut prendre la parole qu'à la fin, « comme dans un conseil municipal ».*
> [*Jean émet une réserve*] : rendre les séances publiques, est-ce que ça ne poserait pas des difficultés supplémentaires en termes d'organisation et de sécurité, qu'on imposerait à nos élus et qui rendraient encore plus difficiles la mise en place de l'instance ?
> [L'animateur 1] : oui, il faut y penser » [Extrait d'interprétation vidéo]

Comme on le peut le voir avec cet extrait, l'animation réitère sa proposition. Isabelle lève la main et donne explicitement son soutien, alors que David souhaitait aborder un autre point. Certains panélistes se mettent d'accord sur le fait que les séances de la CCSPL sont ouvertes mais que le public ne peut prendre la parole qu'à la fin, « *comme dans un conseil municipal* ». Mais la proposition a ses objecteurs. Jean émet une première réserve, en soulignant que l'ouverture des séances de travail de la CCSPL au public peut être source de complications et rebuter les élus. L'animation concède au point de vue Jean sans vraiment développer l'argument : « *oui, il faut y penser* ». Le débat aurait pu en rester là, mais Hélène ouvre une nouvelle fenêtre d'objection sur la question du pouvoir d'interpellation éventuel de la part du public, assumant son point de vue jugé minoritaire :

> « [Hélène] : je vais peut-être aller à l'encontre de tout le monde, mais quand vous dites que les débats seraient ouverts à un public qui ne serait que spectateur, est-ce que vous aujourd'hui vous auriez été à l'aise, vous ?
> [Les panélistes] : non, c'est vrai » [Extrait de retranscription vidéo]

C'est Hélène qui avait explicité l'accord citoyen sur la proposition de réunions ouvertes au public. Ici, elle objecte elle-même son point de vue précédent en avançant que des réunions publiques avec un public qui ne serait que « *spectateur* », avec seulement un temps de débat public en fin de

séance, ne serait pas une bonne option. Du point de vue de la rhétorique argumentative, afin de donner du poids à son objection, elle l'introduit par une précaution oratoire qui rappelle la prétérition (« *je vais peut-être aller à l'encontre de tout le monde* [mais je suis persuadée que non, car mon objection va vous convaincre] »), puis demande aux jurés de se projeter comme membres de la CCSPL : « *vous auriez été à l'aise, vous ?* ». Jusqu'alors, le consensus majoritaire semblait porter sur l'ouverture au public. Suite à cette objection, il se déplace momentanément sur l'huis-clos, jugé plus confortable. Le consensus porte alors sur des réunions thématiques de travail des sous-commissions à huis-clos et des plénières publiques. L'inscription de la recommandation s'effectue ainsi par un régime de discussion, elle fait l'objet de quelques nuances sur la formulation de la proposition par le comité de relecture [C] :

> « ~~[Nous pensons que le « grand public » doit pouvoir assister à ces séances. Il s'agit d'une manière de rendre]~~ Pour rendre plus visible et connu le fonctionnement de la CCSPL, il est possible d'imaginer que les séances plénières soient ouvertes au public et que les sessions de travail des sous-commissions thématiques aient lieu à huis-clos. » [Extrait de l'avis retravaillé par le comité de lecture]

L'auto saisine de la CCSPL

> *« Nous proposons que les membres de la CCSPL aient une capacité d'**auto saisine** (…) Un quorum minimum d'**un tiers des membres** (tous collèges confondus) peut décider de proposer un nouvel ordre du jour »*

La question de l'auto saisine a été longuement débattue lors du WE3. Elle provient de l'audition de la CCSPL de Lyon, qui a une capacité d'auto saisine sur les sujets qu'elle juge importants. Par ailleurs, les jurés avaient noté que le Conseil de développement de NM avait également un pouvoir d'auto saisine. Proposer que la CCSPL rénovée ait un pouvoir d'auto saisine est cependant explicitement mis à l'agenda du débat par l'animation. L'idée de l'auto saisine fait apparemment consensus. La question du seuil de saisine (le nombre de membres suffisant pour que la commission puisse s'emparer d'un sujet) a été l'objet d'un temps de débat long. Nous restituons ce point de débat en intégralité ci-dessous, car les échanges et objections nous semblent intéressants pour examiner comment un groupe de citoyens jurés débat, tranche et inscrit une recommandation dans leur avis :

> « [Animateur 2] : on a tous noté qu'une des conditions d'amélioration de la CCSPL c'était sa capacité d'auto saisine. Mais comment ça marche et qu'est-ce qui vous semblerait légitime? Elle peut s'auto saisir à un tiers de ses membres, ou quand le collège citoyen décide de s'auto saisir ?

[David] : c'est celui qui dirige le bateau, donc c'est les citoyens
[Les panélistes] : non, c'est les élus et les associations
[David] : oui mais la question qui doit se poser, c'est qui est responsable de la CCSPL
[Animateur 1] : ça renvoie à qui écrit l'ordre du jour
Le débat se déplace sur l'ordre du jour des réunions de la CCSPL.
[Animateur 2] : donc sur l'auto saisine ?
[Jean] : moi je vote une auto saisine à partir de dix sur trente
[Garance] : donc un tiers, oui mais par collège ou tous collèges confondus ?
[Jean] : est-ce qu'il faut vraiment s'emmerder jusque là ? Je ne sais pas moi
[Garance] : c'est quand même important
[Jean] : bon, on a combien de citoyens [prévus dans la nouvelle CCSPL] ? Un quart, donc six ou sept sur trente. Moi ça me semble raisonnable de dire dix sur trente tous confondus
[Animateur 2] : comme on a qu'un quart d'élus, ça veut dire que la commission peut décider de l'ordre du jour sans eux
[Jean] : moi ça me semble normal, si on veut motiver les gens
[Nathalie] : mais on a mis un bureau CCSPL, c'est à lui de se charger de l'ordre du jour !
[Le Grand témoin] : il faut faire une différence entre l'ordre du jour des commissions de travail et l'ordre du jour des plénières
[Animateur1] : une façon de se mettre d'accord, c'est de considérer que l'ordre du jour des commissions de travail dépend des tâches quotidiennes, avec en plus parfois des sujets exceptionnels à traiter en plénière » [Extrait d'interprétation vidéo]

Comme on le voit, la question de l'auto saisine et du pouvoir de définition de l'ordre du jour fait débat. Dans le cadre d'une telle commission que l'on souhaite doter d'un fonctionnement démocratique et horizontal, qui doit décider de l'ordre du jour et des sujets prioritaires et comment ? Les citoyens membres ? Ils n'ont que la légitimité de leur participation. Les élus ? Cela peut être contraire à la finalité d'une telle commission. Le collège associatif ? Les décisions pourraient être affectées par de potentiels conflits d'intérêts plus ou moins particuliers. Tout le monde, au risque de ne parvenir à jamais arrêter une décision ? Un seul collège, ou tous confondus ? Dans ce dernier cas, quel seuil minimum de membres est nécessaire ? Ces questions portant sur le fonctionnement précis de la structure peuvent irriter les jurés qui sont plus favorables à suggérer aux élus commanditaires des grandes lignes d'orientation en matière d'instrumentation participative qu'un « cahier des charges » de la CCSPL, même s'ils n'en dénigrent pas l'importance. La question de l'ordre du jour fait l'objet d'un relais cadrage et consensuel de la part de l'animation (« *une façon de se mettre d'accord, c'est de…* »), suite à une intervention du Grand témoin qui propose de distinguer entre l'ordre du jour des réunions de travail des sous-commissions et celui des plénières. Cela dit, cette suggestion ne sera pas reprise dans la version provisoire de l'avis, qui ne mentionne que la capacité d'auto saisine. La recommandation de l'auto saisine sera étoffée par le comité de relecture [A], qui insiste sur le nécessaire retour de la part des élus et des services :

> « Nous proposons que les membres de la CCSPL aient une capacité d'auto saisine. Ils pourraient alors proposer que certaines questions qui leur semblent importantes soient abordées, et l'engagement des élus et des services serait pris pour qu'une réponse, si elle n'est pas déjà fournie en séance, leur soit toujours donnée lors de la réunion suivante. Un quorum minimum d'un tiers des membres (tous collèges confondus) peut décider de proposer un nouvel ordre du jour. » [Extrait de l'avis final]

- *La mise en réseau des CCSPL de France*

L'avis contient ensuite une recommandation à la trajectoire spécifique, qui constitue le pendant d'un constat énoncé comme suit dans le premier paragraphe de la partie 1 « *ce que nous constatons* » : « *nous déplorons l'absence de contact et de communication entre les différentes CCSPL de France* ».

> *« Nous proposons la* ***mise en réseau*** *des CCSPL de façon à constituer une sorte de* ***fédération****. »*

Cette recommandation de mise en réseau des CCSPL afin de mutualiser les expériences est un point cher à l'animation, qui l'a développé comme suit, alors que le groupe se dispute sur l'orientation de sa mission, entre « *descendre dans le concret* » ou « *donner des lignes d'orientation* » dans les recommandations :

> « [Animateur 2] : mon point de vue, qui est personnel et je ne devrais pas le dire, quand on réfléchit sur les facteurs de changement de la structure, et c'est ce qu'on fait, on réfléchit à ce qui ferait changer la structure, on l'a vu avec Lyon et je ne sais pas si c'est fait, c'est la mise en réseau, la capitalisation des expériences avec les autres collègues des autres CCSPL !
> [Jean] : ça serait de créer une fédération ? » [Extrait de retranscription vidéo]

C'est la seule occurrence de ce thème dans l'espace de débat. Faute de temps et vu la multiplicité des points à passer en revue en cette fin de WE, la recommandation de « *mise en réseau des CCSPL de France* » n'a donc pas fait l'objet d'une réflexion collective consistant à « soupeser » l'idée, à en discuter les pour et les contre. Seul Jean pose une question pour mieux comprendre le propos de l'animateur. Il s'agit d'une recommandation adventice, car on ne sait pas ce qu'en pensaient les jurés et ce qu'ils voulaient en faire. Son inscription dans l'avis final bénéficie du régime de glissement. Le comité de relecture la valide en remplaçant l'expression initiale « *cette fédération aurait pour vertu de permettre aux différentes CCSPL d'échanger sur leurs méthodes respectives de fonctionnement, de visualiser leurs forces et faiblesses* », par « *cette fédération permettrait aux différentes CCSPL d'échanger sur leurs méthodes respectives de fonctionnement, de visualiser leurs forces et faiblesses* » [C].

- *Une ligne budgétaire spécifique*

> *« Nous proposons l'attribution de* ***moyens propres*** *à la structure, tout au moins une* ***ligne budgétaire*** *dédiée. »*

Le constat de l'absence de budget spécifique de la CCSPL résulte de l'audition des CCSPL, durant laquelle les jurés observent que ni la CCSPL de NM, ni celle de Lyon ne disposent de moyens spécifiques pour fonctionner. En réponse à l'animateur qui demande si la CCSPL de NM a les ressources nécessaires pour mener des contre-expertises, le secrétaire de la CCSPL mentionne que la commission n'a pas de moyens financiers et humains spécifiques, ce qui ne constitue pas un frein à l'heure actuelle mais pourrait être gênant en cas de développement de ses activités. Isabelle demandera à nouveau des précisions sur ce point, ce qui engendrera un débat pour savoir quelle stratégie adopter pour obtenir une « ligne budgétaire spécifique » pour le fonctionnement de la CCSPL, qui apparaît comme prioritaire à court terme et plus « réaliste » que la demande de budget participatif (régime de discussion). La recommandation est validée en l'état par le comité de relecture.

l. Récapitulatif 2

Partie 1. Amélioration de l'existant. Propositions CCPSL (suite)						
Recommandation	P.	Origine	Enonciateur	Occurrences en séance	Modalités de validation	Trad. 3
Composition rénovée en trois collèges	10	Auditions CCSPL WE2	[DC] Hélène	Régulières	Discussion	[S]
Quotas [élus (1/4), associations (1/2), citoyens (1/4)]	10		Jean	Animation	Concession	[S]
Tirage au sort + volontariat 3e collège profanes	10	WE3	[DC] Hélène + Brigitte	Hélène+ Garance+ Isabelle	Concession	[S]
Mandat non renouvelable 3e collège	10	WE3	[DC] Hélène	[DC] Brigitte	Spontanéité	[S]
Durée mandat 3e collège / nombre de réunions	10	WE3	Nathalie	Enlisement	Discussion	[S]
Motivation de tous les acteurs	10	Auditions CCSPL WE2	[DC] Hélène	Régulières	Spontanéité	[S]
Visites et formations	10		[TF] WE3 Comédien	Jean+ [DC] Brigitte +Hélène	Spontanéité	[S]
Horaires de réunions	10		Clarisse	Saynète [TF] Animation	Concession	[C]
Séances publiques	11		Animation	Animation	Discussion	[C]
Auto saisine	11		Animation	Animation	Discussion	[A]
Mise en réseau des CCSPL	11	WE3	Animation	Animation	Glissement	[S]
Budget propre	11	Auditions CCSPL WE2	[DC] Hélène +Brigitte	Jean+ Brigitte	Discussion	[S]

On obtient donc des recommandations issues soit des auditions comparatives des CCSPL lors du WE2, soit de la réflexion collective en WE3, l'initiative relevant à parité de l'animation ou d'un panéliste. Cinq d'entre elles bénéficient du régime de discussion, elles sont débattues et tranchées de façon consensuelle. Les sept autres relèvent du consensus apparent, trois d'entre elles étant validées spontanément par deux ou trois jurés lors de leur énonciation. Faute d'un temps de

débat suffisant, les quatre autres sont des recommandations adventices, concédées pour trois d'entres elles à leur énonciateur, la dernière étant glissée dans le débat pour être inscrite dans l'avis final.

⌖ ⌖ ⌖

Si l'on synthétise ces éléments avec le premier récapitulatif, la partie 1 de refonte de l'existant se compose en grande partie de recommandations provenant des auditions comparatives des CCSPL de Lyon et de NM lors du WE2, énoncées par des jurés qui travaillent à les adapter au cas nantais en WE3. Elles sont généralement relayées par l'animation, débattues par le groupe et font consensus en séance ; elles sont ensuite validées par le comité de relecture qui effectue des corrections formelles, simplifie les tournures et précise éventuellement le propos lorsque c'est jugé nécessaire. Parmi les jurés à l'origine des propositions ou en position de relais / contradiction, le quatuor de tête (Brigitte, Hélène, Jean et David), Isabelle et Nathalie remplissent un rôle fondamental de maintien de la communauté d'argumentation. L'examen de la trajectoire de certaines propositions ou recommandations confirme le poids tutélaire du Grand témoin, qui joue un rôle prépondérant dans l'inscription ou la disqualification d'une proposition, selon qu'il l'approuve ou qu'il formule une objection. L'examen de la trajectoire des recommandations nous permet aussi de voir le travail délicat que l'animation doit faire pour effectuer une maïeutique des opinions individuelles, travailler à la validation collective par consensus et enfin structurer le produit final de façon à ce qu'il reste fidèle aux éléments du débat. On a également pu examiner comment un groupe de jurés profanes retravaille un premier corpus de recommandations fourni par l'animation pour le faire sien et l'adapter aux critères d'exigence citoyenne (simplicité, clarté, synthèse, proposition).

Penchons-nous dès lors sur la trajectoire des recommandations de la deuxième partie, afin de vérifier nos hypothèses.

3. La partie 2. Description d'une vision future d'une gestion plus participative du service d'eau potable de Nantes Métropole

Dans cette seconde partie de l'avis, nous avons distingué dix-huit idées. Sept d'entre elles constituent des pistes pour un nouveau système de gouvernance (dont une est inscrite dans le

paragraphe « *ce que nous constatons* »). Les recommandations restantes consistent à rappeler des « *principes de bon sens* » comme autant de préalables à une participation effective du citoyen. On peut faire l'hypothèse que ces « *principes de bon sens* », qui auraient très bien pu figurer dans les éléments de préambule ou être soulignés en conclusion, ont été inscrits dans cette partie pour l'étoffer quelque peu et équilibrer l'ensemble de l'avis, car vu le temps passé sur la refonte de l'existant au regard du délai total imparti à la réflexion collective, la deuxième question du mandat n'a pas été l'objet d'une investigation et d'une réflexion aussi poussées. Examinons la trajectoire de ces recommandations en détail en reprenant les mêmes paramètres de traçage, en commençant logiquement par les sept premières propositions d'innovation du système participatif de Nantes Métropole (NM).

a. L'empilement des structures institutionnelles au niveau local

> *« Il nous a semblé que le manque de visibilité et d'information sur les structures entrave leur compréhension par le grand public mais aussi que* ***l'empilement des structures*** *conduit à se demander s'il y a eu un bon tri entre les dispositifs communaux et intercommunaux ».*

C'est l'insistance de Nathalie, dépositaire de cette idée dans l'arène de débat collectif lors du WE3 qui motive son inscription dans l'avis final. Elle a explicité cette piste le samedi de la façon suivante, alors que le groupe débattait des capacités d'implication des élus dans les réunions de la CCSPL rénovée au regard de leur agenda très rempli :

> « [Nathalie] : une question que je voudrais poser, on est en France les champions de l'empilement des structures, est-ce qu'à NM ils ont bien fait le tri entre les commissions qui gèrent les compétences intercommunales, et d'autres qui auraient survécu et qui relèvent des municipalités ? Parce que pour avoir une participation correcte des élus, il faut bien voir dans quelle commission ils doivent déjà participer, et je ne suis pas sûre qu'on ait éliminé tous les doublons… parce qu'on ajoute, mais on ne supprime rien !
> [Jean] : oui, c'est le risque !
> [L'animateur]: on fait la pause maintenant ? » [Extrait de retranscription vidéo]

Cette idée énoncée n'est pas explicitement relayée ni débattue en séance, d'abord parce qu'au niveau matériel, il est temps de faire une pause et parce que peut-être, elle fait l'objet d'un consensus tacite, cette observation étant collectivement considérée comme « allant de soi ». Néanmoins, dans notre typologie, elle relève de la catégorie des recommandations adventices qui bénéficient d'un régime de concession. Après avoir étoffé le paragraphe « *ce que nous avons appris* », le comité de relecture a apporté quelques retouches substantielles concernant la formulation du constat de manque de visibilité institutionnelle et d'empilement des structures communales et

intercommunales. L'animation avait proposé un argumentaire en deux parties, une sur le manque de visibilité et l'autre soulignant l'empilement des structures dans les termes suivants : « *en France, nous sommes les champions de l'empilement des structures et il est possible de se demander s'il y a eu un bon tri des dispositifs communaux et communautaires existants* ». L'expression « *les champions de…* » semblant peu appropriée, le comité la supprime et fusionne les deux parties en une phrase en explicitant le lien de causalité potentiel entre absence de visibilité institutionnelle et empilement des structures [R].

⌗ ⌗ ⌗

Arrêtons-nous un instant à ce stade de l'avis, où nous allons découvrir un énoncé disparu de l'avis final. En effet, si l'on regarde la première mouture, on remarque une recommandation provisoire provenant des discussions suite à la table ronde avec les représentants de la maîtrise d'ouvrage lors du samedi du WE1, qui portait sur l'élection des Vice-présidents de la communauté urbaine au suffrage universel direct. Cette proposition a été supprimée de l'avis par le comité de relecture. Les panélistes avaient fait remarquer suite à cette table ronde que vu l'importance des compétences confiés aux représentants communautaires et le poids de l'échelon intercommunal dans l'action publique locale, une réflexion sur leur élection au suffrage universel direct pourrait avoir lieu. Fidèle au principe de restitution de tout énoncé ayant émané de l'arène de réflexion collective, l'animation l'avait logiquement inscrit dans la première version de l'avis :

> « Vu l'importance des compétences confiées aux représentants communautaires et le poids de l'échelon intercommunal dans l'action publique locale, il est regrettable qu'une réflexion sur leur élection au suffrage universel direct n'ait pas lieu » [Extrait de l'avis soumis à relecture]

Au regard de la politique de relecture de la version « martyre » de l'avis, on aurait pu s'attendre à ce que le comité effectue des corrections pour atténuer la tournure normative et supprimer l'expression « *il est regrettable* », pour préférer une formulation plus positive et contributive. En fait, le comité a décidé de rayer cette proposition, vraisemblablement jugée hors-sujet. On voit que cette étape de traduction peut se révéler cruciale dans la trajectoire d'une proposition. Ici l'élection des représentants communautaires au suffrage universel a cheminé jusqu'au comité de relecture, l'avant dernière étape de son inscription, mais sa trajectoire s'est soldée par un rejet.

b. Une instance de médiation et de coordination des dispositifs de participation

> *« Pour faciliter et fluidifier le dialogue entre NM et les citoyens, un dispositif doit chapeauter l'ensemble des processus de démocratie participative à NM. Cette* ***instance de médiation****, connue et reconnue de tous, serait mobilisable en interface pour répondre aux questions des citoyens et coordonner les différents dispositifs participatifs ».*

La recommandation d'une instance de médiation et de coordination de l'ensemble des dispositifs de participation de l'agglomération trouve son origine dans un schéma proposé par David pour la structuration des dispositifs participatifs de NM. L'énoncé a été retenu, mais on a également vu que les « devoirs citoyens » de David avaient été très peu discutés collectivement. Au regard de nos catégories et critères de classement, on ne peut pas affirmer qu'elle a été soupesée de façon collective au sein de la communauté débattante avant validation. On la considère alors comme une recommandation adventice ayant bénéficié d'un régime de concession.

c. Les moyens financiers de l'instance intercommunale de coordination des dispositifs participatifs

C'est également de l'exposé de David dont nous venons de fournir un extrait *supra,* que provient l'idée d'affecter à cette instance des moyens financiers propres pour lui donner la possibilité de fonctionner correctement et d'entreprendre les opérations nécessaires à sa mission de coordination et de médiation.

> *« Vu le nombre des initiatives, il serait utile d'y affecter un* ***budget unique*** *pour rassembler les moyens humains et financiers nécessaires. »*

Cette recommandation d'affecter un budget à l'instance de coordination des dispositifs de participation à l'échelle intercommunale n'a pas non plus été explicitement débattue par le groupe. Elle apparaît alors comme « concédée », probablement parce qu'elle se situait dans le prolongement logique de la première proposition pour la majorité des jurés et qu'elle « allait sans dire ». Notons simplement qu'elle est effectivement « allée sans (faire) dire » jusqu'au stade de son inscription finale dans l'avis citoyen. La recommandation d'instance de coordination a été

retouchée formellement par le comité de relecture [C], tandis que l'attribution budgétaire a été validée en l'état [S].

d. Une séance annuelle publique de l'instance de coordination

> *« Une* ***séance annuelle publique****, organisée par cette instance en lien avec le Conseil de développement, pourrait présenter les sujets mis en débat, avec invitation de toute la population à y participer. »*

Retracer la trajectoire de cette recommandation a posé problème. En effet, en tant qu'observateur des séances, nous n'avions pas de souvenir particulier que le débat ait à un moment porté sur l'organisation d'une séance annuelle publique visant à présenter les sujets d'actualité de la démocratie participative - ou traités par les différentes instances participatives ?- , et qui serait organisée par cette instance de coordination en collaboration avec le Conseil de développement. Dans la limite du matériau à notre disposition pour retracer la trajectoire des recommandations de l'avis, nous n'avons trouvé aucune occurrence textuelle (notes de terrain, compte-rendu de week-end…) ni de trace vidéo de cette idée. Pour ce qui relève de son origine, rien dans les comptes-rendus des auditions des CCSPL n'indique une piste d'inspiration. Par ailleurs, la version retravaillée par le comité de relecture atteste qu'elle était déjà inscrite dans la version provisoire et ce dernier l'a validée sans retoucher une virgule [S]. D'où vient donc cette proposition de « grand-messe » annuelle de la participation ? Faute de mieux, nous nous résoudrons à la classer par défaut dans la catégorie des recommandations adventices qui ont bénéficié d'un régime d'inscription par glissement.

e. Le recours au référendum local

> *« Au-delà, des* ***référendums locaux*** *pourraient être organisés sur certaines questions. »*

Le référendum local figurait dans les dispositifs présentés en WE1. Il avait également été abordé lors de la table ronde avec les commanditaires de l'atelier. David reprend l'idée d'organiser des référendums locaux sur certaines questions d'ordre public dans son « devoir citoyen », en la classant dans son schéma parmi la liste des outils de participation du citoyen :

> [David] : « Et puis on a des instances de démocratie participative : Conseil de développement, CCSPL, des jurys citoyens, demain on pourrait avoir un site Internet pour l'information, et pourquoi pas le recours au référendum » [Extrait de retranscription vidéo]

On l'a vu, la contribution graphique de David ne sera que très peu relayée par l'animation et débattue de façon collective. L'idée de recourir au référendum sur certains sujets ne sera pas reprise lors du débat. Cette recommandation adventice sera ainsi inscrite par un régime de concession dans l'avis final, le comité de relecture la validera en l'état [S].

f. L'évaluation des dispositifs de participation mis en place

*« Nous soulignons l'importance de l'**évaluation** des dispositifs de participation citoyenne mis en place »*

La notion d'évaluation des dispositifs participatifs trouve son origine dans les propos du Grand témoin, qui a construit une solide prise sur le débat autour de ce thème en se référant à l'intervention du Directeur général de la Proximité de NM, venu saluer les panélistes le vendredi du WE3. Cette idée sera relayée par l'animation et étayée par la plupart des panélistes, soit oralement, soit dans leurs contributions écrites. N'ayant reçu aucune objection explicite, elle apparaît comme faisant consensus de façon spontanée, sans nécessiter d'être débattue. Le comité de relecture étoffe par ailleurs cette recommandation ayant tenu une place importante dans le débat [A], comme suit :

> « Le recours à une évaluation régulière et approfondie est perçu comme un critère indispensable pour le bon fonctionnement de toute structure et toute pratique. Dans le cas présent, cette évaluation n'aurait pas seulement pour objet d'attester que la participation a bien eu lieu, mais devrait rassembler les réponses données aux propositions faites et l'amélioration du service rendu au public grâce à la participation réalisée » [Extrait de l'avis final]

Il réitère ainsi l'attachement du groupe à la nécessité d'évaluer les dispositifs participatifs mis en place, pour que les initiatives ne demeurent pas « lettre morte » et pour pouvoir procéder aux ajustements nécessaires à leur pérennité / institutionnalisation. Cette trajectoire de recommandation confirme le caractère consensuel du terme « évaluation », largement autorisé par le flou conceptuel qui entoure cette notion.

g. La mise en place d'un budget participatif dans le service d'eau potable

*« Nous estimons qu'un facteur important de motivation est lié à la capacité de disposer d'un financement. Aussi nous proposons qu'un pourcentage du budget soit mis à la disposition de l'instance participative pour que celle-ci décide des projets dans lesquels elle veut investir. Ce **budget participatif** aurait vocation à financer des projets concrets (fontaines publiques, éducation et sensibilisation,…) ».*

Enfin, dans les recommandations pour une gouvernance plus participative du service d'eau potable dans le futur, on trouve l'idée d'un budget participatif à mettre en place au niveau de la CCSPL rénovée. Cette recommandation, issue de l'audition de J. Talpin lors du WE2, a été défendue et portée jusqu'à son inscription finale par Brigitte, qui en confirme la source en entretien :

> « [Brigitte] : S'il n'y avait pas eu l'intervenant sur le budget participatif, je ne sais pas si j'aurais eu l'occasion de savoir que ça existait » [Extrait d'entretien d'évaluation]

Séduite par cette idée de budget participatif, elle l'inscrit dans son devoir citoyen :

> « [Brigitte] : et puis j'aimerais bien, moi, introduire la notion de budget participatif. J'ai trouvé ça très intéressant comme levier de motivation pour le citoyen, de se dire "*je suis acteur et partie prenante d'une partie du budget*" » [Extrait de retranscription vidéo]

Dans la suite des discussions, elle revient à plusieurs reprises sur cette idée afin de convaincre l'ensemble des jurés de sa pertinence. Elle formule des contre-objections lorsqu'il lui est opposé en WE3 que cette requête pourrait décourager les élus de dédier une ligne budgétaire à la CCSPL :

> « [Panéliste B] : quelque chose qui m'est assez cher quand même, c'est d'ancrer dans cette instance le budget participatif, ça, ça m'est cher (…) moi je serais contente qu'on porte cette idée de budget participatif, parce que c'est deux choses différentes [le budget participatif et la ligne budgétaire, ndlr]. La ligne budgétaire ça y est, on est d'accord, mais ce serait important que dans chaque sous-commission il y ait comme tu dis [*en s'adressant au Jean*], "un os à ronger", une enveloppe » [Extrait d'interprétation vidéo]

Mais les objections sont nombreuses et à part Hélène qui explicite son accord (« *moi je trouve que l'idée de budget participatif et que le citoyen se dise "moi je suis acteur d'un truc", je trouve ça très motivant* »), la proposition n'est pas approuvée collectivement ni activement relayée par l'animation. A ce stade de la production collective, le relais de l'animation consiste à ménager une place pour cette recommandation dans la première mouture de l'avis, sous accord de la panéliste :

> « [L'animateur 1] : on peut imaginer dans l'avis un chapitre "*pour aller plus loin*, ça vous irait comme alternative ?
> [Brigitte] : oui, dire que l'amélioration à court terme de la CCSPL c'est une ligne budgétaire, et que dans l'avenir ce serait bien de mettre en place un budget participatif » [Extrait de retranscription vidéo]

Le reste du groupe n'a pas l'air « emballé » par l'idée du budget participatif. Mais Brigitte porte la proposition jusqu'à son inscription comme recommandation, sa participation au comité de relecture lui permettant de s'assurer qu'elle ne « saute pas » lors de l'épreuve de relecture[138]. Dans la catégorie des adventices, la trajectoire de cette recommandation constitue un bon exemple de concession. Elle montre aussi comment la construction d'un avis collectif ne se fait pas que par la voie consensuelle majoritaire. Parfois, l'atteinte d'un objectif collectif passe par des compromis, des transactions et des concessions tactiques nécessaires au ménagement des susceptibilités et préférences individuelles : il faut bien que chacun se retrouve dans le produit final. Elle montre aussi quels régimes d'engagement un juré peut adopter et quelles ressources argumentatives il mobilise pour défendre une idée contre la majorité, jusqu'à parvenir à son inscription finale. Cette recommandation a par ailleurs été complètement retouchée par le comité de relecture. La formulation initiale était la suivante :

> « De manière peut-être audacieuse, nous proposons qu'un pourcentage du budget soit soumis à budget participatif. Cette enveloppe pourrait être destinée à des projets de participation citoyenne. » [Extrait de l'avis soumis à relecture]

Cette formulation, qui manifestement ne satisfaisait pas le comité, a été supprimée pour ménager un paragraphe plus conséquent à la recommandation de budget participatif, avec justification et illustration en sus, mais en enlevant le caractère « audacieux » de la présentation [T+A].

[138] Ce qu'elle nous a confié en aparté lors de cette réunion.

h. Récapitulatif 1

Récapitulons maintenant nos propositions d'innovation du système :

Recommandation	P.	Origine	Enonciateur	Occurrences en séance	Modalités de validation	Trad. 3
Partie 2. Constats						
Empilement des structures	12	WE3	Nathalie	-	Concession	[R]
Partie 2. Propositions						
Instance de coordination	12	WE3	David	[DC] David	Concession	[C]
Budget unique de cette instance	12	WE3 [DC] David	David	-	Concession	[S]
Séance annuelle publique	12	?	?	-	Glissement	[S]
Référendums locaux	12	WE1	[DC]David	-	Concession	[S]
Evaluation	12	WE3 M. François	Grand témoin	Régulières	Spontanéité	[A]
Budget participatif	13	WE2 J. Talpin	[DC]Brigitte	Brigitte	Concession	[T+A]

L'évolution du profil majoritaire des recommandations est éloquente. Cette partie nous montre que la trajectoire des recommandations inscrites dans un avis citoyen peut être précaire et contingente. La totalité des recommandations relève du consensus apparent, et à l'exception du thème de l'évaluation qui a été validé spontanément et repris par quelques panélistes sans avoir nécessité d'être débattu pour être retenu, nous sommes dans le cas de recommandations « concédées » à leur énonciateur ou « glissées » dans l'avis final. Que penser de ce résultat ? Il faut bien dire que la plupart de ces thèmes sont advenus dans l'espace de débat à la fin du WE3 et le temps venait à manquer pour approfondir certains d'entre eux. L'absence d'occurrences répétées pour la plupart des recommandations, appuie cette hypothèse. Pour expliquer la part importante de recommandations adventices, on peut tout d'abord estimer qu'une part de compromis entre les préférences individuelles des uns et des autres est nécessaire à la réalisation d'un projet collectif. Dans cette perspective, il importe que certaines idées soient concédées à leur porteur, afin qu'il se retrouve dans l'avis final. Par ailleurs, il arrive que des recommandations soient « parachutées » dans l'avis final sans que l'on sache exactement d'où elles proviennent, ce qui

encourage à scruter les étapes intermédiaires de l'écriture du produit. Tout comme la recommandation de l'extension du champ de compétences de la CCSPL, celle du budget participatif illustre l'importance de la ténacité de l'énonciateur dans le portage de sa proposition, l'arène collective de débat offrant de multiples épreuves de (dis)qualification. Enfin, on voit comment le comité de relecture peut exercer un pouvoir de censure à l'égard de certaines propositions, ou encore en modifier franchement d'autres.

Terminons de retracer les recommandations contenues dans la partie 2, avec la description de la trajectoire des « principes de bon sens ».

i. L'information et la pédagogie

> *« La nécessité première est d'augmenter* ***l'information*** *et la pédagogie pour permettre une participation éclairée des citoyens ».*

On trouve tout d'abord dans cette liste de principe à vocation d'éclairage général une insistance sur la nécessité première d'augmenter l'information et la pédagogie pour favoriser la participation éclairée de tous à la décision. C'est une idée récurrente dans l'atelier et de nombreux jurés se sont prononcés sur ce thème pour l'inscrire dans les recommandations. Après avoir fait l'objet d'un consensus spontané tôt dans l'atelier et d'occurrences régulières en séance, elle est inscrite sous un régime de spontanéité et validée en l'état par le comité de relecture [S].

Suivent ainsi des recommandations sur des dispositifs concrets d'information, de communication et de sensibilisation du public, avec le recours à des dispositifs divers pour toucher l'ensemble de la population.

j. Les NTIC et les moyens de communication « traditionnels »

> *« Les* ***nouvelles technologies*** *constituent un vecteur important et offrent un potentiel ~~[énorme]~~ intéressant »*

L'utilisation des NTIC est signalée et les moyens plus classiques de communication sont soulignés comme également importants pour favoriser la participation du public. La recommandation des NTIC provient de David qui a l'occasion de les utiliser dans son activité professionnelle. Tout comme Brigitte porte le budget participatif, il défend cette idée tout au long de l'atelier :

> « [David] : il y a un truc qu'on n'a pas abordé du tout, c'est l'utilisation des NTIC. Moi c'est mon domaine, quand on voit qu'à Seattle on peut consulter les vidéos des délibérations municipales sur Internet en direct, on peut imaginer des choses innovantes comme ça pour engager le public. L'ouverture au public [du fonctionnement de la CCSPL] on peut l'envisager avec ces nouvelles technologies » [Extrait de retranscription vidéo]

Durant les plages de débat, cette question des NTIC entre en tension avec la piste de moyens de communication plus traditionnels, certains panélistes soucieux de l'inclusion sociale arguant d'une « fracture numérique » : « *tous les citoyens n'ont pas accès à Internet* ».

> *« Cependant comme tout le monde n'a pas accès ou la connaissance d'Internet, il faut veiller à encourager aussi d'**autres outils de communication** »*

Objet d'un dissensus persistant, la tension entre ces deux arguments est résolue par une politique de traitement paritaire de la part de l'animation, qui inscrit les deux recommandations par un régime de concession dans l'avis. Cette gestion à parité sera approuvée par le comité de relecture, qui changera juste le terme superlatif « énorme » par un terme plus mesuré, « intéressant ».

> *« Des **formations**, des **visites** doivent être mises en œuvre pour qu'au-delà des discours, la participation des citoyens devienne une pratique effective, reconnue et valorisée »*

Ce point figurait déjà dans le cas de la formation de tous les acteurs d'une CCSPL rénovée. Il est ici généralisé et inscrit comme principe fondamental de la participation citoyenne. Revenant régulièrement dans les contributions des citoyens, mis en scène lors des saynètes de théâtre forum, c'est un thème de consensus spontané qui aurait pu figurer dans les éléments de préambule et qui a été validé en l'état par le comité de relecture [S].

La version initiale de l'avis consacrait ensuite un court paragraphe à la mise en débat des sujets de politiques publiques et à la nécessaire volonté de tous les acteurs dans les processus de participation. Le comité de relecture supprime la partie « *la mise en débat des politiques publiques doit être favorisée* » et « raccroche » la deuxième partie au point sur la motivation des élus, fonctionnaires et citoyens, qui suit peu après dans l'avis. C'est une des redondances que le comité de relecture a fait sauter pour faire gagner le texte en densité et en « force de frappe ».

k. Les citoyens avertis, des « ambassadeurs » et courroies de transmission de la démocratie participative

> *« Les citoyens impliqués dans les dispositifs de participation doivent être des acteurs et des "**ambassadeurs**" de la démocratie participative dans leur ville, leur village ou leur quartier : il faut accepter alors que nous devenions nous, citoyens éclairés, des **courroies de transmission** par rapport au reste de la population. »*

Retracer la trajectoire de cette recommandation a là encore été un exercice intéressant de mise à l'épreuve de la solidité du protocole d'enquête en confrontant nos différents matériaux. Dans cette phrase apparemment unifiée, on peut distinguer en réalité deux recommandations à la trajectoire contrastée.

- *Les « citoyens avertis [comme] ambassadeurs de la démocratie locale »*

Nous avons commencé par chercher une occurrence du terme « ambassadeur » dans les retranscriptions extensives des bandes vidéo du WE3 : pas d'occurrence du terme au sens strict, mais on retrouve des propos allant dans ce sens de la part de différents panélistes, notamment de David et Garance. Bien que cela n'apparaisse pas dans les vidéos, si l'on postule que l'énoncé a pu être lancé dans le cadre d'une séquence non filmée ou « off the record », et qu'on tient compte des entretiens d'évaluation citoyenne de l'atelier, on serait tenté de conclure que c'est David qui a lancé l'énoncé :

> « [David] : Et bien en fait j'ai joint le Conseil Nantais de la Jeunesse en 2005(…), on donne la possibilité aux jeunes d'être acteurs de leur ville et de pouvoir construire la ville de demain. C'est l'idée de départ et de ça du coup, on a travaillé sur des projets. J'ai travaillé sur des projets notamment "*Programme jeune ambassadeur*" (…). [Les gens qui s'engagent dans les dispositifs de participation] entament ce qu'on appelle un parcours citoyen, ce qui peut après les amener à prendre des responsabilités dans des associations ou dans d'autres collectifs » [Extrait d'entretien d'évaluation]

Mais l'argument selon lequel les citoyens avertis, c'est-à-dire ayant fait l'expérience de la démocratie participative, peuvent constituer des « ambassadeurs » de la démocratie locale auprès des autres citoyens « profanes », a en fait une autre origine. Si on recourt aux comptes-rendus des WE 1, 2 et 3 on retrouve une occurrence précise de ces deux arguments des « citoyens avertis [comme] "ambassadeurs" » et des « citoyens éclairés [comme] courroies de transmission » de la démocratie locale. La première expression est de Garance, membre d'un conseil de quartier à Nantes et salariée d'une association, très investie dans les dispositifs de participation locale, qui

met en avant le rôle des citoyens avertis lors de la discussion collective suivant le témoignage d'un membre d'un collectif de l'eau lors du WE1 :

> « [Garance] : souligne l'importance d'être des acteurs et des "ambassadeurs" de la démocratie participative dans son village ou son quartier » [Extrait du compte-rendu de séance]

Le compte-rendu nous indique également que David soutient explicitement l'énoncé lancé par Garance.

- *Les « citoyens éclairés [comme] courroies de transmission »*

Comme Garance a souvent étayé l'idée que les citoyens investis doivent être des courroies auprès de la population, on serait tenté de lui attribuer l'origine des deux expressions inscrites dans l'avis. Mais la deuxième expression revient à Jean. Lors de l'exposé didactique assuré par un observateur du *Cemagref* en WE1, un désaccord apparaît : les « citoyens de base » réfléchiront-ils toujours comme des « citoyens de base » peu éclairés ; ou au contraire, un citoyen de base en acquérant des connaissances, cesse-t-il d'agir comme un citoyen « de base » pour se comporter en citoyen éclairé ? Pour Jean, le « citoyen de base » n'est pas un « citoyen éclairé » ; il en tire le raisonnement que c'est alors aux citoyens qui font l'expérience de la participation de répandre la « bonne parole » :

> « [Jean] : Il faut accepter alors que nous devenions nous, citoyens éclairés, des espèces de *courroies de transmission* par rapport au reste de la population » [Extrait des notes de terrain, je souligne]

La remarque de Jean est saisie et notée par un observateur du *Cemagref*, qui vient l'insérer dans le compte-rendu de séance diffusé à l'ensemble des protagonistes. C'est par ce rajout dans le compte-rendu que l'idée de « *[citoyens éclairés] courroies de transmission* » se retrouve inscrite dans la mouture provisoire de l'avis, imbriquée dans celle des « *citoyens avertis* » comme « *ambassadeurs* ». Il est donc « glissé » en concession au point de vue de Jean dans la version provisoire de l'avis, par l'entremise de l'observation lors de sa relecture du compte-rendu. Mais le thème général des citoyens avertis comme éléments de diffusion et de médiation entre les sphères de participation et la société civile était cher aux jurés, qui sont fréquemment revenus sur ce point, à mesure qu'ils prenaient conscience de l'importance de leur expérience. Il apparaît donc comme faisant apparemment consensus. Le souci de ces citoyens jurés de reverser les fruits de leur apprentissage dans le monde social semble d'autant plus prégnant qu'ils prennent la mesure de l'artificialité

d'une telle procédure régie en huis-clos et relativement coupée du « vrai monde ». Considérons alors que la recommandation des « ambassadeurs » de la démocratie locale a bénéficié d'un régime de spontanéité pour son inscription, en gardant à l'esprit le double régime de glissement et concession qui s'est appliqué en particulier à l'expression « courroie de transmission », provenant de Jean, et inscrite sur initiative de l'observation. Elle a été ratifiée en l'état par le comité de relecture [S].

l. Le recours en justice

> *« La participation est d'autant plus appréciable que les décisions prises peuvent être remises en cause devant les* ***tribunaux*** *par les associations qualifiées »*

Cette assertion ne provient pas directement du WE3. Pour la trouver, il faut remonter jusqu'au WE1, lors de la « table ronde » sur les formes antécédentes de participation des citoyens-usagers dans le service d'eau potable de NM. Lors de la discussion collective, le Grand témoin intervient pour préciser que les tribunaux jouent un rôle important dans certains domaines, notamment pour des projets de construction de grandes infrastructures lorsque la concertation n'a pas été suffisante ou n'a pas abouti. Il rappelle que conformément à la Convention d'Aarhus, signée par la France et l'Union européenne, participer peut aller jusqu'à remettre en cause en justice une décision. Il suggère alors explicitement au groupe qu'il serait souhaitable, pour que les procédures de concertation aient une véritable portée, que le recours à la voie judiciaire soit possible pour dénoncer l'issue d'une concertation ou l'absence de réponse de la part de la maîtrise d'ouvrage :

> « [Le Grand témoin] : participer c'est être informé certes, mais ça consiste également à pouvoir mettre en cause les décisions prises grâce au recours en justice » [Extrait des notes de terrain]

Cette recommandation a traversé la discussion collective sans être réellement débattue et sans avoir d'occurrence. Comme on ne peut savoir positivement si elle a fait l'objet d'un consensus (spontané ou non) de tout ou partie des jurés, nous considérons qu'elle a bénéficié d'un régime de concession. La proximité du porteur de l'énoncé avec l'animation en charge de l'écriture de la version provisoire, a pu faciliter son inscription, que le comité de relecture a conservée telle quelle [S].

m. La motivation et la volonté de tous les acteurs

> *« La **motivation** et la **volonté** des élus comme des fonctionnaires mais aussi des citoyens sont des préalables à la réussite d'initiatives de participation citoyenne »*

Dans ce lot de « principes de bon sens », on retrouve logiquement une bonne partie des préoccupations partagées dès le début par le groupe, énoncés en préambule. La redite n'est pas un pur procédé rhétorique dans l'avis, elle vise à « enfoncer le clou » quant aux postulats de fonctionnement jugés *sine qua non* pour le schème participatif. Ces topiques sont généralement accueillis par un consensus spontané et sont réitérés de façon régulière dans le débat sous des formes plus ou moins stabilisées. La question de la motivation de tous les acteurs en fait partie. Si on regarde de près ses occurrences lors du WE3, cette idée ressort explicitement d'une saynète de théâtre-forum (TF). Ce point de consensus sera ensuite étayé dans les « devoirs citoyens » des jurés et fera l'objet de nombreuses occurrences. Relevant du régime de spontanéité, la recommandation provisoire est validée en l'état par le comité de relecture [S].

n. Les conditions d'engagement pérenne du citoyen dans les démarches participatives

> *« La **prise en charge des frais** engagés (transports, garde d'enfants, …) doit être assurée. Les **avantages en nature** sont proposés par certains panélistes. La **rémunération** est une solution suggérée par d'autres. Cela permettrait de mobiliser des populations généralement exclues des dispositifs de participation ».*

Ce lot de recommandations concernant les conditions de la participation citoyenne a fait l'objet de longs débats durant le WE3. Si mettre en place une politique d'encouragement et d'incitation à la participation des citoyens sur une longue durée faisait consensus, la forme que cette politique d'incitation devait prendre faisait dissensus au sein du groupe. Cette question avait été abordée lors des auditions des CCSPL et par L. Blondiaux dans son exposé des conditions de possibilité des procédures de type « mini public » (WE2). C'est un point de débat auquel les procédures abordant la question de la participation citoyenne semblent ne pas échapper. D'un côté, la rémunération est défendue en raison du fait que participer à la vie de la cité est un droit auquel tout citoyen doit pouvoir avoir accès, et parce que toute activité publique est à prendre au sérieux et requiert à ce titre une rétribution, à l'image d'une activité professionnelle. De l'autre côté, les détracteurs de la rémunération objectent que la participation est certes un droit, mais aussi un devoir dont le citoyen doit s'acquitter. Par ailleurs, rémunérer ce type d'activité risque

d'engendrer des comportements financièrement intéressés, les citoyens ne s'engageant dans l'enceinte de participation « que pour l'argent ». La première occurrence du thème du défraiement et de la facilitation de la participation citoyenne émerge lors du débriefing des saynètes de TF en WE3. Lors du débriefing, l'animation intervient à propos de la saynète rejouée par Jean et Françoise :

> « [*L'animateur prend la parole*] : on peut intervenir sans jouer ?
> [L'animatrice Myrtil] : tu peux lancer une proposition mais après…
> [L'animateur] : simplement ce qu'on n'a pas vu du tout là, et que moi j'aurais dit tout de suite, c'est "qu'est-ce que vous faites pour m'aider à avoir du temps pour participer ?" [*Les panélistes hochent la tête*] Parce que quand est déjà débordé, on ne peut pas participer ! Comment on m'aide à prendre la place que je revendique, pour garder mon gamin, pour mon travail…. » [Extrait d'interprétation vidéo]

La question des conditions d'engagement du citoyen dans les démarches participatives est explicitée par l'animateur et récolte l'approbation collective du groupe. Elle revient sur la table du débat et divise ceux qui sont favorables à une rémunération et ceux qui préfèreraient une politique de défraiement adjointe à une compensation en nature pour ne pas risquer de favoriser des comportements de participation financièrement intéressés. Cette question délicate, qui s'imbrique dans d'autres points de débat, suscite de longues discussions car chaque partie ne souhaite pas faire de concessions sur sa proposition. Alors que le débat « traine » autour de la question de la durée du mandat des citoyens membres de la future CCSPL, Nathalie propose une issue pour trancher le dissensus, « *parce qu'à ce rythme-là, l'après-midi va se terminer sur cette question de durée du mandat, et ça [l]'inquiète* ». Elle enjoint le groupe à faire « *un pari positif* » et définir une règle du jeu en postulant la bonne volonté des futurs acteurs citoyens de s'y plier. Mais l'animateur revient sur les conditions d'engagement. David suggère alors de donner des jetons de présence aux citoyens, et occupe une bonne partie de l'espace de parole avec des récits personnels pour défendre la rémunération. Hélène, Françoise et Garance sont plus favorables à une politique de défraiement et une éventuelle « *cerise sur le gâteau* » avec des avantages en nature, car selon elles, la participation est « *une implication citoyenne qui ne nécessite pas d'argent* » et que rémunérer cette activité risque de générer des engagements financièrement intéressés sans participation active dans les débats. Jean intervient alors à son tour pour tenter de trancher :

> « [Jean] : s'il vous plaît, s'il vous plaît ! Je pense que c'est ridicule de s'étriper là-dessus, puisque de toute façon ce n'est pas nous qui allons décider de l'issue ! On n'a qu'à recommander que les gens soient motivés à participer d'une manière ou d'une autre, mais à mon avis il faut se limiter à ça, un dispositif d'incitation avec au minimum, la prise en charge des frais.

[Nathalie] : tout à fait, passons à la question suivante. » [Extrait de retranscription vidéo]

Comme on peut le voir, de multiples tentatives de sortie sont proposées par les jurés qui, devant l'épreuve du « débat sans fin », deviennent créatifs et s'auto régulent, proposant qui des nouvelles modalités d'arrêt de la décision, qui une voie alternative aux deux propositions en conflit. En fin de séquence, les rôles sont inversés : l'encadrement et l'animation rentrent dans le débat et en deviennent parties prenantes, tandis que deux jurés endossent le rôle de la modération et travaillent à trouver une issue alternative face à la persistance du désaccord. Nathalie avait appelé à « *faire un pari positif* » ; pour garantir la sortie de l'enlisement, Jean monte d'un cran dans le registre d'argumentation et en appelle au bon sens : « *c'est ridicule de s'étriper là-dessus* ». Ils sont à cet instant précis les garants de l'efficacité du débat, les censeurs des comportements ne respectant pas la norme collective de la délibération (« on ne s'étripe pas quand on délibère ») et les médiateurs du consensus en proposant des solutions alternatives au problème. L'animation avait inscrit la rémunération dans la version provisoire de l'avis ; le comité de relecture restitue les deux options à parité : après avoir retouché le paragraphe pour rendre le propos plus synthétique [R], l'option des avantages en nature est rajoutée pour refléter la plupart des opinions exprimées [A]. Le dissensus lors du débat est ainsi retranscrit dans l'avis de façon à refléter l'ensemble des points de vue et arguments échangés sur la question. Etant donné la place que cette question a occupé dans le débat, même si un consensus n'a pas été établi en séance, considérons que cette recommandation a bénéficié du régime de discussion - même si l'on se situe davantage, au regard de nos catégories, dans une situation de « concessions à plusieurs » - pour être inscrite dans l'avis. L'importance des conditions de facilitation de l'engagement du citoyen dans les démarches participatives sera souvent soulignée dans les entretiens, comme dans cet extrait par exemple :

> « [Garance] : Alors, justement on en a parlé dans l'avis de l'implication du citoyen, au niveau intellectuel, il n'y a pas vraiment de barrières, si ce n'est des cas médicaux, on va dire. Tant que l'information est là, l'information et la formation, je ne pense pas qu'il y ait de barrières à l'implication du citoyen. Maintenant, au niveau matériel, je pense qu'il faut faciliter… La première chose je pense que c'est la prise en charge des frais inhérents à l'atelier, c'est-à-dire les frais de garde s'il faut faire garder les mômes une journée de plus, ou de déplacement si on vient de loin. Faciliter au maximum… Justement, dégager le citoyen de ses contraintes quotidiennes pour lui permettre de s'engager. » [Extrait d'entretien d'évaluation]

o. Récapitulatif 2

Récapitulons nos éléments d'analyse des « principes de bon sens » énoncés dans l'avis.

Recommandation	P.	Origine	Enonciateur	Occurrences en séance	Modalités de validation	Trad. 3
Partie 2 : principes de « bon sens »						
Information, pédagogie et communication	13	WE1	Collectif	Régulières	Spontanéité	[S]
Les NTIC	13	WE3	David	David	Concession	[S]
Autres moyens de communication	13	WE3	Garance	Garance+ Isabelle+ Françoise	Concession	[S]
Visites et formations	13	WE2 Auditions CCSPL + [TF] WE3	[DC] Brigitte	Multiples	Spontanéité	[S]
Citoyens « Ambassadeurs »	14	WE1	Garance	David	Spontanéité	[S]
Citoyens « courroies de transmission »	14	WE1	Jean	Observation	Glissement Concession	[S]
Recours aux tribunaux	14	WE1	Grand témoin	-	Concession	[S]
Motivation et volonté de tous	14	[TF] WE1	David	Multiples	Spontanéité	[S]
Défraiement	14	WE2 [TF] + Audition L. Blondiaux	Collectif	Multiples	Discussion	[S]
Avantages en nature	14		Collectif	Hélène+ Garance		[A]
Rémunération	14		Animation	David		[R]

Là encore, il y a un écart entre le profil général des recommandations et celles de la partie 1 concernant la refonte de l'existant. On obtient quatre recommandations inscrites sous le régime de spontanéité, trois recommandations par concession, une recommandation par glissement et trois recommandations restituant le débat sur les modalités de la politique de défraiement à mettre en place pour faciliter la participation citoyenne, par discussion. A part ce dernier thème, les recommandations sont soit des idées qui « vont sans dire » et qui, faisant consensus spontané, sont actées puis évacuées ou réitérées de façon régulière. Le cas échéant, elles sont concédées à leur énonciateur, faute de temps pour les débattre en profondeur. Exceptée la recommandation portant sur la rémunération, elles sont toutes générées par les jurés, qui les puisent soit dans leur expérience personnelle, professionnelle ou militante, soit dans ce qu'ils ont entendu ou retenu au

cours des WE1 et 2. A part un rôle important de traitement à parité des différents arguments concernant l'indemnisation, le comité de relecture ratifie la version provisoire en l'état.

Finissons cette entreprise de description avec les recommandations inscrites en conclusion de l'avis.

4. La conclusion de l'avis

Nous avons distingué cinq idées fortes dans la partie conclusive de l'avis citoyen.

a. Le rôle des citoyens

> *« Le rôle des citoyens est selon nous d'être des "**aiguillons**" de la décision politique. Nous exprimons la volonté d'être dans une logique de **coopération** (…) Il nous tient à cœur que la place du citoyen soit valorisée dans les différents dispositifs afin qu'une culture et une pratique de la participation se développent, au profit notamment d'un meilleur service du public ».*

Cette phrase était initialement placée dans le préambule de la version provisoire. Elle n'a pas été déplacée par le comité de relecture, on peut donc faire l'hypothèse que c'est en réunion de relecture en plénière que la proposition a migré du préambule à la conclusion. Le comité avait cependant effectué quelques modifications de formulation et rajouté un argument : si la place du citoyen dans le processus de prise de décision doit être valorisée, c'est pour favoriser un « *meilleur service du public* ».

Des « aiguillons » de la décision politique

D'où provient l'expression « "aiguillons" de la décision politique » ? Les prises de position récurrentes de Jean en faveur d'une logique de « coopération » avec les élus incitent à lui attribuer la paternité du terme. Lors du WE1 notamment, il reformule les attentes des commanditaires à la suite de la table ronde de la façon suivante:

> « [Jean] : On est là pour construire une prothèse auditive pour permettre à Nantes Métropole de savoir comment procéder en matière de participation citoyenne » [Extrait des notes de terrain]

Mais nous ne trouvons aucune trace effective du terme « aiguillons » dans nos divers matériaux. Cet argument fait certes écho aux considérations d'une partie des jurés, notamment celles de

Jean, Isabelle, Françoise et Nathalie. Lors de la réflexion collective pour organiser « l'après atelier » (WE3), alors que le groupe débat du nombre de réunions à mettre en place pour garantir la prise en compte des recommandations par les élus, ils appuient nettement l'idée une logique de contribution citoyenne « ouverte » :

> « [L'animateur 2] : la question c'est de maintenir la pression [sur les élus commanditaires]
> [Isabelle] : on peut proposer de façon ouverte notre aide en cas de besoin d'information supplémentaire
> [L'animateur 2] : non, ce n'est pas "au besoin", il faut que ce soit obligatoire (…)
> [Jean] : dans mon esprit, l'avantage de ces réunions intermédiaires, à côté de l'aspect pression qu'il faut sans doute maintenir, c'est de leur faire percevoir notre volonté et notre désir d'implication citoyenne » [Extrait de retranscription vidéo]

Nonobstant, ce terme n'est pas prononcé explicitement. On peut donc considérer qu'il est le fruit d'un régime de glissement dans l'avis final. Le comité de relecture valide la recommandation en l'état [S].

Quant à l'argument d'une logique de « coopération » qui prolonge cette idée du citoyen « aiguillon » de la décision politique, il s'inscrit dans un point de débat plus large et récurrent sur la stratégie à adopter envers les élus, entre logique de coopération et de contribution ou logique de vigilance et de sanction. Attardons-nous sur cette ligne de clivage interne au groupe, pour voir si l'issue s'est soldée par un consensus.

- *Une logique de coopération citoyenne*

Comme on l'a vu dans le récit du déroulement de l'atelier, la divergence sur la stratégie de positionnement à adopter face au politique apparaît lors du débat sur la restitution publique de l'avis : doit-on demander plus pour avoir ce qu'on veut, ou faire une demande raisonnable ? D'un côté, certains jurés considèrent qu'il faut « *frapper fort [pour] marquer le coup une fois pour toutes* » (Karl), quitte à exagérer la demande pour obtenir un minimum de garanties. D'autres au contraire, dont Jean et Françoise, défendent l'idée d'une demande raisonnable ou à tout le moins, taillée à la mesure des ambitions du groupe. Dans cette perspective, faire une demande démesurée reviendrait à effrayer les élus et pourrait produire un contre-effet, à savoir l'absence totale de prise en compte de l'avis. Pour trouver un compromis, le Grand témoin propose la création d'une « *cellule intermédiaire pérenne* » composée de deux ou trois jurés qui seraient chargés de la vigilance sur les six mois entre la restitution de l'avis et la réponse des politiques et d'en tenir informé le groupe. Cette idée de cellule intermédiaire fait consensus, elle est d'ailleurs inscrite

comme recommandation dans la suite de la conclusion. Nonobstant, le clivage qui faisait débat entre les deux stratégies de positionnement possible des citoyens face au politique n'est pas explicitement réglé en séance. On peut alors considérer que la recommandation est finalement inscrite sous un régime de concession, ce qui n'est pas contradictoire avec le fait que le thème ait été longuement débattu. Le comité de relecture ajoute une précision sur la finalité de cette logique de coopération [A].

b. Une motivation politique essentielle

> *« Nous affirmons, qu'à nos yeux,* ***la volonté et la motivation des élus*** *sont essentielles pour que les recommandations que nous formulons soient suivies d'effets »*

Les panélistes ont jugé nécessaire, en conclusion de cet avis, d'insister sur la volonté et la motivation des élus pour une bonne conduite des démarches participatives. Au-delà de ce thème qui a bercé l'ensemble de l'atelier, son ancrage en conclusion peut provenir plus directement de la suggestion de Brigitte lors de son « devoir citoyen » :

> « [Brigitte] : Et en conclusion, j'insisterais sur la légitimité et la pérennité, et là on mettrait en avant le rôle du politique et en leur renvoyant la balle dans les mains. L'idée c'est vraiment d'insister sur le fait que le citoyen pourra toujours proposer plein de choses et être motivé, mais si vous, politiques, vous n'êtes pas convaincus de ça, ce n'est pas la peine. Donc on conclut en leur renvoyant la balle. » [Extrait de retranscription vidéo]

Le nécessaire portage politique du schème participatif constitue sans doute le point majeur de l'atelier. Le quiproquo sur le mandat et le flou entourant les objectifs assignés à la démarche ont entretenu un doute constant sur les intentions politiques de valorisation de la démarche : « qu'est-ce que les élus veulent et vont faire de nos recommandations ? ». Couplée à l'expérience des citoyens avertis en matière de participation qui ont souvent soulevé le problème de l'investissement des élus dans les dispositifs de démocratie locale, cette interrogation a constitué un point central du débat et a amené les panélistes à adhérer spontanément à la condition *sine qua non* du portage politique. Le régime de spontanéité n'exclut pas celui de discussion ; la reprise de ce thème dans l'avis final traduit ses occurrences répétées dans le processus de production collective, les jurés travaillant à anticiper les conditions de réception de leur travail. Le comité de relecture rend encore plus explicite les attentes du panel envers les élus, en reformulant le paragraphe. Dans la version initiale, la formulation était la suivante :

> « Nous affirmons qu'à nos yeux, la volonté et la motivation des élus sont essentielles tant du point de vue des recommandations que nous formulons que de manière plus large pour initier et mettre en œuvre des dispositifs de participation citoyenne » [Extrait de l'avis soumis à relecture]

Jugée trop alambiquée, la phrase est scindée en deux et la dernière partie est remplacée par une formule plus directe à l'égard des élus : « *nous comptons sur eux pour qu'ils mettent en œuvre une réelle participation citoyenne* » [C].

c. La défense du principe d'inclusion

> *« Nous sommes cependant convaincus qu'**aucun sujet n'est trop complexe** pour des citoyens à partir du moment où celui-ci est exposé clairement et où des éléments d'information et de compréhension sont apportés ».*

Cette recommandation avait été placée initialement en préambule dans la mouture proposée par l'animation. La version intermédiaire de l'avis ne traduit pas de déplacement de la part du comité de relecture, on peut donc imaginer que c'est en réunion de validation en plénière que le changement a été effectué. L'hypothèse en faveur du principe d'inclusion (« *aucun sujet n'est trop complexe pour les pour les citoyens profanes* ») est ainsi passée du statut de remarques préliminaire à celui de point conclusif. Elle a été principalement formulée par Hélène lors de son « devoir citoyen » : lorsque l'animation lui demande si elle pense que si le mandat était compliqué, c'est parce que les sujets étaient trop complexes / ennuyeux pour les citoyens profanes ou si c'était parce qu'il aurait nécessité plus de temps pour se l'approprier, elle explicite sa position :

> « [Hélène] : on est des citoyens, les citoyens ne sont pas des imbéciles mais c'est très facile de rendre les choses illisibles. (…) Quand on a envie que les gens comprennent, on fait en sorte qu'ils le puissent. Parce que chaque personne est capable de réfléchir sur tout sujet, et d'apporter quelque chose » [Extrait de retranscription vidéo]

Elle insiste sur ce point lors de la reformulation et du classement de ses idées dans les feuilles accrochées au mur par l'animation, qui lui demande alors si elle « *retrouve ses petits* » :

> « [Hélène] : ouais… enfin surtout j'insiste quand même sur le fait qu'aucun citoyen n'est assez bête pour ne pas comprendre quelque chose qui le concerne et qu'il vit » [Extrait de retranscription vidéo]

Garance et Françoise qui ont également prisé le thème de l'inclusion sociale au sein de la communauté débattante, et on peut imaginer qu'il faisait consensus auprès du groupe. Mais on ne trouve pas de trace nous permettant de confirmer qu'il a été explicitement approuvé par d'autres

jurés lors de son lancement ou qu'il a fait l'objet d'occurrences répétées. Il a cependant été clairement relayé par l'animation qui propose d'en faire un élément de préambule. Le comité de relecture le valide en l'état, avant que cette recommandation concédée ne soit déplacée en conclusion dans la version finale de l'avis [S].

d. Les suites à donner à l'atelier citoyen Dem'eau

> *« A la fin de nos trois week-ends de formation et délibération, nous avons abordé la question de la suite qui sera donnée à notre avis remis ce jour, le 27 février 2009. Nous reconnaissons comme nécessaire la mise en place d'une sorte de* ***« service après vente »****. (…) Avant la réunion qui donnera lieu à réponse de Nantes Métropole dans les six mois, nous proposons, pour assurer le* ***suivi*** *de cet avis, la tenue d'****une réunion à mi-parcours*** *avec les élus et les services, qui doivent selon nous être associés à ce dialogue ».*

La question de l'après atelier et du suivi citoyen de la démarche a occupé une bonne partie des plages de débat du WE3. Le Grand témoin a notamment fortement cadré la discussion sur ce point. La question de l'après débat est par ailleurs considérée comme un point central pour la majorité des panélistes, comme en témoigne cet extrait :

> « [Hélène, *qui levait la main*] : ce qui serait intéressant pour nous c'est d'être associés au-delà des six mois surtout, sur la mise en œuvre et l'évaluation de ce qu'on a proposé.
> *La plupart des panélistes hochent la tête* » [Extrait d'interprétation vidéo]

Pour permettre cette association des citoyens au processus de prise en compte de l'avis et assurer que leur contribution « *ne prenne pas fin brutalement* » après la restitution publique, la notion de « *service après vente* » de la démarche est proposée par Garance :

> « *L'animateur 2 propose de parler de la restitution et du suivi dans six mois.*
> *Les panélistes sont d'accord sur la nécessité d'organiser des réunions de suivi entre la restitution de l'avis et la réponse des élus.*
> *Garance propose d'instaurer un rendez-vous tous les deux mois entre panélistes et élus, pour* « maintenir la pression et tout le monde dans le jeu, et s'assurer que les services ont bien toutes les informations pour avancer ».
> *Jean propose le format de réunions organisées par Nantes Métropole entre la restitution et la date des six mois, et que* « certains d'entre nous doivent y aller ».
> *Karl complète* : « c'est aussi pour s'assurer qu'ils ont bien compris et qu'ils ont toutes les informations. Parce qu'on peut être sur le mode veille pendant six mois, et dans six mois on s'aperçoive d'un vrai décalage dans leur réponse ».
> *L'accord se fait sur un « Service Après Vente citoyen » (Garance) de deux réunions de rencontre.* » [Extrait des notes de terrain]

Ce sont donc les panélistes qui décident de la forme que doit prendre ce « service après-vente » de l'exercice participatif. Pour que l'avis soit suivi d'effets et que l'atelier ne demeure pas lettre morte, après un débat sur le nombre de réunions à mettre en place, il est décidé d'une réunion « à mi parcours » entre la remise de l'avis et la réponse définitive des élus. La demande de deux réunions apparaissant finalement comme trop ambitieuse, il est préféré de demander « *une seule réunion mais de qualité* » (Jean), ce qui permettrait aux jurés de voir comment le message citoyen est réceptionné par la structure commanditaire, de s'assurer que les élus et services techniques travaillent effectivement à prendre en compte leurs recommandations, et de fournir éventuellement des explications supplémentaires légitimant ces dernières. La recommandation du « SAV » est donc inscrite sous un régime de discussion.

> *« En tout état de cause, une « **cellule pérenne** » constituée de deux ou trois d'entre nous accepterait volontairement d'informer les autres membres du panel des suites effectives qui seront données au présent avis, ainsi qu'aux réalisations et aux nouvelles initiatives~~, ces citoyens pouvant notamment être membres de la nouvelle CCSPL si notre suggestion d'y associer des citoyens est acceptée~~. ».*

L'avis se clôture sur la recommandation de mise en place d'une « *cellule pérenne* » de deux à trois citoyens du panel, qui se chargerait d'assister aux réunions de suivi et constituerait une courroie de transmission entre la structure commanditaire et le groupe. Elle est à l'initiative du Grand témoin et est approuvée spontanément par les panélistes, qui désigneront collectivement les volontaires :

> « [Le Grand témoin] : est-ce que vous souhaitez formuler votre souhait que parmi les volontaires ici, il pourrait y avoir deux ou trois personnes qui seraient moralement chargées d'informer le reste du groupe, faire le suivi, une cellule intermédiaire pérenne qui serait ensuite dans la CCSPL? Après vous pouvez aussi demander d'institutionnaliser l'atelier
> [*Les panélistes sont plus favorables à la première proposition*]
> [Isabelle] : c'est un peu comme institutionnaliser une cellule qui ferait le carnet de santé de la première année de la CCSPL » [Extrait d'interprétation vidéo]

Il est intéressant de noter que c'est au moment de constituer la « *cellule pérenne intermédiaire* » que les jurés confirment leur volonté de suivre la démarche de rénovation de la CCSPL plutôt qu'une duplication de l'expérience « atelier citoyen » sur d'autres thèmes. En effet, la majorité se dit prête à suivre la démarche en constituant une cellule « *carnet de santé* » de la première année de fonctionnement de la nouvelle CCSPL. Ces jurés font également part de leur candidature comme membres de la CCSPL rénovée, si la recommandation d'un troisième collège de citoyens est retenue. Mais ils déclarent aussi ne pas souhaiter s'investir à nouveau dans une procédure de type « atelier citoyen ». Seul David porte l'argument de son institutionnalisation. Cette demande jugée

excessive lui vaut les railleries de ses pairs, comme nous le verrons dans l'évaluation. Notons enfin que la recommandation d'une « cellule pérenne », inscrite sous un régime de spontanéité, est raccourcie dans la version finale de l'avis. La liste des jurés participants éventuels dans la nouvelle CCSPL avait été rajoutée par le comité de relecture, lui-même composé des participants les plus intéressés à être membres de la CCSPL. Elle a été supprimée lors de la réunion de relecture en plénière [R]. L'idée était alors de réserver cette proposition pour la discussion de l'avis lors de la restitution publique.

e. Récapitulatif

Terminons cette entreprise de traçage de la trajectoire des recommandations principales de l'avis en récapitulant celles qui sont contenues en conclusion :

Recommandation	Page	Origine	Enonciateur	Occurrences en séance	Modalités de validation	Trad. 3
Conclusion						
Les citoyens « aiguillons » de la décision	15	?	?	-	Glissement	[S]
Logique de coopération avec les élus	15	WE1	J	Régulières	Concession	[A]
Motivation des élus, techniciens et citoyens	15	WE2 Auditions CCSPL	[DC] Hélène+ Brigitte+ David	Régulières	Spontanéité	[T+R]
Aucun sujet n'est trop complexe pour les profanes	15	[DC] Hélène	Hélène	Hélène Françoise + Garance	Concession	[S]
SAV du jury sur les six mois	15	WE3	Garance	Fin de séance	Discussion	[S]
Création d'une « cellule pérenne »	15	WE3	Grand témoin	Fin de séance	Spontanéité	[R]

La conclusion de l'avis joue son rôle de récapitulatif des thèmes ayant occupé une place centrale du débat, qui ont souvent fait l'objet d'un consensus spontané et ont été régulièrement réitérés. Pour la plupart de ces points, on se situe au croisement des régimes de discussion et de spontanéité, en fonction de l'approfondissement qu'il a été possible de faire en séance. Certains d'entre eux ont été appuyés par le comité de relecture, qui les développe pour leur donner un peu

plus de poids. Seule la recommandation des citoyens comme « *aiguillons de la décision politique* » semble avoir été greffée à l'avis final.

Cette partie conclusive montre aussi que cet essai de catégorisation analytique soulève des questions à la fois pratiques et épistémologiques. Une grande partie des recommandations faisaient « sans doute » consensus auprès de tout ou partie de la communauté débattante, mais en l'absence d'approbation explicite, elles se retrouvent aux côtés de recommandations qui n'ont pas traversé l'espace de débat. En tout état de cause, la typologie de classement proposée ici supporterait volontiers d'être creusée et affinée, mais elle a le mérite de montrer que toutes les recommandations inscrites dans un avis font l'objet d'une mise en débat et de régimes de validation fort variables. Voyons quels enseignements nous pouvons tirer de cet essai de sociologie pragmatique de l'espace de débat de l'atelier.

C. Les enseignements du traçage de la trajectoire des recommandations

La qualité des recommandations est assez inégale entre les deux parties. La partie 1, constituée de recommandations précises sur le fonctionnement d'une nouvelle CCSPL, traduit la concentration de la communauté débattante sur le premier versant du mandat, « *proposer des améliorations et compléments aux dispositifs existants de participation citoyenne à la vie du service public d'eau potable* ». Le thème de l'existant apparaît comme avoir été plus facile à traiter que le deuxième, « *décrire une vision future d'une nouvelle gouvernance plus participative du service d'eau potable* ». La deuxième partie est plus indigente au regard de ce qui était demandé au groupe ; finalement seule la recommandation de budget participatif est une proposition d'introduction de nouveaux éléments pour une gouvernance plus participative du service d'eau potable. Les autres recommandations relèvent davantage de la catégorie des principes généraux à respecter en matière de démocratie participative, ou sont des idées d'évolution du système participatif à l'échelle de la communauté urbaine.

Cette inégalité de production questionne : doit-on considérer que le citoyen se prête mieux au jeu de la refonte opérationnelle des institutions au niveau local, mais que des limites se donnent à voir lorsqu'on lui demande d'avoir une posture plus prospective et de développer un imaginaire de la gouvernance ? Cela pourrait confirmer que la « politisation ordinaire des citoyens » est

favorisée au niveau local « par le fait qu'ils peuvent "toucher du doigt" l'enjeu des délibérations et les résultats des actions qu'ils entreprennent à cette échelle » (Bacqué et Sintomer, 1999, p.115). Ou doit-on y voir la démonstration que la production collective est (seulement) une question de temps ? Il est clair que le mandat de l'atelier était trop ambitieux au regard de la temporalité serrée de l'atelier. On peut faire l'hypothèse qu'avec davantage de temps pour la réflexion collective, les jurés auraient pu verser davantage dans le registre de la proposition imaginative. Enfin, cette analyse pragmatique met en avant l'influence prépondérante du matériau de formation et d'investigation mis à la disposition des jurés. La plupart des recommandations sont issues des auditions du WE2, d'où l'importance des choix opérés en la matière en amont du processus participatif et délibératif.

Le modèle normatif de la délibération stipule que la légitimité d'une proposition réside dans sa discussion collective et le consensus majoritaire. Qu'en est-il dans l'avis de l'atelier ? On a vu que les recommandations inscrites ne sont pas toujours discutées ni soupesées, qu'elles peuvent faire consensus « sans dire » ou encore que leurs itérations répétées dans la communauté de débat ne garantissent pas une issue consensuelle. Si une proposition n'a pas nécessairement besoin d'être discutée ni de faire consensus à la majorité pour être retenue, il nous faut alors regarder plus précisément la répartition des recommandations inscrites dans l'avis. Si on les classe non plus dans leur ordre d'inscription dans le produit final, mais *par régime d'inscription* et en distinguant *l'énonciateur* (juré ou animation), on obtient les classements suivants :

Régime de [spontanéité]			**13**
	Recommandation finale	**[Partie avis]**	
Animation	1. Evaluation des dispositifs de participation	[partie 2]	2
	2. Création d'une « cellule pérenne » (2/3 jurés)	[conclusion]	
Collectif Jurés	3. Complexité du mandat	[avant propos]	11
	4. Intérêt 1er pour le thème de l'eau	[préambule]	
	5. Changer le sigle CCSPL	[partie 1]	
	6. Mandat non renouvelable 3e collège CCSPL	[partie 1]	
	7. Motivation de tous les acteurs	[partie 1]	
	8. Visites et formations pour les membres CCSPL	[partie 1]	
	9. Information, pédagogie et communication	[partie 2]	
	10. Visites et formations de tous les acteurs	[partie 2]	
	11. « Citoyens ambassadeurs »	[partie 2]	
	12. Motivation et volonté de tous les acteurs	[partie 2]	
	13. Motivation et volonté des élus, techniciens et citoyens	[conclusion]	

Sur les cinquante-deux recommandations, treize ont été inscrites sous le régime de spontanéité. Considérées comme « allant de soi », elles ont fait l'objet d'un consensus spontané de la part de

tout ou partie de la communauté débattante lors de leur énonciation et comme on l'a vu, elles ont pu être réitérées à un degré et une fréquence variables pour être réaffirmées et parfois approfondies, discutées ou soupesées. Onze d'entre elles proviennent de jurés, deux sont énoncées par l'animation.

Régime de [discussion]			**19**
	Recommandation finale	**[Partie avis]**	
Animation	1. Extension du champ de compétences CCSPL	[partie 1]	4
	2. Séances publiques CCSPL	[partie 1]	
	3. Auto saisine CCSPL	[partie 1]	
	4. Rémunération de la participation citoyenne	[partie 2]	
Collectif Jurés	5. Droit d'accès à l'eau pour tous	[préambule]	15
	6. Tarification sociale	[préambule]	
	7. Responsabilité envers la ressource et principe pollueur-payeur	[préambule]	
	8. Craintes, désirs et aspirations envers la démocratie participative	[préambule]	
	9. Mise en ligne des avis CCSPL et publicité	[partie 1]	
	10. Développer une « relation de responsabilité »	[partie 1]	
	11. Sous-commissions thématiques CCSPL	[partie 1]	
	12. Référent technique « dialogue citoyen » dans chaque service	[partie 1]	
	13. Temps de mission dédié au référent technique pour dialogue CCSPL	[partie 1]	
	14. Composition rénovée CCSPL en trois collèges	[partie 1]	
	15. Durée mandat 3e collège/nombre de réunions CCSPL	[partie 1]	
	16. Budget propre CCSPL	[partie 1]	
	17. Défraiement de la participation citoyenne	[partie 2]	
	18. Avantages en nature pour la participation citoyenne	[partie 2]	
	19. SAV du jury citoyen sur les six mois	[conclusion]	

On a ensuite dix-neuf recommandations inscrites sous le régime de discussion, c'est-à-dire qu'elles ont été soupesées et discutées avant de faire l'objet d'un consensus plus ou moins collectif. Quinze d'entre elles ont été énoncées par des jurés, quatre émanent de l'animation.

Régime de [concession]			14
	Recommandation finale	**[Partie avis]**	
Animation	1. Recours aux tribunaux (non respect de la concertation)	[partie 2]	1
Collectif Jurés	2. Bureau coordonnant les sous-commissions CCSPL	[partie 1]	13
	3. Quotas pour la composition des trois collèges CCSPL [élus (1/4), associations (1/2), citoyens (1/4)]	[partie 1]	
	4. Tirage au sort / volontariat 3e collège profanes CCSPL		
	5. Horaires de réunions CCSPL	[partie 1]	
	6. Empilement des structures	[partie 1]	
	7. Instance intercommunale de coordination des dispositifs de participation	[partie 2]	
	8. Budget unique pour l'instance de coordination	[partie 2]	
	9. Référendums locaux	[partie 2]	
	10. Budget participatif CCSPL	[partie 2]	
	11. Les NTIC	[partie 2]	
	12. Autres moyens de communication	[partie 2]	
	13. Logique de coopération avec les élus	[partie 2]	
	14. Aucun sujet n'est trop complexe pour les profanes	[conclusion] [conclusion]	

Quatorze des cinquante-deux recommandations de l'avis ont été inscrites par un régime de concession, dont une revient à l'animation. Les treize autres sont énoncées et portées par des jurés. Elles ont été concédées à leur énonciateur après un temps de débat très variable et en fonction du caractère plus ou moins argumenté de l'énoncé. On y retrouve des points de stimulation de la communauté débattante, les protagonistes étant contraints d'être imaginatifs et de renouveler leurs objections ou justifications pour bloquer ou faire passer un énoncé. On retrouve aussi dans cette catégorie les points qui ont fait débat au point d'enliser temporairement la communauté d'argumentation. C'est une catégorie intéressante parce qu'elle incite à renouveler notre considération de ce qu'est l'activité de production collective. Un avis citoyen n'est pas (seulement) un processus linéaire et régulier de traduction d'idées pesées et validées collectivement. C'est un processus plus contingent et précaire, où les idées consensuelles et saluées par tous côtoient d'autres idées portées et défendues de façon plus solitaire. Les stratégies individuelles de portage de propositions mettent à l'épreuve les normes collectives de la délibération ; si des idées sont issues du consensus majoritaire, d'autres permettent à chaque protagoniste de se retrouver dans le produit final. Tout comme chacun se construit une prise sur le débat, comme nous allons le voir dans le Chapitre 6, chacun tient à apporter sa pierre dans le produit final. Ces concessions nous semblent importantes pour l'activité de production collective, car c'est en retrouvant son entrée personnelle dans l'avis que chaque participant peut se l'approprier et le considérer comme un produit reflétant les différents avis du groupe. Cette idée

ressort d'ailleurs dans certains entretiens d'évaluation, comme en témoigne cet extrait, proposé par ailleurs en ouverture de chapitre :

> « [Laurent Soriano] : Du coup, est ce que vous vous retrouvez dans cet avis ? Est-ce que vous retrouvez vos idées ?
> [Panéliste] : Oui assez. Après il y avait des trucs, des idées qui m'échappaient dans l'avis, des choses que je ne comprenais pas mais je me suis dit aussi qu'il y a des choses, tout ne peut pas émaner de moi, même les idées différentes sont bonnes à prendre donc il n'y a pas… Chacun apportait de l'eau au moulin donc c'était bien.
> [Laurent Soriano] : C'est un avis qui reflète l'ensemble des vos idées…
> [Panéliste] : Oui c'est ça, c'est un avis qui ressemble au groupe. » [Extrait d'entretien d'évaluation]

Pour que le produit final « *ressemble au groupe* », il faudrait donc qu'il soit composé des éléments hétérogènes provenant des diverses opinions individuelles. Dans cette perspective, les recommandations concédées peuvent être interprétées comme des garanties de la fidélité du produit final aux aspirations des participants.

Régime de [glissement]			**6**
	Recommandation finale	**[Partie avis]**	
Animation Observation	1. Avis motivés CCSPL	[partie 1]	5
	2. Mise en réseau des CCSPL	[partie 1]	
	3. Séance annuelle publique de l'instance de coordination des dispositifs de démocratie participative	[partie 2]	
	4. Citoyens « courroies de transmission »	[partie 2]	
	5. Citoyens « aiguillons » de la décision politique	[partie 2]	
Jurés	6. Charte de la participation citoyenne	[préambule]	1

Enfin, six recommandations ont fait l'objet d'un régime d'inscription par glissement. Ici, la part revenant à l'encadrement est plus importante : cinq recommandations sont glissées dans l'avis final sans être l'objet d'un débat. Les recommandations 1, 4 et 5 ne sont pas sans lien avec les thèmes abordées dans le débat. Les jurés relecteurs ont « glissé » la recommandation de la charte dans le préambule, cette idée faisant écho à un thème cher aux panélistes durant le débat.

Si on comptabilise le nombre de recommandations par régime d'inscription et par protagoniste du débat, on obtient les statistiques suivantes :

Spontanéité	**13**	**25%**
Animation	2	15%
Collectif / jurés	11	85%
Discussion	**19**	**36,5%**
Animation	4	21%
Collectif / jurés	15	79%
Concession	**14**	**27%**
Animation	1	7%
Collectif / jurés	13	93%
Glissement	**6**	**11,5%**
Animation Observation	5	84%
Collectif / jurés	1	16%
Total		**100%**

Le régime d'inscription par spontanéité concerne un quart des recommandations. Sur ces 25%, 85% sont issues de l'initiative d'un juré et 15% de la part de l'animation. Le régime de discussion est majoritaire, avec 36,5% du total, dont 79% proviennent des jurés. Le régime de concession concerne quant à lui 27% des recommandations inscrites, dont 93% sont énoncées, portées et défendues par un panéliste. Celles inscrites par un régime de glissement se distinguent du reste, tout d'abord parce qu'elles sont minoritaires (11,5%) mais aussi parce que l'animation en formule une part importante. Ces résultats incitent à dupliquer une telle méthodologie d'analyse et à reconsidérer l'activité délibérative en situation. Cette dernière semble davantage consister en un mécanisme de rappel collectif de grands principes « qui vont sans dire » et un processus de compromis et de concession entre les préférences individuelles et celles du groupe, qu'un processus d'argumentation collective en vue de sélectionner, à la suite d'un consensus majoritaire, les arguments privilégiant l'intérêt général.

On voit aussi que dans les catégories de spontanéité, de discussion et concession, le pourcentage de recommandations portées par les jurés est largement majoritaire. Ces chiffres mériteraient

d'être (r)affinés en distinguant les recommandations qui ont eu besoin d'une politique de relais et de reformulation forte de celles qui ne l'ont pas nécessité pour être inscrites dans l'avis final, mais on peut tout de même relativiser notre hypothèse selon laquelle la production d'un avis citoyen est un processus de création fortement assisté. Les jurés sont capables de formuler des idées et de les argumenter sans être nécessairement tributaires de l'accompagnement de l'animation. En revanche, comme on l'a vu en détaillant la structuration progressive de l'avis, il est difficile d'imaginer que le classement des idées et le premier travail d'écriture puisse se faire sans une médiation forte. La catégorie du glissement se distingue logiquement des autres, car seule l'équipe d'animation ou le comité de relecture peut « glisser » une recommandation dont on ne trouve pas de trace dans le débat en séance. Il serait très intéressant de comparer ces chiffres au calibrage des propositions dans d'autres avis issus de procédures de cet acabit, pour voir si l'on retrouve ce style de composition.

Que penser de ces chiffres et quels enseignements en tirer au regard de cette activité que la théorie désigne comme « délibérative » ? Nous aurions tendance à avancer que les conclusions dépendent du ou des critères que l'on retient pour évaluer la qualité des échanges. Il nous semble que l'on a le choix entre trois critères, qui peuvent être combinés : le *degré d'occupation dans le débat*, le *degré de consensus* obtenu et/ou le *degré d'argumentation* de l'énoncé.

Si l'on reprend nos deux paramètres de distinction des régimes d'inscription d'une recommandation - le degré de mise en débat et le degré de consensus -, on peut proposer différentes optiques de validation. Dans une première optique « large », on peut considérer comme « valide » toute recommandation qui a *soit* été discutée, *soit* obtenu une approbation (plus ou moins collective). Dès lors qu'elle remplit un des deux critères, elle peut être considérée comme « délibérée ». Dans ce cas-là, seul le régime de glissement est à exclure de notre évaluation, en ce que les recommandations glissées ne font pas l'objet d'un débat ni d'un consensus en séance, et on peut agréger les trois autres catégories. Cela nous donne un résultat de 88,5% de recommandations qui ont à un moment donné, été lancées dans la communauté débattante, portées, discutées, et/ou validées à des degrés divers. Le résultat est donc dans cette perspective largement « démocratique », car plus de 85% du produit final a été discuté et/ou est consensuel. Mais dans une optique « étroite », si on pose comme critère d'évaluation la satisfaction des *deux paramètres de mise en débat et de consensus*, alors on ne peut prendre en compte que les recommandations issues du régime de discussion, soit 36,5% du total. Entre ces deux extrêmes, nous avons enfin deux optiques intermédiaires. Si l'on prend comme paramètre

d'évaluation le *caractère consensuel* d'une recommandation, alors on peut prendre en compte les régimes de discussion et de spontanéité, car les recommandations concédées et glissées ne sont pas l'objet d'un accord collectif suffisamment explicite pour être considérées comme consensuelles. Dans ce cas-là, le taux de « validité » des recommandations au regard du critère consensuel est de 61,5%, ce qui est sensiblement différent. Et enfin, si l'on privilégie pour évaluer la qualité d'un argument, son *caractère argumenté*, c'est-à-dire le nombre de « bonnes » raisons que le nonce mobilise pour convaincre l'auditoire d'adhérer à ce qu'il énonce, alors il vaut mieux nous limiter aux régimes de discussion et de concession, car on a vu que les recommandations inscrites sous le régime de spontanéité n'avaient pas nécessairement besoin d'être discutées pour être retenues ni d'être réitérées dans l'espace de débat, même si elles pouvaient l'être. Dans ce cas, le taux de recommandations « valides » est de 63,5%. Dans le cas de cet atelier, on considèrera - dans une optique « large » - que 88,5% des recommandations ont été « délibérées », dont 85% résultent de l'énonciation et du portage d'un juré. Mais on retiendra également que l'animation joue un rôle important dans le relais des recommandations, et dans la part - minoritaire - des recommandations « glissées » dans la production collective finale.

⌖ ⌖ ⌖

Avec cette entreprise de description des étapes de traduction des énoncés en recommandations, nous avons terminé notre analyse pragmatique de la production collective d'un atelier citoyen. Récapitulons les points qui nous semblent essentiels.

La diversité, l'intensité et la récurrence variable des thèmes abordés a permis aux jurés de se constituer en une « communauté débattante » (Bouvier, 2007) dynamique. Pour débattre de façon plus ou moins argumentée, c'est-à-dire pour lancer et porter des énoncés dans le but de convaincre autrui de leur inscription dans la production collective finale, les jurés ont mobilisé une variété de formes argumentatives et exploité des modes d'engagement divers. A travers l'examen des lignes et de l'agenda du débat, des espaces d'interaction discursive et de la carrière des propositions insérées dans l'avis final, on peut attester que la procédure participative et délibérative de l'atelier citoyen *Dem'eau* satisfait aux conditions de constitution d'un espace public inclusif, rappelées par Jean-Michel Fourniau et Ingrid Tafere (2007, p.263-264). Certains espaces ont permis aux jurés de construire leur propre cadrage du débat, en partant de leurs préoccupations quant à la vie commune et l'intérêt général, des enjeux liés à l'eau potable (pollution, préservation de la ressource, tarification sociale), à la préconisation de conditions de

pérennité de l'engagement citoyen, en passant par le cadrage de la refonte de la CCSPL. Par ailleurs, la plupart des jurés sont parvenus à s'approprier l'information nécessaire à la qualification des problèmes et l'évaluation des enjeux. Des lignes de débat spécifiques telles que celle sur « participation *versus* information » ont servi de clarificateur des leviers d'action qu'ils avaient à leur disposition et qu'ils pouvaient par la suite préconiser dans leur avis. Enfin, les points de débat tournant autour de la volonté des élus dans le domaine de la démocratie participative ou encore la question de la stratégie à adopter pour optimiser les chances de prise en compte de l'avis par les commanditaires, ont quant à eux permis de préciser la portée qu'ils souhaitaient donner à leur délibération.

L'examen de la trajectoire des propositions et des recommandations nous a permis de mettre en avant l'aspect contingent de la production collective d'un rapport citoyen. Depuis son lancement, la trajectoire d'un énoncé dépend de facteurs hétérogènes (procéduraux, contextuels, biographiques) et traverse une série d'épreuves de traduction qui aboutit (ou non) à l'inscription d'une recommandation dans l'avis final de l'atelier citoyen. Des énoncés motivés individuellement peuvent être transformés collectivement, mais ils peuvent aussi être portés individuellement jusque dans l'avis final ou encore finir par être disqualifiés, soit de façon collective, soit par une objection individuelle. Certains énoncés peuvent faire consensus *de facto* ; dès lors, l'épreuve du débat n'est pas une condition nécessaire à leur inscription dans l'avis, parce qu'ils « vont sans dire ». D'autres énoncés peuvent faire des circonvolutions sans parvenir à trouver consensus, et finissent par être « concédés » à leur auteur. Ces constats interrogent le modèle normatif de la délibération, qui postule qu'une proposition valide est une proposition pesée et soupesée collectivement. Ils nous invitent à renouveler notre regard sur l'activité délibérative et des éléments déterminants du cadrage du débat.

CHAPITRE 6. EVALUATION DE L'ATELIER CITOYEN *DEM'EAU*

« [Panéliste] : j'ai montré [notre avis citoyen] à mon voisin et il m'a dit : "*oh là ! Mais c'est une usine à gaz ça !*". Et puis il me dit : "*oh là ! Mais c'est de la manipulation*".
- *Ah oui ?*
[Panéliste] : Oui, oui, tout de suite.
- *Et qu'est ce que vous lui avez dit ?*
[Panéliste] : Je l'ai laissé parlé… Il a son opinion, il y a des gens qui sont comme ça, c'est tout. Moi je me souviens des anciens, ils bossaient, ils étaient fatigués et pourtant, ils avaient toujours la réflexion… Ils se projetaient toujours… Ils avaient toujours une réflexion sur ce qui les entourait, sur le social, sur les gens, sur… voilà. Ils n'étaient juste là à essayer de gagner leur petit bout de pain alors qu'ils en étaient là quoi. (…) Justement, cet effort à fournir après le travail, je pense que ça sort du côté matériel, la nounou et tout ça quoi. Les gens, en dehors de leur petit quotidien… C'est comme si on voulait refaire la pièce du bas dans ma maison et que moi, comme je n'y suis jamais dans la pièce du bas, ça ne me concerne pas. Non, ce n'est pas ça, être citoyen »
[*Extrait d'entretien d'évaluation auprès d'une jurée de l'atelier citoyen Dem'eau*]

Dans ce dernier chapitre, nous procèderons à une évaluation de l'atelier citoyen au regard des « fils rouges » du projet *Dem'eau*, l'inclusion et la délibération, tout en ménageant une large place aux paroles des premiers intéressés, les jurés, qui ont accepté un entretien individuel d'évaluation. De récents travaux montrent comment les participants s'approprient les dispositifs de participation, l'appropriation étant une dynamique de déformation mutuelle et d'ajustement des choses et des personnes (Richard-Ferroudji, 2008). Dans cette perspective, il importe de voir comment les protagonistes d'un dispositif composent avec les différentes « pièces » de ce dernier. Les entretiens menés *ex post* visaient à restituer la perception citoyenne de la démarche et à évaluer les composantes du dispositif au regard de ceux ont composé avec ce dernier.

Cette activité d'évaluation a fait l'objet d'un stage de quatre mois. Laurent Soriano, étudiant en Master 2 Professions du Diagnostic et de l'Expertise Sociologique (PDES) à l'UFR de Sociologie de l'Université de Nantes, s'est chargé de la conduite et de la retranscription des entretiens du 1er février à la fin du mois de mai 2009. Son mémoire de stage constitue une première analyse des enseignements que l'on peut tirer de l'atelier citoyen *Dem'eau*, tant au regard de l'expérience des jurés qu'au regard de la prescription en matière de procédures participatives (Soriano, 2009). Le stage a été co encadré par Martine Mespoulet, Professeure de sociologie à l'Université de Nantes et moi-même.

Laurent proposait systématiquement de se déplacer au domicile de l'interviewé(e). Sinon l'entretien se déroulait dans un bureau de la Direction de l'eau (DE) de Nantes Métropole (NM). Par ailleurs, si lors des premiers entretiens Laurent suivait scrupuleusement le protocole de déroulement des questions, au fur et à mesure, il adapta davantage la grille en fonction des points qui lui semblaient importants, soit dans ce qui était dit, soit pour l'interviewé(e). La grille d'entretien[139] se déroulait en six points :

1. « ***Vous, avant l'atelier et lors de la prise de contact*** » (quelle signification conférée à la citoyenneté avant l'atelier, sentiment lors de la première prise de contact, compréhension du sujet…)
2. « ***Vous, pendant l'atelier*** » (qualité de l'information et degré d'appropriation du mandat, sentiment d'aise / de malaise durant l'expérience, sentiment d'écoute…)
3. « ***Vous, face à l'information*** » (accessibilité et compréhension, pertinence des outils proposés notamment le théâtre forum et l'investigation ouverte, perception du rôle du Grand témoin…)

[139] On trouvera en annexe 1, la grille d'entretien dans sa version intégrale.

4. « ***Vous et le groupe*** » (qualité des contacts, cohésion de groupe et sentiment de légitimité, perception des attentes et points de vue des uns et des autres, gestion des désaccords…)

5. « ***Vous, après*** » (acquisition d'un sentiment de compétence / légitimité, apport spécifique éventuel de la démarche « atelier », sentiment d'avoir joué un rôle particulier dans le dispositif, considérations sur les obstacles à la participation….)

6. « ***Vous et la logistique de l'atelier*** » (pertinence de la politique de facilitation de la participation, timing de l'atelier…)

Dans ce chapitre, on se penchera tout d'abord sur les états de la participation des jurés à la démarche, au regard des principes d'inclusion et d'équité de traitement. On laissera ensuite la parole aux jurés sur leur ressenti des différentes « pièces » méthodologiques de la procédure. Enfin, on détaillera la portée de la démarche sur les jurés, qui en ont retiré le(s) bénéfice(s) ou supporté le(s) coût(s), eux-mêmes assez variables. L'expérience de l'atelier *Dem'eau* valide partiellement les critères du socle normatif de la délibération. Une précision quant à l'exploitation des entretiens s'impose ici : comme nous avons demandé aux jurés de faire part de leurs opinions personnelles, nous respecterons leur anonymat dans les extraits d'entretiens exploités, lorsque cela s'avèrera nécessaire.

1. ETAT(S) DE LA PARTICIPATION

Lorsque l'on se penche sur les trajectoires d'engagement des citoyens acceptant de faire l'expérience d'un atelier / jury / panel / conférence (de) citoyen(s), l'analyse focalise généralement sur la façon dont les acteurs s'y prennent pour organiser leur contribution au débat (Ferrando Y Puig, 2007; Fourniau, 2007; Fourniau et Tafere, 2007; Talpin, 2008), sur la dynamique des échanges (Fourniau, 2001; Tafere, 2010) ou encore sur les effets de politisation et de montée en compétence civique résultant d'un tel apprentissage participatif (Carrel, 2006; Talpin, 2006). Mais on néglige parfois d'explorer en quoi l'engagement dans une arène de participation peut être coûteuse pour un citoyen profane, et pas seulement en termes de temps à consacrer ou en termes financiers (même si généralement les frais induits par l'engagement procédural sont pris en charge par l'entité commanditaire de la démarche). S'engager dans une procédure participative et délibérative visant à trancher une question d'intérêt public peut engendrer une « charge » qui pèse selon diverses modalités sur les épaules des citoyens jurés.

A. Prises de parole et fluctuations de présence

Evaluer la dimension inclusive du dispositif implique tout d'abord de voir comment les participants sont entrés dans, et parfois sorti du dispositif, et comment une fois à l'intérieur, ils ont participé au débat. On évaluera ici la participation sous l'angle des entrées et sorties des jurés entre les week-ends (WE) 1, 2 et 3 d'une part, et de la fréquence de prise de parole lors du WE3 d'autre part.

1. Entrées et sorties du dispositif

Lors du WE1, sur les quinze citoyens convoqués, un citoyen ne s'est pas présenté à l'atelier le vendredi soir ni le samedi et ce malgré le fait qu'il apparaissait comme le plus motivé à participer lors des échanges téléphoniques et plusieurs relances au début de l'atelier. Olivia, recrutée sur volontariat auprès des membres du CNJ et souffrant d'un handicap moteur qui était connu de l'équipe de recrutement, a assisté à la première session le vendredi soir et n'est pas revenue le samedi. Elle avait émis la possibilité de ne pas revenir si les thématiques et raisonnements abordés lui semblaient complexes. A neuf heures le samedi matin, onze panélistes sur quinze sont présents, deux arrivent en cours de matinée, dont Françoise, qui ne pouvait venir qu'après son travail le samedi matin.

Lors des WE2 et 3, on peut remarquer des modalités de participation fluctuantes intéressantes, avec le retour au sein du groupe d'Olivia, encouragée par David à persévérer dans l'expérience. La fluctuation de sa présence se solde finalement par un désistement à la fin du vendredi soir. Deux des trois citoyens recrutés *via* le conseil de quartier des Dervallières, Garance et Mathieu, ne sont pas présents le vendredi soir du WE2. Mathieu s'est blessé tandis que Garance - dans une certaine ironie de l'histoire -, a eu un dégât des eaux important dans son logement. Malgré les difficultés rencontrées, ces deux panélistes ne se désistent pas de la démarche ; ils reviennent dans le jeu après avoir manqué la quasi totalité du WE2, en demandant qu'on leur envoie les documents et supports d'intervention pour « *rattraper le retard* ». Comme ils ont manqué la visite de l'usine suite à une confusion sur le lieu et l'horaire de retrouvailles, une « session de rattrapage » est organisée pour eux ; le référent interne assure cette visite guidée personnalisée qui se révèlera, aux dire des protagonistes, très productive pour la compréhension des enjeux du sujet. Si on entre plus finement dans l'analyse des modalités de participation de ce binôme, bien

qu'ayant un capital socioéconomique et une trajectoire similaire d'insertion dans des dispositifs locaux de participation et/ou de gestion de proximité, ces deux panélistes font preuve de régimes d'engagement dans la démarche contrastés. En effet, Mathieu, qui fait savoir à plusieurs reprises lors du WE1 son incompréhension persistante du mandat et des objectifs de cet atelier, manque la totalité du WE2 et entre à nouveau dans le jeu adoptant une posture de participation silencieuse et relativement passive. Garance adopte *a contrario* une posture active de participation jusqu'au bout de la démarche, intervenant souvent pour contribuer à la production d'un avis collectif, témoigner de son expérience des arènes de la participation et se désigne comme membre relecteur des recommandations.

De son côté, Laurent, en situation précaire et dont la participation à l'atelier avait un coût d'organisation logistique élevé (temps de déplacement long dû à sa localisation géographique, garde des enfants et rythme de travail de sa compagne), participe à la visite de l'usine (WE2) mais manque le WE3 pour cause de maladie. Sa compagne avait néanmoins contacté l'équipe d'animation pour signaler que s'il ne serait pas là le vendredi, mais qu'il « *se trainerait hors de son lit pour venir le samedi* ». Sa condition physique l'aura probablement empêché de poursuivre ce projet, et le fait d'avoir manqué tout un WE aura probablement une influence déterminante sur sa participation, qui se soldera par un désistement définitif : Laurent ne viendra pas aux séances préparatoires ni à la restitution publique.

Une minorité de panélistes endosse ainsi un comportement fondé sur une succession de phases « hors jeu » et « dans le jeu » (Jadot, 2000). Quels enseignements peut-on tirer de ces fluctuations de présence, au regard des trajectoires socioprofessionnelles des participants ? Cela confirmerait dans un premier temps l'argument de l'existence d'un « cens caché » (Gaxie, 1978) de la participation : les individus les moins dotés en capital socioculturel et économique seraient ceux ayant le plus de difficultés à passer le cap de la compréhension du sujet et à acquérir le sentiment de compétence nécessaire à un engagement régulier jusqu'au bout de la démarche. Les catégories les moins dotées seraient alors les premières à s'auto exclure ou à être « larguées » du processus. Effectivement, dans l'atelier, les panélistes qui font preuve d'une « participation à trous » en entrant et sortant successivement du programme sont ceux qui ont fait l'objet d'un recrutement spécifique fondé sur la discrimination positive (à l'exception de Laurent, tiré au sort), et sont dans une situation économique précaire.

Néanmoins, au-delà de ce constat général, une analyse plus fine des rhétoriques justificatives (et le fait même qu'une absence soit systématiquement accompagnée d'une grammaire justificative plus ou moins circonstanciée) et des modalités fluctuantes d'engagement nous amène à nuancer le propos. Les raisons qui poussent les citoyens issus des catégories classiquement exclues du circuit démocratique à « participer envers et contre tout » (Blondiaux, 2008) semblent varier davantage en fonction des représentations de chacun et de la perception subjective de la pertinence de la démarche, qu'en fonction de la dotation initiale en capital social, économique et culturel : à dotation égale, deux individus peuvent respectivement entrer, sortir définitivement ou encore adopter une posture intermédiaire de compromis entre engagement physique et un certain détachement mental. *In fine*, il n'est pas si aisé de se désister d'une arène de participation dès lors que l'on y est entré. Même pour les citoyens qui vivent la démarche davantage comme une épreuve que comme une sinécure, la sortie définitive n'est pas évidente ; elle peut être ménagée par un mouvement préalable d'entrées et de sorties successives.

Lors du WE3, le groupe stabilisé se compose de 12 jurés : Alex, Brigitte, Clarisse, David, Françoise, Garance, Hélène, Isabelle, Jean, Karl, Mathieu et Nathalie.

2. L'évolution des prises de parole

Examiner l'évolution de la prise de parole revient tout d'abord à comptabiliser le nombre d'occurrences de prise de parole par protagoniste, qu'il soit de l'encadrement ou du côté des jurés, dans le cadre des séquences qui ont été couvertes par l'outil vidéo et dont la retranscription extensive des échanges permet une telle comptabilité. Dans ce cadre, les hypothèses formulées ne sont valables que pour ce moment délimité car il ne nous a pas été possible de filmer la totalité du WE3. Nonobstant, une grande partie des séances a été couverte, ce qui nous permet de tirer des éléments d'enseignements intéressants. Nous tâcherons notamment d'apporter des précisions quant à l'évolution des modalités de la prise de parole par protagoniste, à savoir la façon dont chacun a pris la parole - et pour combien de temps - tout au long du WE3.

On précisera dans chaque cas si les protagonistes ont assuré une intervention spécifique qui pourrait éventuellement expliquer un nombre élevé d'occurrences de prise de parole, ou le cas échéant souligner un contraste entre deux protagonistes ayant pourtant effectué les mêmes activités consommatrices de prise de parole : du côté de l'encadrement, ce sera la prestation d'un exposé complémentaire ; du côté des panélistes, on mentionnera ceux qui ont communiqué leur « devoir citoyen » (DC) et/ou qui ont joué un rôle dans une saynète de TF.

Pour qualifier la façon dont la prise de parole a évolué, on distinguera cinq catégories. Les prises de parole qualifiées de « permanentes » concernent les protagonistes qui se sont exprimés dès le début et tout au long du WE3. Celles qui sont qualifiées de « continues » désignent ceux qui en termes quantitatifs ont pris la parole de façon moins fréquente mais de façon régulière. Une troisième catégorie distingue par « ascendantes », les prises de parole de panélistes qui au début du WE ne se sont pas beaucoup voire quasiment pas exprimés, mais dont la fréquence en deuxième partie s'accroît de façon remarquable. Une quatrième catégorie, dite « ponctuelle », regroupe les panélistes qui se sont également moins exprimés et de façon plus irrégulière ou sporadique. Les prises de parole « nulles » désignent logiquement les protagonistes dont la fréquence de prise de parole avoisine le zéro.

Ensuite, pour chacun des protagonistes, on signalera le temps général d'occupation de l'espace de parole en distinguant trois profils, en étant conscient des limites de cette signalétique : les prises de parole « longues » dans le cas des protagonistes qui prenaient généralement la parole pour un temps long (pour approfondir un point par exemple), les « courtes » pour ceux qui prenaient la parole pour des remarques plus courtes, puis dans une dernière catégorie, on regroupera ceux dont la prise de parole pouvait se faire de façon très « variable ».

Enfin, on exploitera une dernière donnée, les modalités de la prise de parole. Pour ne pas compliquer excessivement les choses, on se limitera à signaler les cas de panélistes privilégiant la levée de main pour prendre la parole de ceux qui s'expriment la plupart du temps directement. Là encore, on soulignera les cas « panachés » qui ont une politique hybride de prise de parole, tantôt en levant la main et en attendant l'autorisation du modérateur, tantôt en s'affranchissant de ces deux préalables. Pour cette dernière catégorie, on bornera l'analyse aux jurés.

Qui ?	Occurrence	Contribution	Evolution	Temps	Modalité
		Encadrement			
Animateur 1	< 70	-	Permanente	Variable	-
Animateur 2	< 70	-	Permanente	Long	-
Animateur 3	5-10	Exposé	Ponctuelle	Court	-
Grand témoin	< 70	Schéma	Permanente	Long	Prise directe
Observateur 1	10	Exposé	Ponctuelle	Court	Levée de main
Observateur 2	15	-	Continue	Variable	Prise directe
		Panélistes			
Alex	18	-	Ascendante	Court	Prise directe
Brigitte	< 70	TF+DC	Permanente	Variable	Prise directe
Clarisse	2	-	Nulle	-	-
David	< 80	DC	Permanente	Long	Variable
Françoise	22	TF	Ascendante	Variable	Lever de main
Garance	33	-	Continue	Variable	Prise directe
Hélène	< 80	DC	Permanente	Long	Variable
Isabelle	40	TF+DC	Ascendante	Variable	Variable
Jean	< 80	TF+DC	Permanente	Variable	Variable
Karl	13	-	Ponctuelle	Court	Prise directe
Matthieu	0	-	Nulle	-	-
Nathalie	27	-	Ascendante	Court	Lever de main

Le nombre d'occurrences élevé pour les animateurs s'explique aisément par le travail d'animation. Mais on peut remarquer que le Grand témoin a un nombre aussi élevé que celui des animateurs et qui équivaut chez les panélistes au nombre d'occurrences de ceux qui ont le plus pris la parole.

Chez les panélistes, on peut identifier clairement trois groupes en termes de prise et d'occupation de l'espace de parole. Un « quatuor leader » regroupe David, Jean, Hélène et Brigitte, qui s'expriment plus de 70 fois, de façon permanente. Dans ce premier groupe, David et Jean occupent initialement le plus l'espace de la prise de parole. La tendance est à l'harmonisation avec des interventions de plus en plus fréquentes de Brigitte et Hélène en fin de WE. On retrouve ici les quatre panélistes qui ont pris le stylo pour inscrire sur *paper board* leurs « devoirs citoyens ». Puis nous avons un groupe médian de panélistes, qui prennent la parole moins systématiquement et de manière plus variable. Ce groupe va de Karl (13 occurrences) à Isabelle (40 occurrences), en passant par Françoise (22 occurrences), Nathalie (27 occurrences) et Garance (33 occurrences). Karl et Françoise prendront assez peu la parole tout au long du WE, mais la trajectoire

d'évolution de la fréquence est différente. Karl prendra la parole de façon décroissante pour des remarques généralement courtes, s'exprimant surtout au début de WE (le vendredi soir et le samedi matin), tandis que Françoise (qui a joué une saynète de TF) prendra la parole de façon ascendante pour un temps de parole plus long et de façon un peu plus fréquente après les séances de TF. Garance prendra la parole moins souvent qu'Isabelle et Nathalie, mais de façon régulière tout au long du WE, soit pour faire part de sa réaction sur un point de débat, soit pour des interventions plus longues en mobilisant son expérience des conseils de quartier nantais pour alimenter le débat sur les conditions d'une démocratie locale forte. Nathalie et Isabelle font preuve d'une progression remarquable dans la fréquence de prise de parole à la fin du WE, soit pour une remarque courte, soit pour énoncer plus longuement leur point de vue, et ce en respectant la norme de la main levée. A l'exception de Garance qui, rompue aux séances de comité de quartier s'apparentant davantage à des discussions stratégiques en petits groupes qu'au format des réunions publiques où l'auditoire doit lever la main pour contribuer au débat, prend souvent spontanément la parole, ce sont généralement les jurés les plus à l'aise avec le registre discursif qui lèvent la main en public pour prendre la parole ; ceux qui s'expriment avec moins d'aisance préfèrent « glisser » une remarque au cours d'un échange plus long. Enfin, un binôme se détache clairement de l'espace de prise de parole avec des occurrences avoisinant le silence total.

3. Quelle « charge » sur les épaules des jurés ?

Nous avons pu voir qu'une triple charge est susceptible de s'exercer sur un citoyen s'engageant dans une démarche participative. La charge morale est liée au transfert plus ou moins grand de tout ou partie de la prise de décision ; la charge cognitive est liée au sujet ; la charge émotionnelle est liée à la prise de parole en public et à l'insertion dans le groupe.

a. La charge morale

Devenir et apprendre à être juré peut être coûteux pour un citoyen profane, qui découvre peu à peu - ou brutalement - qu'il va devoir, avec ses pairs, formuler une réponse qui engage l'avenir de la collectivité, parfois sur une longue période. Cette prise de conscience de devoir trancher sur une question d'intérêt général où l'incertitude règne, où les experts sont indécis et les élus dans une situation délicate peut faire peser sur les épaules des jurés le poids parfois pénible de la responsabilité de la prise de décision. Ce type de charge était particulièrement élevé dans le

cas du jury briochin, la procédure se déroulant dans un contexte local extrêmement conflictuel, avec des associations environnementales dénonçant une manœuvre de contournement de leur expertise et de leur contre-pouvoir en « manipulant » un panel de profanes pour un débat « truqué ». On retrouve cette charge morale dans l'atelier citoyen *Dem'eau*, lorsque les jurés réalisent qu'ils doivent s'atteler à une question d'ordre politique, mais à un degré moins aigu étant donné l'absence de crise dans la gestion du service d'eau potable à Nantes Métropole (NM). Dès le WE1, la charge pesant sur les jurés est provoquée en grande partie par la découverte d'un mandat complexe, conceptuel et très différent de ce qu'ils escomptaient. Dans cette perspective, apporter une réponse claire aux élus semblait une opération impossible pour ces citoyens qui faisaient l'expérience d'une appropriation difficile des termes mêmes de leur mandat. La charge morale n'est alors pas seulement fonction du degré de controverse du sujet abordé. Le seul fait, pour un juré, de réaliser que l'on est missionné pour formuler une réponse à des élus qui ont formulé des attentes constitue déjà une charge qui se traduit notamment par la crainte de « ne pas être à la hauteur » de la mission et de décevoir les commanditaires :

> « [Panéliste] : on s'est dit "*va falloir qu'on sorte un projet intéressant sinon les politiques y vont pas le regarder, après rien ne sera retenu*", déjà pour savoir si les politiques allaient vraiment accepter quelque chose de nous, c'était délicat pour nous »
>
> ×××
>
> « [Panéliste] : à partir du moment où j'avais accepté le contrat, c'était un peu un devoir de répondre à ça et ne pas décevoir les maîtres d'ouvrage » [Extraits d'entretiens d'évaluation]

Le deuxième tour de table lors du WE1 avait mis en exergue la tension habitant le groupe, avec des jurés qui déclaraient pour la plupart être « dans le flou », ne pas savoir sur quoi l'on travaillait exactement ni comment « trouver le moyen de proposer une action concrète afin que l'atelier ne reste pas que paroles » ou encore être « perplexe » quant à l'une ou l'autre partie du mandat[140]. Pour certains, le quiproquo sur le mandat a alourdi la charge et suscité le réflexe logique de tentation du désistement, comme en témoigne ce panéliste concernant l'un de ses pairs, alors qu'il relate ses impressions lors du début de l'atelier :

> « [Panéliste] : C'est vrai que si je regarde bien, [tel panéliste] il a eu du mal, t'as qu'à lui demander. Il était à côté de moi et il voulait foutre le camp. (…) C'est vrai que c'est justement dans ces moments, même moi à un moment personnellement je ne suis pas désisté mais je me suis posé la question. Alors quand j'ai vu que lui… Je me suis dit qu'il

[140] Cf. Chapitre 4, p. 298-299.

> fallait continuer parce qu'il y avait quelque chose derrière, il faut le déclic quoi. Je pense qu'il a eu plus de mal mais surtout j'étais content pour lui, le dernier tour, il n'avait plus la même tête déjà. » [Extrait d'entretien d'évaluation]

La charge inhérente à la participation civique est alourdie par la découverte d'un sujet éloigné des préoccupations initiales des acteurs. Elle donne aux jurés la sensation de n'être pas à leur place ni équipés pour répondre à cette nouvelle donne. Comme on pourra le voir, la pédagogie du TF a permis d'alléger la charge morale, mais elle ne l'a pas totalement évincée. On peut voir la charge ressurgir soit dans les « à côté » du débat, soit de façon plus centrale. Dans le premier cas, c'est au niveau des sous-conversations, des apartés et des confidences que se font les protagonistes que l'on peut la repérer, à l'instar de ce panéliste qui, écoutant le Grand témoin mettre en garde le groupe contre les effets probables d'une réponse qui manquerait de précision, se penche vers son voisin pour lui confier : « *c'est vrai, on peut se prendre une grosse claque aussi* ». La charge morale se manifestait également dans les moments de tension du débat, les jurés exprimant leur crainte de ne pas arriver à rendre une copie propre et sensée dans les délais impartis, surtout vu le temps consacré à la réappropriation collective du mandat :

> « [Panéliste] : Il y a eu un instant où j'ai eu le doute parce que je voyais le temps qui passait et je commençais à me dire que jamais on n'aurait le temps de pondre quelque chose de correct » [Extrait d'entretien d'évaluation]

A mesure que le temps avance, la charge morale se durcit. Quand les heures de production collective commencent à être comptées et que les jurés ont l'impression d'être bien loin d'une version correcte de l'avis, ils peuvent alors interrompre le processus de production collective pour communiquer leur « inquiétude ». Par exemple, lors de l'exposé des « devoirs citoyens », un des panélistes lève la main et objecte :

> « [Panéliste] : Moi j'ai l'impression qu'on est en train de tout mélanger. On a deux questions, et on a des questions transversales qui sont : qu'est-ce qu'on veut obtenir, et quels moyens on propose de mettre en place pour obtenir ce qu'on veut. Et là en ce moment on a un mélange dans les questions, les moyens et les objectifs. On ne s'en sortira pas à mon avis, et le danger, c'est qu'on risque de se faire manipuler, parce qu'à partir d'une bouillie, on peut faire dire n'importe quoi ! Et je suis vraiment très inquiet là-dessus. » [Extrait d'interprétation vidéo]

La charge morale fait basculer les jurés dans une série d'états émotionnels gradués, de l'interrogation à l'inquiétude, leur préoccupation portant de façon alternative sur différentes thématiques : sur leur propre capacité, sur la volonté des commanditaires et la réalité des objectifs

assignés à la démarche, sur l'efficacité de leur travail, sur la valorisation qui va en être faite, sur les meilleurs choix à opérer pour être « pertinents » pour restituer l'avis, etc.

b. La charge cognitive et émotionnelle

Les cas d'étude participatifs que l'on a pu observer ont confirmé que la charge n'est pas que d'ordre moral, elle est également cognitive et émotionnelle. Elle joue un rôle déterminant dans le sentiment de compétence à participer chez les jurés. Elle semble particulièrement forte pour ceux qui ont le sentiment d'être moins dotés que leurs pairs en termes de connaissances et de capacités à s'exprimer sur le sujet de réflexion collective. On retrouve là un constat largement établi dans la littérature, à savoir que la participation et peut-être plus particulièrement la délibération citoyenne, requièrent la mise en œuvre de savoir-faire et de savoir-dire. Le savoir-faire et le « savoir-dire » dépendent de la plus ou moins forte dotation en capital socioculturel ainsi que d'un « habitus linguistique » (selon l'expression de Fornel, reprise par Claeys-Mekdade, 2006). En effet, comme on l'a déjà signalé dans notre problématique de l'inclusion procédurale, il ne suffit pas d'avoir une opinion sur un sujet, encore faut-il pouvoir se sentir compétent pour l'exprimer, la porter et la défendre. Il peut être difficile pour les jurés à faible capital socioculturel de ne pas se sentir inférieurs face à leurs pairs qui ont l'air d'être intellectuellement plus à l'aise avec un sujet qu'eux-mêmes ne parviennent pas à investir :

> « [Panéliste] : Comment dire… Il y a aussi le citoyen, il faut qu'il soit compétent. Moi j'ai rien compris.
> [Laurent Soriano] : C'était trop abstrait pour toi ?
> [Panéliste] : Trop compliqué, surtout que moi je suis amené à faire pas mal de choses alors si on m'en rajoute une couche… Les week-ends en plus ? Je n'ai pas que ça à faire.
> [Laurent Soriano] : Concrètement ça a été contraignant pour toi de participer ?
> [Panéliste] : Oui (…) les personnes qui étaient là étaient… Je ne vais dire pas plus intelligentes parce que ça c'est encore à voir mais ils savaient de quoi ils parlaient quoi, pas moi.
> [Laurent Soriano] : Tu trouves ?
> [Panéliste] : Oui. J'étais mal.
> [Laurent Soriano] : Tu ne t'es pas senti compétent?
> [Panéliste] : Eux ils savent de quoi ils parlent (…), ils savent parler, moi non, moi je suis terre-à-terre (…) Mais fallait-il encore que je comprenne ce qu'ils disaient. » [Extrait d'entretien d'évaluation]

La charge cognitive dépend d'une évaluation subjective de ses propres capacités à participer et du seuil d'exigence que chaque juré s'impose en fonction de son estimation du niveau général de

connaissances et de contribution. Elle peut également mettre sous stress les jurés qui s'engagent plus activement, comme le montre cet extrait d'une jurée qui s'angoissait à l'idée de n'avoir pas assez travaillé sa contribution personnelle au débat :

> « [Panéliste] : Et moi je culpabilisais parce que je n'avais pas lu, je n'avais pas potassé. Et moi j'ai pris quinze minutes pour remettre mes notes comme ça, j'avais un tout petit truc et je suis arrivée et finalement j'étais une des seules à l'avoir fait alors que je pensais avoir fait le strict minimum quoi. Je me disais que je n'avais pas fait assez de choses, je pensais que les gens auraient fait des choses en plus. (…) Voilà, j'ai été étonnée. Ça veut dire que le seuil d'importance des gens était différent, moi je le plaçais là, les autres le plaçaient là… » [Extrait d'entretien d'évaluation]

Si la charge cognitive est délicate à éclipser pour l'animation, c'est parce qu'elle dépend d'éléments subjectifs d'évaluation de la part de chaque juré, quant à sa dotation personnelle de compétence(s) à participer et à la situation d'apprentissage collectif.

B. Les « prises » sur le débat

Des participants à un débat disposent de plusieurs régimes d'engagement dans le dispositif. Dans le champ de la démocratie participative et délibérative, au-delà de la modalité d'investissement dans la chose publique qu'est la coopération, les trois réactions individuelles au mécontentement proposés par Hirschman, *exit*, *voice* et *loyalty* (1995) sont illustrées dans de nombreux travaux. La démocratie locale dans le 20e arrondissement parisien en offre une bonne illustration, à travers les tribulations de la légitimité de certains conseillers de quartiers tirés au sort et « non représentants », réduits à un « régime de fuite » sans jamais pouvoir critiquer ouvertement les dysfonctionnements de leur institution (Blondiaux, 1999, p. 382-384). Dans la mobilisation citoyenne autour de la politique de gestion des déchets dans la région des Bouches-du-Rhône entre 1992 et 2003, trois registres ont été illustrés : le registre contestataire, le registre coopératif et le registre de la veille et du contrôle (Hajek, 2008). D'autres travaux viennent enrichir cette typologie de base en affinant les contours de formes plus évanescentes mais tout aussi importantes. Considérant que « pour A. Hirschman, tout ce qui n'est ni *exit* ni *voice* relève nécessairement de la *loyalty* », Guy Bajoit propose d'intégrer une forme de résignation qu'il dénomme, « faute de mieux, "apathie", […] certainement aussi répandue » que les trois autres réactions individuelles au mécontentement et auxquelles elle est structurellement liée (1988, p.326-327). D'un autre côté, la propension au cynisme d'acteurs ne voulant plus « s'en laisser

compter, se laisser impressionner » peut alors s'articuler sur une « voie étroite entre déférence à l'ancienne et ironie paralysante », celle de l'ironie « ordinaire » (Barbier, 2005). Pour notre part, il nous semble que les protagonistes d'un débat peuvent également axer leur contribution en se construisant une « prise » autour de laquelle ils vont articuler les arguments qu'ils portent.

Lorsque l'on regarde de près la dynamique de débat dans l'atelier citoyen *Dem'eau*, on remarque que certains protagonistes articulent leur argumentation autour d'un ou plusieurs thèmes qui leur semblent important de porter dans la discussion. Ces thèmes constituent des « prises » que les jurés font circuler dans la discussion collective. Une prise, c'est le point ou le thème pour lequel un protagoniste se sent légitime à intervenir dans le débat pour faire entendre sa voix. A notre sens, porter une prise sur le débat remplit plusieurs fonctions. Tout d'abord, cela permet au protagoniste de rentrer dans le débat et de ne plus seulement y assister comme spectateur. Cela fournit également la possibilité de se maintenir le débat en restant « accroché » dans la dynamique d'argumentation ou de discussion collective. Enfin, on peut supposer que la prise remplit une fonction distinctive : elle permet au protagoniste d'exister et de se distinguer au sein de la communauté de débat. Certains panélistes ont plusieurs prises, notamment le quatuor de tête (Brigitte, David, Hélène et Jean) ; d'autres, qui se sont faits plus discrets dans les plages de débat en ont (également) une.

Dans une procédure participative, il importe de trouver sa prise sur le débat, car cela conditionne l'intérêt et le sentiment de compétence et de légitimité à participer. Si un participant ne comprend pas ou n'arrive pas à entrer dans le débat, en d'autres termes s'il ne se construit pas une prise qui lui permette d'entrer et de s'ancrer dans la discussion de façon productive, le risque de mise en « hors-jeu » du débat est plus grand. Dans le cas de cet atelier, on peut se demander si les jurés qui ont le moins pris la parole sont ceux pour qui trouver et avancer une prise a été plus délicat. On peut faire l'hypothèse que le binôme qui n'a quasiment pas parlé durant le WE3 n'a peut-être juste pas trouvé de prise « valable » ou n'est pas parvenu à s'en approprier une, et partant, ne s'est peut-être pas senti légitime pour contribuer au débat. Les entretiens d'évaluation vont dans ce sens :

> « [Panéliste] : La politique de l'eau je m'en contre fous, moi ce qui m'intéresse c'est la préservation de la ressource (…) dans l'atelier j'ai du parler deux ou trois fois et encore c'était pour des histoires de fautes d'orthographe… C'est tout, comme quoi mon intérêt…»
>
> ×××
>
> [Panéliste] : Oui, souvent j'avais du mal à m'exprimer parce que je n'avais pas les cartes en main pour pouvoir dire les choses, et puis c'est la première fois que je fais ça. Avant de dire son opinion il faut avoir un minimum de cartes en main.

×××

> « [Panéliste] : on parlait tout à l'heure de légitimité, il y a sans doute beaucoup de personnes qui ne vont pas se sentir du tout légitimes et qui ne vont pas avoir confiance en elles. Parce que bon, c'est quand même des choses qui ne sont pas habituelles [de participer à un atelier] on va dire, et peut-être qu'il va y avoir des gens qui ne vont pas se sentir à leur place. Qui vont se dire qu'ils ne sont pas capables de penser ça, d'avoir un avis. » [Extraits d'entretiens d'évaluation]

On voit aussi comment l'entreprise de construction de prise sur le débat peut être influencée par la double charge émotionnelle et cognitive. D'une part, les panélistes les moins dotés en capital culturel ou ceux qui doivent surmonter des obstacles à l'entrée dans le sujet rencontreront probablement plus de difficultés dans le repérage et la construction d'un thème de prédilection qui soit « prisable », c'est-à-dire susceptible de leur permettre d'ordonner leur participation, par rapport aux jurés qui s'approprient rapidement les tenants et aboutissants de la question et peuvent alors travailler à leur contribution spécifique au débat. D'autre part, une fois le thème de prédilection révélé ou repéré, la charge émotionnelle rend certainement l'accaparement de la prise plus délicate pour les panélistes possédant peu de ressources oratoires, ou encore ceux qui se considèrent comme « *timides* ». Qu'est-ce à dire ? Un thème peut notamment être prisé par deux panélistes ou davantage. Par exemple, le problème des temporalités de l'administration et de l'inertie bureaucratique des organisations est prisé par David et Nathalie, tandis que la problématique de l'inclusion sociale est prisée par Garance et Françoise. Parfois les jurés « cohabitent » jusqu'au bout de l'atelier sur une prise, comme Françoise et Garance, qui interviennent souvent pour manifester leur souci de l'inclusion sociale et/ou procédurale. Un thème peut être prisé par plusieurs protagonistes, mais il peut difficilement être porté par tous. Pour la plupart des situations de thème prisé par plusieurs jurés, le partage n'est pas toujours possible, et c'est généralement le moins loquace qui cède sa place. En effet, à la longue il semble difficile de cohabiter sur un même sujet, puisqu'on ne peut le faire sien et occuper un segment spécifique des contributions possibles au débat, comme le montre cet extrait d'entretien :

> « [Panéliste] : Ah oui. Avec ma timidité, je n'étais pas "à l'aise à l'aise" mais bon, c'était sympa. Le démarrage a été super bien, j'étais à l'écoute. Moi j'aime bien écouter avant, j'écoute et après je vois mais j'interviens quand vraiment… Parce que j'ai peur d'oublier après (…) C'est moi qui attends, je veux suivre et je ne veux pas revenir en arrière. Mais c'est vrai qu'il y a des gens qui arrivent à dire la même chose mais plus rapidement donc voilà, t'es là et tu veux dire le truc, et puis ça sort avant, donc c'est loupé quoi. » [Extrait d'entretien d'évaluation]

Ainsi, construire une prise sur le débat ne semble pas à égale portée de tout le monde. Comme la prise de possession d'un thème passe par la prise de parole explicite revendiquant la propriété du

thème (« *moi je pense que ça c'est vraiment important* » est une des façons de prendre possession d'un thème prisé), ceux qui sont le plus à l'aise avec la prise de parole auront plus de facilités à prendre possession d'une prise. En ce sens, il y a une dimension concurrentielle pour le monopole d'une prise, et quelque part, c'est à ce que le meilleur gagne, en sachant que dans le cas de cet atelier, à l'exception du thème de l'inclusion prisée et portée dans le débat par plusieurs jurés, les prises sur le débat ont été réparties selon le principe « une prise *égale* un juré ».

Cela dit, il ne faut pas surestimer l'importance de prise de possession exclusive et revendiquée d'un thème pour pouvoir participer. Certains panélistes, qui n'avaient pas autant de prises sur le débat que d'autres et qui ont moins fréquemment pris la parole, n'ont pas « décroché » pour autant ; ils tiraient leur légitimité à participer dans d'autres régimes d'engagement, dont le simple fait de se trouver des points communs avec ce qui était dit par les autres. Par exemple, ce même panéliste qui faisait part de son regret de n'être pas allé assez « vite » pour prendre possession d'un/de thème(s) qui lui semblai(en)t important(s) - (« *t'es là et tu veux dire le truc, et puis ça sort avant* ») -, signale avoir été « *accroché* » au dispositif :

> « [Laurent Soriano] : Tu penses qu'il y en avait dans ce groupe qui avaient une place plus importante que d'autres ?
> [Panéliste] : Oui, plusieurs. Moi je trouve que oui. Mais pas tout le groupe.
> [Laurent Soriano] : C'est-à-dire ?
> [Panéliste] : Il y avait [telle panéliste] très sympa, moi je pense… On ne l'a pas vu beaucoup [à cause d'un désistement, ndlr].
> [Laurent Soriano] : Est-ce que ça veut dire que vous ne vous êtes pas embarqués dans le projet pour les mêmes raisons ?
> [Panéliste] : Tout à fait. Ils ont été convoqués et puis ils sont venus pour voir et puis voilà. Et puis à un moment, ils se sont dit… Bon tout le monde ne peut pas être accroché comme moi, comme la bonne majorité du groupe quand même » [Extrait d'entretien d'évaluation]

Comme quoi les prises sur le débat ne constituent qu'une modalité d'engagement dans l'arène participative parmi d'autres. Les participants peuvent très bien acter de leur timidité et ne pas souhaiter se lancer dans la quête concurrentielle d'une prise, qu'ils laisseront de bon gré à d'autres jurés verbalement plus investis, pour préférer adopter une posture de suivi actif du débat :

> « [Panéliste] : Comme je vous disais, moi quand il y a du monde je suis un peu timide. Je bafouille, j'avais mes opinions mais je ne voulais pas… Je trouve que ce qui se disait… En quelque sorte il y avait des meneurs, je ne sais pas, je parle de David ou même Jean, ils ont été les moteurs parce que quand ça commençait à retomber, ils étaient là et voilà… ça repartait. » [Extrait d'entretien d'évaluation]

Dans cette répartition des rôles, les plus à l'aise avec la parole portent et avancent des prises pour entretenir la dynamique de débat en les utilisant comme des « signaux d'alarme » destinés à

relancer les échanges, tandis que les autres jurés, qui ont aussi éventuellement leurs thèmes de prédilection, adoptent une posture de suivi plus distanciée pour évaluer l'évolution des prises de position, repérer les prises qui sont lancées dans le débat et contribuer à la formation de groupements d'intérêt autour des lanceurs de prises.

Examinons donc quelques prises que des jurés ont construites pour entrer, rester et (éventuellement) se distinguer dans l'arène de débat.

1. L'exercice de la sanction contre les « mauvais citoyens / élus »

Durant le WE3, pour entrer, rester et peser dans le débat, Brigitte construit et s'appuie sur deux prises argumentatives. Je développerai surtout la seconde, la première prise semblant avoir moins « servi » en termes d'accrochage dans le débat. La première prise sur le débat de Brigitte s'appuie sur l'idée que pour motiver les citoyens ordinaires à participer, il est nécessaire de privilégier des outils d'information concrets, mais aussi ludiques et attractifs. La deuxième prise consiste à rappeler que dans le cadre d'une surveillance citoyenne de l'action publique et des comportements individuels, il est parfois nécessaire de recourir à des modalités de sanction et de dénonciation pour parvenir à ses fins. De façon plus générale, ces deux prises s'inscrivent dans les formes argumentatives mobilisées par Brigitte - et Alex également - et consistent à faire la promotion du registre de l'action sur celui de la discussion (en substance, « il faut du concret au lieu de parler »). Elles transparaissent toutes deux lors de la séance de théâtre forum (TF), lorsque Brigitte se met dans la peau d'une mère de famille qui souhaite sensibiliser ses filles sur les économies d'eau et qui interpelle l'élue sur son problème :

> « [Brigitte] : Moi mes filles sous la douche qui dure une demi-heure, quand je leur dis que l'eau est chère, c'est cause toujours tu m'intéresse ! (…) Qu'est-ce que vous comptez faire pour vraiment les intéresser ? Dire que l'eau c'est fragile et que c'est un bien rare, les enfants, ils s'en foutent ! Faut du concret ! Faut faire des ateliers, des choses qui les sensibiliseraient vraiment, je ne sais pas moi on les enferme dans une salle à quarante degrés sans eau, on va voir s'ils ne vont pas se rendre compte ! » [Extrait de retranscription vidéo]

Comme on le voit, la panéliste réclame de l'action concrète pour surveiller les comportements, quitte à ce qu'on incite au changement par la sanction ou la privation. Elle étaye en parallèle sa prise portant sur la dimension ludique des démarches participatives en prolongeant sa réflexion lors du débriefing de la saynète :

> « [Brigitte] : moi je veux qu'on me fasse venir, moi et mes proches, avec des choses intéressantes, pas avec des trucs ennuyeux ou moralistes. (…) Il nous faut du ludique et du nouveau parce que sinon on va toujours avoir ceux que ça intéresse, alors que nous, on veut intéresser le citoyen lambda qui s'en fout, et pour ça il faut aller le chercher avec les moyens qu'il a ! » [Extrait de retranscription vidéo]

L'argumentaire de Brigitte consiste à soutenir qu'il faut certes du ludique et des actions concrètes pour motiver la participation, mais parfois aussi de la sanction et pas seulement de l'incitation, pour sensibiliser les acteurs à la préservation de l'environnement ou encore pour contrôler leur participation dans les démarches entreprises. La prise de la sanction sur le débat de Brigitte se situe de façon originale à la fois dans le prolongement de celle du ludique, mais aussi par contraste ; elle en constitue le pendant logique : lorsque l'incitation par le ludique ne suffit plus, il faut passer à l'action « sanction ». On le voit dans la saynète, parfois, pour arriver à des résultats, « un bon coup de pied » s'avère plus efficace que des paroles.

La prise de la sanction permet également à Brigitte de s'inscrire dans la discussion autour de la refonte de la CCSPL et de proposer des moyens de contrôle de l'implication des élus. Lors de son « devoir citoyen », elle soumet ainsi à son auditoire l'idée de « jetons » à administrer aux élus qui seraient trop souvent absents lors des réunions des sous-commissions qui relèvent de leur compétence ou lors des plénières de la CCSPL :

> « [Brigitte] : les jetons de présence, c'est pour les élus [rires], ça peut être pour les motiver, mais éventuellement aussi pour les sanctionner
> [Alex] : ah c'est pas mal ça, des jetons d'absence !
> [Brigitte] : voilà, et au bout de tant de jetons d'absence, tu passes trois jours à nettoyer les rues ! » [Extrait de retranscription vidéo]

Notons au passage que cette idée de jetons de présence / d'absence pour contrôler la participation des acteurs, qui semble plaire à certains jurés et qui sera reprise ensuite dans la discussion par David de façon plus positive, pour encourager la participation citoyenne, n'a finalement pas été inscrite dans l'avis final. Trois modalités - parmi les formes diverses et étoffées - du pouvoir de surveillance (la vigilance, la dénonciation et la notation) contribuent à encastrer la légitimité électorale dans une légitimité sociale plus large. Ces formes au caractère permanent et non contraint (contrairement à la participation électorale) facilitent et élargissent le champ d'intervention de la société - d'où une « démocratie de la surveillance » en plein essor -, en ce qu'elles permettent au citoyen de retrouver une forme d'efficacité en multipliant les sanctions à l'égard du pouvoir en place (Rosanvallon, 2006). Ici, l'idée des jetons de présence consiste à dénoncer de façon publique les manquements éventuels du politique. La prise de Brigitte sur le débat n'est pas sans rappeler cette perspective d'une « contre-démocratie » développée par Pierre

Rosanvallon qui s'incarne notamment dans le pouvoir de surveillance du citoyen érigé en « peuple-juge ». Elle est tournée vers un projet moral et politique de promotion de la transparence dans l'action publique. A cheval entre vigilance et dénonciation, cette prise sera également utile à Brigitte pour proposer que la restitution de l'avis lors de la réunion publique se fasse sous la forme d'un « *dossier de propagande* », à savoir un outil de communication des principales idées de l'avis citoyen qui ait suffisamment de « *force de frappe* » pour assurer la publicité de la procédure et garantir l'engagement des élus commanditaires à rendre compte de l'avis.

Les jurés pourraient ainsi se maintenir dans le flux du débat par la construction de prises, ces dernières étant parfois articulées de façon logique. Dans le cas de Brigitte, la sanction est le pendant de l'incitation par le ludique. Par ailleurs, sa prise « sanction », articulée autour du couple « vigilance-dénonciation », cohabite avec une des prises que s'est construite Hélène dans le registre de la surveillance citoyenne.

2. L'exercice de la vigilance citoyenne

Hélène a construit une de ses prises sur le débat autour de l'idée de vigilance et de notation citoyenne. Elle l'explicite avec son « devoir citoyen », dans lequel est formalisée une chaîne d'étapes et de modalités de la participation du public aux processus décisionnels. La chaîne est composée de sept étapes ou échelons et va de l'information à l'évaluation, comme suit :

- Information sur le thème (visites, conférences)
- Réflexion
- Concertation → conclusion → avis
- Participation à la prise de décision
- Présence à la mise en place
- VIGILANCE, après la mise en place : remontée d'infos pour améliorer, faire évoluer….
- Evaluation

Dans cette chaîne, les citoyens ne sont pas seulement informés et consultés, ils prennent part à la prise de décision, exercent un pouvoir de « vigilance » après la mise en place d'un projet et effectuent un travail de contrôle de l'action publique. Ici, l'évaluation et la vigilance passent par le fait d'avoir un œil attentif sur la mise en place d'un projet et de formuler des prescriptions pour effectuer des ajustements afin d'améliorer les points faibles éventuels ou développer « ce qui marche » :

> « [Hélène] : Donc, la prise de décision, la mise en place, et ensuite regarder ce qui se passe, comment ça se passe, c'est ce qu'on a appelé hier la vigilance et l'évaluation, voir ce qui marche et ce qui ne marche pas, faire des remontées d'information à la source pour retravailler sur certains points. » [Extrait d'interprétation vidéo]

Les citoyens sont ainsi « à la source » et doivent « regarder ce qui se passe » pour faire remonter des informations à la maîtrise d'ouvrage du projet. Ils exercent une vigilance de régulation qui consiste en une série d'évaluations continues, « un flux continuel d'évaluations et de critiques de l'action des gouvernant par les gouvernés », pour reprendre la définition de P. Rosanvallon (2006, p.45). Dans la proposition d'Hélène, cette vigilance se double d'une autre modalité de surveillance, la notation. Elle consiste en une « appréciation documentée et techniquement argumentée ayant pour objectif d'expertiser la qualité et l'efficacité d'une gestion, et de tester ainsi la compétence des gouvernants » (*ibid.*).

⌖ ⌖ ⌖

Ainsi, les prises sur le débat de Brigitte et Hélène renouent avec l'idée de contre-pouvoir constitutif de la démocratie. En proposant d'introduire dans un système de gouvernance participative et délibérative des formes et outils remplissant les fonctions de scrutation, de révélation, de dénonciation et de notation caractéristiques de l'appareil législatif et parlementaire des démocraties modernes, l'argumentaire de ces deux jurées constitue une bonne illustration civique de l'idée que la gouvernance délibérative, pour répondre aux impératifs démocratiques et engendrer les bénéfices que les partisans de la démocratie lui attribuent, doit être dotée de formes de « contre-pouvoir significatif » (Fung et Wright, 2005).

3. La structuration de la CCSPL

Hélène était également très attachée à l'idée de structurer la nouvelle CCSPL rénovée en la dotant d'un bureau. Cet attachement à la structuration institutionnelle transparaît lors du premier classement des idées issues des « devoirs citoyens ». Lorsque le Grand témoin enjoint les panélistes à entrer dans le détail de leurs recommandations de refonte de la CCSPL, elle donne sa propre traduction de l'exercice demandé :

> « [Hélène] : [il faut] mettre une structure en place, définir un budget, un Bureau » [Extrait de retranscription vidéo]

Dans cette perspective, faire des propositions pointues et détaillées passe par la refonte de la structure interne de la Commission. Hélène réitère sa prise lors du débat entre « *descendre dans le détail* » des propositions de l'avis ou « *donner des lignes d'orientation* » :

> « [Hélène] : pour rester dans le concret, moi avant la sous-commission [la mise en place de sous-commissions thématiques, ndlr], j'instaurerais un bureau [de la CCSPL]
> [David, *qui réagit positivement sur cette dernière proposition*] : oui, moi je suis d'accord avec toi
> [Hélène] : … trésorier, secrétaire, le rapporteur (…)

> [Le Grand témoin, *à Garance et Hélène*] : ce que vous dites est intéressant, mais c'est autre chose, vous voulez lui donner une personnalité morale à cette commission, avec une trésorerie etc., alors que c'est une simple commission !
> [Garance] : oui, ce n'est pas une association (…)
> [Le Grand témoin] : ça c'est l'état actuel [de la CCSPL de NM], mais vous avez le droit de dire que vous voudriez que ce soit autre chose qu'une commission, mais si c'est une commission ce n'est pas un trésorier, etc.
> [Hélène] : pourquoi pas, il y a déjà un secrétaire général » [Extrait d'interprétation vidéo]

Une prise sur le débat peut-elle accroître la puissance d'expression d'un participant ? Ici, la prise de la structuration permet à Hélène de consolider son positionnement auprès des partisans de la « descente dans le détail » et la concrétisation des propositions citoyennes. La panéliste se positionne cependant clairement en faveur de la structuration « externe » de la CCSPL avec la dotation d'un Bureau au sommet, avant de traiter de la structuration « interne », qui passe notamment par la création de sous-commissions thématiques (eau, transports, déchets…). La prise de la structuration sert donc à la fois de proposition mais également d'élément de cadrage et de priorisation des éléments dont il convient de discuter. Le Grand témoin objecte à Hélène que doter la CCSPL d'une telle structure, c'est changer sa nature de « *simple commission* » et que dans ce cas-là, le groupe doit expliciter son projet de « changement de la coquille ». L'argument de la structuration est alors temporairement éclipsé du débat.

Hélène avance à nouveau sa prise alors que le groupe débat du cas du Conseil de développement (CD), qui vient de se doter d'un troisième collège de citoyens volontaires :

> « [Hélène, *qui cherchait un point dans les documents de présentation de la CCSPL de Lyon. Elle brandit le rapport*] : ah voilà, c'est que je disais ! [*Elle lit un extrait du rapport*] : "*Commission… bureau… prépare les séances plénières et les groupes de travail… et ensuite, les groupes thématiques*"…
> [Jean] : tu es où là, Hélène ?
> [Hélène] : Lyon, page sept. C'est ça que je veux dire ! » [Extrait d'interprétation vidéo]

Comme on peut le constater avec le cas d'Hélène, avoir une prise sur le débat permet aux jurés de se maintenir dans la communauté de débat et de propositions, notamment lorsque la discussion collective porte sur un sujet qui peut être relié. La prise sert alors de point d'entrée, de lien et de moteur de légitimité subjective. On a toujours davantage un intérêt à s'engager dans une entreprise de persuasion d'un interlocuteur ou un auditoire, ou tout simplement à prendre part à une conversation, lorsque l'on a quelque chose à défendre et que l'on juge opportun de mobiliser.

4. L'implication de l'administration dans la démocratie participative, un changement de culture

Un des thèmes prisés par David lors des plages de discussion porte sur la question de la culture de l'administration. Nourri de son expérience en tant que membre actif du CNJ, son argumentaire s'articule autour de l'idée que pour qu'un système de démocratie participative (DP) puisse être mis en place, il est nécessaire de provoquer un changement de culture de l'administration, sa tendance à l'inertie bureaucratique la rendant réticente devant l'innovation participative. Regardons comment David a introduit, construit et monopolisé ce thème comme sa prise essentielle sur le débat.

La première occurrence de son point de vue sur la question apparaît lorsqu'il fait part de sa rencontre avec le Directeur du CD pour parler de la refonte du Conseil et des « clés de réussite des dispositifs participatifs ». Il donne alors un premier aperçu de sa conception de la problématique d'une gouvernance plus participative :

> « [David] : la DP donne le moyen au citoyen de se réapproprier une partie du mandat confié au politique et à l'expert, or ce n'est pas dans la culture du technicien que de croire le citoyen sur parole » [Extrait des notes de terrain]

David structure ainsi sa réflexion sur l'hypothèse que les principaux obstacles à la mise en place d'une forme de DP s'expliquent par la persistance d'une norme de l'action publique régie par une double délégation de la décision à l'Elu et à l'Expert. La mise en place d'un système participatif implique effectivement des innovations institutionnelles, mais ces innovations seraient conditionnées à une évolution des mentalités et des représentations sociales et culturelles de la participation du citoyen dans la sphère représentative mais également dans la sphère administrative. David va consolider plus spécifiquement son argumentaire autour de cette deuxième source de changement nécessaire. Lors du débriefing des saynètes de TF, alors que le débat tourne autour de la nécessaire volonté des élus de s'impliquer, David apporte sa nuance contributive :

> « [David] : le gros problème [dans la mise en place d'un système participatif], ce n'est pas la volonté politique, c'est la résistance de l'administration parce qu'elle a une culture qui n'est pas adaptée pour le système participatif, et aujourd'hui Nantes a vraiment l'opportunité d'être pionnière dans une véritable application de ce système [participatif] » [Extrait d'interprétation vidéo]

On voit ici comment les prises se construisent et s'affinent au cours du débat. A mesure que le protagoniste la construit, c'est-à-dire qu'il s'empare d'un thème et qu'il l'étaye, la prise lui permet

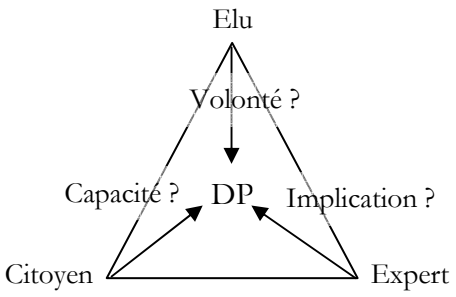
d'affiner son point de vue, de consolider son opinion, de gagner en précision dans son argumentaire. Par ailleurs, on suppute que si David s'est emparé de cette prise, c'est parce qu'elle fait logiquement écho à ses propres convictions. Sans affirmer que le principe de distinction constitue un impératif pour les jurés, on peut faire l'hypothèse d'un recours plus stratégique dans le choix de telle ou telle prise, lorsque l'enjeu est d'apporter une opinion dissonante face aux prises de position majoritaire. Ici, la ligne de débat dominante réside sur l'idée que rien ne pourra se faire sans la volonté des élus. La prise du changement culturel de l'administration peut alors apparaître comme un moyen stratégique de distinction pour son porteur.

David portera ensuite cette prise de la réticence culturelle de l'administration à la DP pour contribuer sur différents points du débat. Le recours à la prise peut alors servir plusieurs finalités. Elle peut notamment soutenir un projet d'appropriation de termes jugés clés pour le débat :

> « [David] : le Grand témoin a fait une référence tout à l'heure à la notion de transversalité. C'est un autre mot-clé parce qu'aujourd'hui on a une administration très cloisonnée dans son fonctionnement, les services ne se parlent pas et sont même souvent en concurrence. » [Extrait de retranscription vidéo]
>
> ×××
>
> « [David] : [l'évaluation], c'est un point très important et ça sera un point-clé de la restitution, ce système engage un changement de culture dans l'administration. » [Extrait de retranscription vidéo]

Cette prise est également mobilisée lors de l'explication de son « devoir citoyen » pour étayer l'idée que la réussite d'une innovation participative est conditionnée certainement par un portage politique, mais que ce dernier est avant tout est tributaire d'un changement de « regard », tant chez les élus que chez les techniciens :

> « [David] : au niveau de l'engagement de l'élu, ce qui est important à mes yeux c'est que non seulement ils doivent s'engager mais aussi changer leur regard et considérer que l'engagement citoyen c'est quelque chose de positif, que la démocratie participative va apporter quelque chose de positif dans la gouvernance, et aussi pour les techniciens de considérer que ce n'est pas une contrainte ni un frein » [Extrait d'interprétation vidéo]



Si on adopte une perspective un peu plus large et qu'on se réfère au triangle Elu / Expert / Citoyen, à ce stade de la délibération, il avait surtout été question au sein de la communauté d'argumentation de la volonté politique et des conditions d'engagement du citoyen pour assurer « l'engagement de tous » dans une gouvernance plus participative. Cette prise du changement de la culture de

l'administration permet donc à David de se positionner sur un segment moins prisé par la communauté de débat et d'occuper un créneau distinctif, celui de l'implication de l'administration, des experts et des services techniques.

David exploitera également sa prise pour appuyer l'idée de référents techniques dans la production collective. Notons d'ailleurs que ce thème était aussi fortement prisé par Nathalie, qui l'étayait souvent de sa propre expérience personnelle en tant que fonctionnaire retraitée de l'Education Nationale. Cette prise illustre le caractère concurrentiel de l'entreprise d'appropriation d'un thème. Dans le cas présent, Nathalie, prenant moins souvent la parole que David, lui cèdera une grande partie du monopole verbal, mais sera à l'initiative de propositions issues de cette prise d'implication de l'administration. Cette prise sur le débat ressort lors de l'entretien d'évaluation :

> « [David] : Comme je disais tout à l'heure, il y a une grosse différence entre les intentions et la réalisation [de participation du public à la prise de décision], et aujourd'hui il y a des choses mises en place, il y a des bonnes intentions mais après il y a des problèmes de culture d'entreprise, de l'institution où on pense tout en verticalité en termes d'organisation et non en horizontalité, on ne parle pas en termes de transversalité et c'est problématique du coup parce qu'il y a le citoyen d'un côté et puis le business de l'institution et de l'administration de l'autre, et du coup il n'y a pas d'interconnexions entre les deux et ça, ça débouche sur des frustrations envers les personnes qui se sont engagées dans le dispositif. »
> [Extrait d'entretien d'évaluation]

Pour David, ce sont donc les caractéristiques institutionnelles et le fonctionnement de l'administration sur lesquels il faut agir, si l'on veut se prémunir d'un « décalage souvent grand entre les ambitions de la rhétorique [participative] et la modestie de la mise en œuvre » (Blondiaux et Sintomer, 2002, p.19). Nathalie partage cette opinion, en insistant notamment sur le fait que l'obstacle principal à la DP réside dans les routines procédurales de l'administration :

> « [Laurent Soriano] : Et vous pensez à quels obstacles ?
> [Nathalie] : La routine tout simplement, de la part des fonctionnaires, il faut voir ce que disait le directeur des services, on se met à sa place ils ont un boulot d'enfer déjà donc ajouter encore ...
> [Laurent Soriano] : Ajouter un maillon en plus.
> [Nathalie] : Oui parce que finalement en France, le maillon supplémentaire n'élimine jamais l'existant. La rénovation n'entraine pas une remise en cause des manières de faire d'avant. »
> [Extrait d'entretien d'évaluation]

Là encore ce morceau choisi nous permet d'avancer l'hypothèse que les protagonistes d'un débat vont choisir et construire des prises souvent articulées de façon logique pour consolider leur argumentaire dans le débat. Nathalie développera en effet une prise sur le débat complémentaire à l'idée de l'inertie bureaucratique comme frein à l'innovation procédurale participative, celle de

« *l'empilement des structures* » dans le système institutionnel. Selon elle, ce millefeuille peut expliquer la réticence des acteurs, politiques comme fonctionnaires rompus à la « routine de l'urgence » à s'investir dans de nouvelles institutions alors qu'ils sont déjà très sollicités et débordés de travail. Il constituerait alors un frein potentiel à la réalisation de leurs préconisations citoyennes. Cela dit, cette hypothèse de l'articulation logique des prises sur le débat portées par un juré mériterait une analyse plus approfondie, étant donné la compétence des acteurs à l'incohérence ou à la dissonance.

Nous terminerons cette illustration de l'utilité et de la diversité des constructions de prises sur le débat par les protagonistes avec l'exemple d'Isabelle, très attachée au respect des textes de loi, avant de restituer un exemple de prise portée par un membre de l'encadrement du panel.

5. Respecter la loi

Isabelle se situe dans le rang des jurés n'ayant pas autant d'occurrences de prise de parole que le quatuor leader ; nonobstant, la fréquence de ses interventions s'accélère à mesure que le WE avance. Sa participation sur la scène symbolique du TF pour incarner une maire de commune y a certainement contribué. On peut également poser l'hypothèse que pour participer (plus) régulièrement à la discussion collective, Isabelle a cherché puis construit une prise sur le débat qui lui permette de garantir les conditions de légitimité de sa contribution. Cette prise, Isabelle la repère lors des WE 1 et 2, lorsque le groupe examine le socle législatif des dispositifs de participation de la société civile organisée dans le domaine de la gestion de l'eau et qu'ils constatent rapidement le flou du texte règlementaire définissant les attributions de la CCSPL. C'est elle qui avait posé la question de « *ce qui existait avant la loi* » mettant en place le dispositif règlementaire lors de l'audition des deux CCSPL de NM et du Grand Lyon. Elle se charge par la suite de réitérer régulièrement l'argument de la contrainte du texte règlementaire dans le débat, comme par exemple lorsque le Grand témoin objecte à Hélène que la CCSPL ne peut être dotée d'une structuration de type bureau-secrétaire-trésorier parce que statutairement, elle n'est qu'une « simple commission » :

> « [Le Grand témoin] : c'est une commission consultative placée auprès d'une autorité, et c'est l'autorité qui invite, c'est l'autorité qui fixe le compte-rendu, c'est l'autorité qui fixe tout
> [Hélène] : oui, c'est les élus
> [Isabelle] : ça, c'est fixé par la loi » [Extrait d'interprétation vidéo]

Dès lors, elle construit progressivement son mode de contribution argumentaire autour de cette prise du respect de la loi. Lors de la plage de débat concernant la refonte de la CCSPL par réaménagement ou par rénovation, alors que le Grand témoin se réfère au code des Collectivités territoriales pour promouvoir le choix de partir du schéma existant de la CCSPL pour penser sa refonte, Isabelle se fait le relais de l'argument juridique et règlementaire :

> « [Le Grand témoin] : je vous rappelle que si vous prenez l'article … du code général des collectivités territoriales, vous avez une commission (…) [où] il n'y a pas de citoyens. Et ça c'est la version légale de Jean [dans le « devoir citoyen » qu'il a effectué]
> [Isabelle] : c'est la loi. La question est de savoir si on conserve la CCSPL telle qu'elle est et est-ce qu'en parallèle, il y ait quelque chose qui se passe et qui viendra compléter [ce dispositif]…
> [Brigitte] : non, tu ne peux pas le faire en parallèle
> [Isabelle] : oui, mais alors on bute sur l'aspect règlementaire et ceux qui disent que "*de par la loi, c'est comme ça*" ! » [Extrait de retranscription vidéo]

Pour Isabelle, se soucier des limites induites par la contrainte règlementaire et législative, c'est minimiser le risque de refus de prise en considération des recommandations par les commanditaires.

La construction de cette prise de la loi amène souvent Isabelle à marcher dans le sillage de la pensée du Grand témoin, qui milite en faveur de l'existant comme point de départ de la refonte de la CCSPL et incite le groupe à « remplir » la coquille pour la rendre effective. De fait, cette prise sur le débat requiert une modification de son positionnement dans le débat, puisqu'on a vu qu'Isabelle était initialement favorable à penser « *d'autres formes de démocratie* » et non à revoir l'existant. Comme quoi construire, porter et s'en tenir à une prise sur le débat pourrait induire des changements fondamentaux dans la trajectoire argumentative des protagonistes. Ici, se maintenir accroché dans la dynamique de débat grâce à la prise de la réglementation semble induire un ajustement des préférences initiales : les entreprises de construction de prises sur le débat pourraient alors aller dans le sens des critères de la norme délibérative, en amenant les protagonistes à évoluer dans leurs convictions.

Voyons pour finir cet examen des prises sur le débat, un exemple de prise portée par l'encadrement.

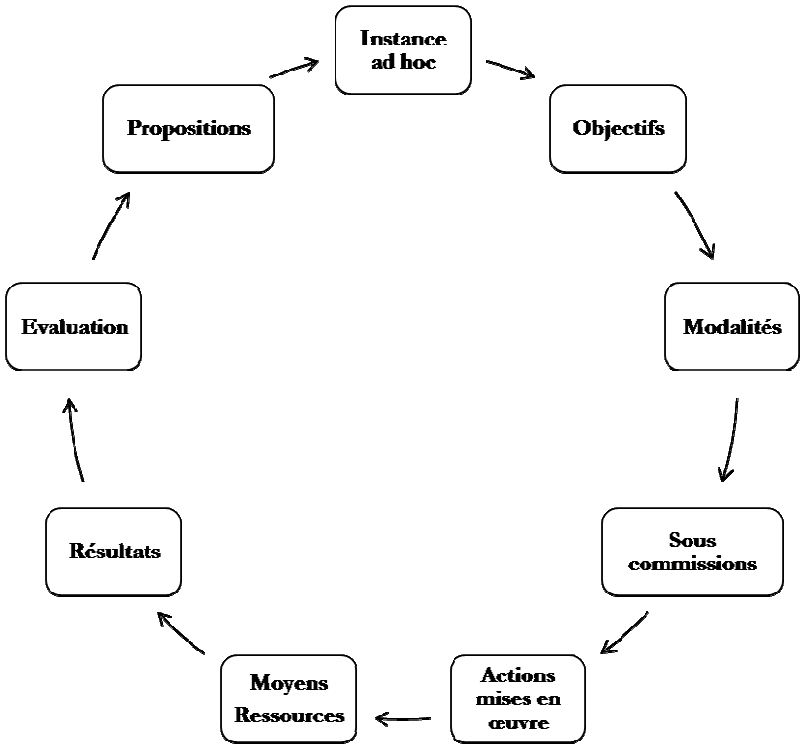
6. L'évaluation

Au sein de cette communauté débattante, on peut voir que les jurés ne sont pas les seuls à identifier, construire et porter des prises sur le débat. L'encadrement a également donné à voir

une série de prises, mais les objectifs poursuivis sont logiquement différents. La prise peut servir à rappeler des éléments énoncés par les participants pour qu'ils ne soient pas négligés dans la délibération collective, ou encore à articuler l'espace de discussion sur un thème privilégié par l'encadrement et jugé important pour le débat qui se déroule. Par exemple, le Grand témoin (GT) « *dont [le] métier, c'est de faire de l'évaluation* », a souvent prisé et porté dans le débat la question de l'évaluation. Pour lui, que les jurés se positionnent sur cet enjeu était fondamental. La prise est donc construite sur un élément biographique qui a été activé par l'intervention du Directeur général de la Proximité (à l'entrée du WE 2). Le GT amorce la prise suite à l'exposé du CEPP de Genève (WE 3), au moyen d'une intervention de plus de cinq minutes sur la question des démarches participatives comme outil d'évaluation de l'action publique locale. La prise de l'évaluation est alors un moyen pour le GT de souligner des points de nuance jugés fondamentaux, et que les jurés devraient - à son sens - trancher pour préciser les objectifs qu'ils donnent à leur mission de préconisation d'une gouvernance plus participative. Dans ce premier temps, elle est portée comme une dimension nécessaire de l'outil de gouvernance à mettre en place. Puis cette prise l'amène à reformuler la question posée au groupe. A partir de là, selon lui, le groupe ne doit pas seulement donner des pistes d'amélioration du système existant pour éclairer les élus dans leur décision, mais également recommander des outils d'évaluation. En ce sens, on peut noter un glissement de sens dans la portée de la prise : on passe de l'évaluation comme dimension du système de gouvernance à recommander, à l'évaluation comme élément de mission du panel. Il étayera à nouveau son point de vue lors du débriefing du « devoir citoyen » d'Hélène, qui avait d'ailleurs repris le terme « évaluation » dans les mots-clés de sa proposition, et dont la prise de la vigilance-notation était proche de celle de l'évaluation. Après une première synthèse et reformulation des idées clés de la proposition par l'animation, le GT va au tableau et prend un stylo pour formaliser la prise de l'évaluation :

> « [Le GT] : il y a un truc très important, c'est qu'il ne faut pas écrire ça linéairement mais en cercles
> [Hélène] : faire un schéma
> [Le GT] : il faut que la boucle se referme, que l'évaluation que tu fais, le décideur en prenne compte et te dise ce qu'il en fait. Si tu n'as pas la boucle, tu ne modifieras rien ! » [Extrait de retranscription vidéo]

Partant, il propose le cadre que doit suivre, selon lui, la délibération collective : il faut penser en « boucles », pas en traits linéaires - comme le traduit son schéma, formalisé comme suit en séance :



La prise de l'évaluation sur le débat réapparaît plusieurs fois dans des séquences, notamment lors du débat sur le « changement » ou le « remplissage » de la coquille vide qu'est la CCSPL :

> « [Le GT] : (…) là vous êtes à la limite entre l'évaluation et le prospectif, il faut savoir si vous voulez proposer autre chose ou pas, parce que les élus, ils ne sont pas partis là-dessus, ils sont partis sur le "*remplissez-moi une coquille vide*", mais pas de changer cette coquille ! Est-ce que vous voulez changer la coquille ? » [Extrait d'interprétation vidéo]

Dans notre interprétation de ce propos, pour le GT, faire des recommandations allant dans le sens de la rénovation de la CCSPL, ce n'est plus seulement faire l'évaluation d'un dispositif, c'est aussi entrer dans la dimension prospective. Au-delà d'illustrer la portée de la prise sur le débat construite par le Grand témoin, cette intervention est intéressante au regard des différentes conceptions du sens de la question qui était soumise aux jurés, car pour les concepteurs du mandat, c'est précisément de se mettre dans une posture prospective que l'on attendait du groupe. Cette prise a joué un rôle important, car comme nous l'avons vu, c'est à partir de cette objection du GT que la refonte de l'existant s'impose comme l'élément à traiter, au détriment de la deuxième partie du mandat.

⌖ ⌖ ⌖

Nous avons pu voir une diversité certaine de prises élaborées et portées par les protagonistes du débat. Ces prises sur le débat leur permettent d'entrer et de rester accrochés au débat, auquel ils

ont contribué à des degrés variables. Voyons maintenant la perception des différentes « pièces » du dispositif par les jurés.

2. LES « PIECES » DE L'ATELIER VUES PAR LES JURES

Nous allons revenir en détail sur « pièces » du dispositif de l'atelier citoyen *Dem'eau*, en nous fondant principalement sur les dires des citoyens qui en ont fait l'expérience et en tirer quelques éléments prescriptifs en matière de montage et de conduite des procédures participatives de type « mini public ». L'évaluation citoyenne de certaines « pièces » du dispositif met à l'épreuve notre propre travail d'analyse, c'est en cela que nous avons jugé intéressant de restituer l'avis des citoyens ayant participé à la démarche, car il incite à relativiser le critère d'objectivité de l'observation scientifique - et de toute entreprise d'évaluation d'une procédure participative.

A. Inclusion sociale et méthode de recrutement

L'inclusion sociale est un enjeu de taille pour les démarches participatives, qui parviennent difficilement à enrayer les mécanismes de sélection et d'exclusion à l'œuvre dans le système représentatif des régimes démocratiques contemporains. Une des solutions réside dans le recrutement par tirage au sort et pondération en fonction de critères sociodémographiques, voire en recourant à des mécanismes de recrutement ciblés sur des populations généralement absentes des arènes de participation, ce que nous avions fait dans le cadre de l'atelier. Le résultat de ces diverses modalités de recrutement, à savoir un panel diversifié, a été très apprécié des jurés :

> « [Panéliste] : Il y avait des gens de toutes classes, même si on est tous… Il y avait des gens d'HLM, des propriétaires, des gens de la campagne, du centre ville. C'est marrant de se voir, de rassembler tous ces gens là. »
>
> ×××
>
> « [Panéliste] : Il y a des gens pour qui c'était vraiment axé sur le social, d'autres c'était plus l'écologie et puis bref, il y avait diverses orientations. J'ai trouvé ça bien. (…) C'est ce qui fait un atelier citoyen, chacun arrive avec ses opinions et ses différences… »
>
> ×××

> [Panéliste] : « Le premier jour il a fallu qu'on fasse connaissance les uns les autres parce que on venait tous de communes différentes, on avait des activités professionnelles différentes, des âges différents, donc ça par contre c'était bien représenté, ça… C'était important » [Extraits d'entretiens d'évaluation]

La diversité sociale obtenue a été accueillie très positivement ; les diverses sensibilités entretenues par rapport au sujet, entre sensibilité profane et sensibilité militante plus avertie, ont été reconnues comme importantes pour la « mixité » du groupe. Le tirage au sort a été à cet égard souligné comme un bon moyen de garantir la diversité au sein du groupe et partant, d'offrir une complémentarité permettant la cohésion du collectif :

> « [Panéliste] : Ah oui [il y a eu une] bonne cohésion [du groupe] et c'est ça, ce que j'ai trouvé, la diversité des personnes, il n'y a pas eu *d'a priori,* c'était vraiment très bien, une bonne cohésion, je trouve que c'est ce qui fait la force d'un tirage au sort, c'est bizarre mais tout le monde s'est bien entendu, ça a vraiment été… Alors qu'on peut arriver avec ses affinités et puis mal s'entendre sur des sujets. Le hasard, je ne sais pas… On s'est vraiment bien complété en quelque sorte. » [Extrait d'entretien d'évaluation]

Cela dit, le tirage au sort n'est pas exempt de toute mise en doute, comme le montre cette réflexion d'un des jurés :

> « [Panéliste] : (…) Je ne sais pas si ça a été fait exprès mais on est tombé sur une équipe super sympa, en plus je me demandais si c'était vraiment trié, choisi.
> [Laurent Soriano] : C'est-à-dire ?
> [Panéliste] : Bah tirage au sort plus ou moins litigieux, il y en a un de Nantes Métropole, Alex. Et puis il y avait aussi Jean, d'UFC - Que Choisir ?, alors je me suis demandé : "*oh là mais qu'est ce que je fais là, où ils ont été me dégotter dans ma cambrousse ?*". Et puis finalement je me suis posé la question sur le moment et puis bon, ça a duré un moment et puis je me suis dis "*on va voir et puis on va suivre*", ce que j'ai fait. » [Extrait d'entretien d'évaluation]

Il est vrai que le hasard avait fait qu'Alex travaillait au sein des services de la voirie de la communauté urbaine, ce qui pouvait apparaître comme une coïncidence douteuse, tout comme la présence de membres associatifs pouvait interroger les « vrais profanes » tirés au sort. Mais ce doute s'est vite dissipé quand furent explicitées les modalités diverses de recrutement en fonction de nos objectifs.

La diversité tant au niveau du sexe, des catégories socioprofessionnelles, de la localisation géographique et de l'âge et permettant une « bonne alchimie » au sein du groupe, a créé un lien social fort perdurant après l'atelier :

> « [Laurent Soriano] : Est-ce que cette bonne cohésion a eu pour effet de vous faire sentir plus fort pour répondre au sujet ?

> [Panéliste] : Oui, tout à fait, parce que si on avait été dispersés, ça n'aurait pas été pareil. Ah oui, je voulais parler de l'âge aussi, l'âge aussi a fait que tout le monde s'est bien entendu aussi bien les anciens que les jeunes. Moi je faisais partie des jeunes, il y avait [David] qui était jeune aussi mais jusqu'à Nathalie qui était… Je ne vais pas dire la doyenne, parce que si elle m'entendait, elle serait vexée. Non mais on s'est très bien entendu, sous tous rapports. C'était vraiment super bien, je vous dis on va très certainement se revoir, on se reverra parce qu'on a des contacts et puis il y aura le compte-rendu dans les six mois donc… » [Extrait d'entretien d'évaluation]

Nous verrons comment le théâtre-forum a également contribué à respecter le principe d'inclusion procédurale.

B. Le mandat de l'atelier

Le mandat de l'atelier citoyen *Dem'eau* a été jugé ardu et difficile à comprendre. Les panélistes en soulignent la complexité à l'unanimité. Qu'est-ce qui est à l'origine de cette situation initiale ? Le mandat a-t-il été mal formulé ? Les termes employés étaient-ils trop compliqués ? Doit-on plutôt creuser du côté de la réception du message ? Il s'avère utile de creuser ce point, tout d'abord parce qu'il constitue un critère d'évaluation fondamental pour la démarche, vu la place que ce thème occupe dans les entretiens, mais aussi parce que les panélistes fournissent des explications variées de cette donne de départ.

a. Le quiproquo initial : une dissonance cognitive ?

On a déjà pu évoquer maintes fois que l'atelier avait été marqué par un quiproquo sur le sujet de l'atelier, ce quiproquo n'ayant pu être évacué lors du recrutement des panélistes, faute de temps. La « surprise » quant à la réalité du sujet à aborder est quasiment unanime chez les jurés. Pour certains d'entre eux, c'est parce que le sujet dont on leur a parlé lors du premier contact téléphonique portait sur l'eau :

> [Panéliste] : « Quand on nous a appelé, on nous a pas parlé de la démocratie participative, on a surtout parlé de d'eau, de la gestion de l'eau (…) on a eu du mal à rentrer dans le sujet, nous on s'est focalisé sur l'eau. (…) On ne savait pas exactement ce qu'on allait nous demander sur sujet, et nous on était plus axé sur l'eau, les économies d'eau, les pollueurs… Tout ça quoi. »
>
> ×××
>
> « [Panéliste] : On m'a vraiment parlé sur le sujet de l'eau, c'est vrai que c'est un sujet qui est intéressant. (…) Moi je pensais que ça allait être un témoignage de personnes, un

> témoignage sur comment dans la vie de tous les jours ils utilisent l'eau, plus un truc comme ça qu'un truc plus politique parce que c'est ce que je ressens, c'est vraiment une politique de l'eau qu'on a fait avec l'atelier. » [Extraits d'entretiens d'évaluation]

Ici, les témoignages des jurés sont clairs : ce dont ont leur a parlé pour expliquer l'offre de participation, ou en tout cas ce qu'ils en ont retenu, c'est le sujet de l'eau dans son versant consumériste et environnemental.

Certains panélistes, sans s'attarder sur l'origine de ce quiproquo (était-il dû au « speech téléphonique » des opératrices ou à une réception partielle du message ?), expliquent leur focalisation sur l'eau du fait que ce sujet fasse partie de leurs préoccupations et revête une signification particulière dans leur trajectoire biographique :

> « [Panéliste] : Moi c'était le sujet de l'eau (…) qui m'intéress[ait]. Moi j'appartiens par héritage et par mariage à différentes régions, je suis corse, mon mari est breton, donc les problèmes de l'eau si vous voulez on ne les voit pas de la même façon. Chez moi en Corse on a peur que les barrages se vident. En Bretagne où on boit de l'eau en bouteille à cause du nitrate ou bien à Nantes où on boit de l'eau du robinet et où la prestation est de bonne qualité. Donc ça m'intéressait de voir les démarches entreprises, cette idée de la satisfaction des usagers ... Moi c'est vraiment le thème de l'eau. »
>
> ×××
>
> « [Panéliste] : Je suis entré dans le projet *Dem'eau* suite à un appel téléphonique qui m'a plu parce que l'eau c'est un sujet que j'aborde en famille. Comme beaucoup de personnes, j'ai percuté sur le sujet de l'eau, aider Nantes Métropole… C'est ça qui m'a plu. Ensuite quand je suis arrivé dans les ateliers c'est là qu'on nous a vraiment parlé du sujet et de la participation.
> [Laurent Soriano] : C'est vrai que vous étiez une bonne majorité à vous être focalisés sur le thème de l'eau, en même temps, qu'est ce qui selon vous a provoqué ce quiproquo ?
> [Panéliste] : Peut-être que justement parce qu'on s'est arrêté, on a survolé dans les grandes lignes le projet et on a vu : "aider sur l'eau". On en a parlé avec des personnes du projet et pour beaucoup d'entre elles c'était le mot "eau". Après est venu se greffer entre guillemets le mot "participation".
> [Laurent Soriano] : Et comment vous l'avez vécu ça ? Je sais que certains ont eu l'impression qu'il ne s'agissait plus du tout du même travail et qu'il fallait s'adapter.
> [Panéliste] : Tout à fait, moi je sais que le premier rendez-vous, les premières minutes, je me suis demandé ce que je faisais là, carrément. » [Extraits d'entretiens d'évaluation]

Certains jurés ont réagi à des termes qui faisaient « tilt » par rapport à leurs propres centres d'intérêts, que ces derniers soient conditionnés par leur milieu social ou culturel (« héritage », « mariage » et « famille », autant de bagages qui cadrent la socialisation des individus). Pour l'un, c'est le fait d'habiter telle ou telle région concernée par les questions d'approvisionnement et de préservation de la ressource en eau potable, pour l'autre, c'est la tradition familiale du souci

d'économie d'eau. Au-delà de l'intérêt biographique à participer (en fonction de son origine et des coutumes culturelles et familiales), la participation à des formes de démocratie technique semble alors d'autant plus possible que le sujet fait écho au(x) registre(s) du proche.

Trois entretiens offrent une autre interprétation possible de la « surprise ». Cette première panéliste déclare avoir été motivée par le terme « démocratie participative », mais n'en pas été moins sensible au quiproquo de départ :

> « [Laurent Soriano] : Qu'est ce qui vous a motivée [pour participer à l'atelier] ?
> [Panéliste] : Bah c'est justement le terme de démocratie participative. Parce que ayant été un peu échaudée [par un autre dispositif nantais] il y a quelques années, c'était l'occasion de voir, bon ça faisait un peu partie des promesses électorales des dernières [élections] municipales entre autres. (…) Alors c'est vrai que la dénomination c'était "atelier citoyen sur la gestion de l'eau potable à Nantes [Métropole]" et on est tous parti en fait, je crois - ou au moins quatre-vingt dix pour cent d'entre nous -, sur la "gestion de l'eau potable" à Nantes Métropole. On a complètement zappé la partie "atelier citoyen" et "démocratie participative" sur le début. A la limite c'était quand même assez drôle avec le recul, c'est qu'on a tous eu le sentiment de s'être fait avoir quelque part ! Oui, oui… "*Mais ils se foutent de notre gueule, ils nous disent de venir pour l'eau et on parle même pas de l'eau ! Et ils nous parlent de démocratie participative, et bien ça comment mais !*" Après effectivement les choses ont bien été recadrées et on a bien vu que les deux sujets tournaient bien autour de la démocratie participative avec comme exemple la gestion de l'eau potable, mais je pense qu'on l'a tous pris à l'envers au début. Moi ça a été plus moteur dans le sens "*si déjà ça commence comme ça la démocratie participative je vais leur dire ma façon de penser*". Voilà, avec tout le respect… C'est vrai qu'intérieurement c'était un peu ça quand même. Je me souviens d'être rentrée à la maison le premier jour et d'avoir dit à mon ami "*ils se foutent de notre gueule*". Et là de reprendre tous les papiers qu'on avait reçu et tout et bah oui… C'est moi qui n'ai pas lu à fond, c'est aussi ça, c'est de pouvoir reconnaitre à un moment… » [Extrait d'entretien d'évaluation]

Si le terme « démocratie participative » peut apparaître obscur pour certains, il peut fonctionner comme un « appel de phares » pour d'autres, plus familiers des dispositifs de démocratie locale. Mais même pour ces derniers, la rencontre avec le cadre procédural offert peut constituer une surprise, lorsqu'il n'a pas encore été pratiqué. On peut alors faire l'hypothèse qu'un citoyen peut accepter de participer après avoir été « accroché » par le label « démocratie participative » - tout comme une institution peut accepter de se soumettre à l'impératif délibératif en s'accordant que la gouvernance des services urbains de demain ne peut se faire sans la participation des citoyens-usagers -, sans que pour autant l'on puisse faire l'économie d'un « malentendu temporaire » lors de la concrétisation de l'objet. Ces situations de quiproquos nous renseignent *a posteriori* sur les conditions de réception de la démocratie participative, expression d'autant plus attrayante que le

flou conceptuel qui l'entoure autorise une grande diversité d'attentes de la part des groupes d'acteurs impliqués dans sa mise en œuvre.

Par ailleurs, cet extrait esquisse la façon dont certains panélistes ont reconnu que s'ils avaient lu « plus à fond » le courrier, le quiproquo n'aurait peut-être pas eu lieu. Si certains panélistes n'ont pas examiné en profondeur le courrier intermédiaire qui leur a été envoyé et qui explicitait le sujet et le sens de la démarche avant confirmation de leur participation, ou l'ont « survolé » pour n'en retenir que le sujet de l'eau, c'est peut-être parce qu'ils n'ont pas eu le temps matériel de le lire en profondeur - et vu les délais de recrutement impartis, c'est fort probable - mais certainement aussi parce que la partie « participation et gouvernance » était peu claire et que le format du courrier (longueur, espacement des parties, titres, etc.) n'était pas adapté. Dès lors, c'est la question du format de diffusion et de communication que nous avons utilisé qui serait à revoir. Ces questions ne sont pas à négliger car le courrier d'information complémentaire envoyé entre deux appels à recrutement nous semble jouer un rôle prépondérant dans les conditions d'acceptation à participer.

Une autre panéliste reconnaît plus volontiers que le quiproquo vient du fait qu'« *on écoute et on entend bien que ce que l'on veut* », tout en soulignant la complexité du langage utilisé :

> « [Laurent Soriano] : Qu'est ce qui vous a motivée [à participer à l'atelier] ?
> [Panéliste] : L'eau, parce que j'ai écouté ce que je voulais, donc l'eau.
> [Laurent Soriano] : Et sur le thème de la gouvernance ?
> [Panéliste] : Je n'ai pris conscience des questions réelles que le samedi du premier week-end. (…) Le premier soir quand je suis rentrée, je me suis dit que ce n'était pas ce que j'avais compris et j'ai vraiment vu ça le premier samedi.
> [Laurent Soriano] : Et comment vous avez vécu ça ?
> [Panéliste] : Pas comme quelque chose dans le sens où on avait été floué parce que c'était clair en fait, quand j'ai relu les papiers et bien c'était clair. Ensuite je me suis dit : "*tiens, on écoute que ce que l'on veut*". C'est exactement ce qui s'est passé (…). Toute la partie gouvernance et citoyenneté, je ne l'avais vraiment pas vue, alors qu'elle était présente dans les documents. (…) C'était effectivement un langage dont on n'avait pas l'habitude, puis bon, on entend bien ce qu'on veut. Aujourd'hui l'eau c'est un sujet important, qui intéresse beaucoup de monde, donc on a vu l'eau et on a tous focalisé là dessus. Donc maintenant au-delà de ça, il y en a qui ont accepté le changement d'orientation et puis d'autres moins. »
> [Extrait d'entretien d'évaluation]

Les situations de recrutement de citoyens dans le cadre de démarches participatives ne sont pas exemptes de phénomènes de dissonances cognitives tels que L. Festinger les a explicités. C'est alors vers les théories générales de la psychologie sociale et de la sociologie de la réception que

l'on pourrait se tourner pour éclairer la situation de quiproquo. Festinger définit la dissonance cognitive comme « un état de tension désagréable dû à la présence simultanée de deux cognitions (idées, opinions, comportement) psychologiquement inconsistantes » (1957). Lorsqu'un émetteur envoie un message, le récepteur peut l'accuser en lui donnant un sens différent de celui initialement conféré, ce décalage de sens variant en fonction du contexte de réception du message mais aussi en fonction des préférences du récepteur, qui devant une information contradictoire à son système de croyances, va soit la rejeter, soit la modifier pour qu'elle devienne « recevable », c'est-à-dire compatible avec son propre système de valeurs, de croyances et de convictions. Dans le cas de l'atelier, on peut avancer l'idée que la majeure partie des panélistes a effacé la partie « gouvernance » du mandat pour ne retenir que la partie « eau », en effectuant ainsi une sorte d'accusé de réception partiel du message initial, afin qu'il corresponde mieux à leur registre d'engagement ou à leurs préoccupations prioritaires. C'est lors de la réhabilitation des deux composantes du mandat par l'encadrement à l'ouverture de la procédure que se manifeste la dissonance cognitive et le malaise certain de la plupart des panélistes qui découvrent un décalage, une « inconsistance » entre l'idée qu'ils s'étaient faite du sujet de l'atelier, d'une part et la réalité du mandat, d'autre part.

Dans une telle situation de dissonance, les individus ont plusieurs choix. Ils peuvent tâcher de rétablir une situation de consonance en changeant leur cognition (idée, opinion…) pour qu'elle devienne compatible avec la deuxième, ce que Festinger désigne par l'apprentissage. Dans notre cas, cela revient à ce que les jurés modifient leur cognition initiale du mandat en y réintégrant l'aspect gouvernance. Pour rétablir la consonance, ils peuvent aussi tâcher d'agir sur leur environnement pour rendre la seconde cognition compatible avec la leur. Dans un cadre procéduralement réglé comme un atelier citoyen, l'alternative est peu probable : les jurés n'avaient pas la possibilité de changer le sujet de l'atelier pour l'adapter à l'idée qu'ils en avaient. C'est donc l'apprentissage qui est adopté, ce qui peut passer par différentes modalités d'ajustement. Pour la plupart des jurés, l'ajustement cognitif passe par la relecture des papiers de présentation de la démarche. Certains d'entre eux effectuent un « raccrochage biographique » pour maintenir la pertinence de leur engagement dans la démarche à leurs propres yeux :

> « [Panéliste] : J'ai eu comme pas mal de citoyens du mal à comprendre l'objet réel de cet atelier. Entre le premier week-end et le second je crois que j'ai relu la documentation plusieurs fois pour essayer de comprendre.
> [Laurent Soriano] : Vous n'avez pas été trop déçue ?

> [Panéliste] : Non parce que cet élargissement ... Je vous dis que moi en tant qu'ancienne fonctionnaire, la façon dont l'administration fonctionne ne m'est pas du tout indifférente. Toutes les démarches visant à rapprocher le citoyen des décideurs est importante. Donc je crois que je suis entrée dans le jeu assez facilement à cause de ça » [Extrait d'entretien d'évaluation]

Pour d'autres jurés, le rétablissement de la consonance se fera par l'appréhension de la gouvernance comme une entité nouvelle à intégrer ou encore une « greffe » thématique, comme on l'a vu dans un extrait d'entretien *supra*. La résolution de la dissonance cognitive se fera plus ou moins aisément selon les dispositions et ressources des jurés, qui comme le rappelle ce panéliste, vivront plus ou moins bien le « *changement d'orientation* » qu'elle requiert et auquel il convient de s'adapter.

Enfin, regardons l'explication de cette panéliste qui avait saisi « plus ou moins » ce qui allait être traité dans l'atelier :

> « [Panéliste] : [l'opératrice] m'a expliqué qu'habituellement dans le processus il y avait les élus et les experts qui prenaient les décisions et là, ils voulaient inclure des citoyens pour donner un avis. Alors je me suis dit que ça pouvait être intéressant. Et puis voilà, ça m'a plu, elle m'a parlé aussi du système de participation, il y avait l'eau et puis le truc, les deux enjeux donc moi ça m'a intéressée.
> [Laurent Soriano] : Est-ce que vous, vous avez senti un quiproquo sur le sujet qui vous a été proposé dans cet atelier ? L'eau… La gouvernance…
> [Panéliste] : Non, non moi j'ai un petit peu parlé avec la personne au téléphone, j'avais bien compris qu'il y avait l'eau d'un côté et ce système qui se mettait en place, que c'était un truc pilote en fait, un truc qui commençait, oui, moi j'avais plus ou moins saisi quoi. » [Extrait d'entretien d'évaluation]

On retrouve dans le récit de l'entretien téléphonique, l'empreinte du discours des concepteurs du projet *Dem'eau* (la citadelle technique et une nécessaire rupture avec un système de gouvernance régi par la double délégation de la décision aux experts et aux élus, un projet « pilote »…). Cet extrait constitue une preuve - ténue et fragile certes, mais tangible - que lorsque les conditions de recrutement sont au rendez-vous, *mutatis mutandis*, une offre de participation volontariste portant sur un mandat à caractère conceptuel peut être entendue et reçue positivement par les citoyens ordinaires.

b. La complexité du mandat

Néanmoins, l'hypothèse de la dissonance cognitive n'éclipse pas toutes les questions ni certains constats récurrents dans les entretiens. Le mandat a été jugé très complexe et peu clair à l'unanimité par les jurés. Pour certains, cette complexité est sémantique :

> « [Panéliste] : On va repartir des deux questions qui étaient posées dans le contrat, c'était imbuvable ce machin, imbuvable. Les questions, franchement c'était incompréhensible, ce n'était pas à la portée de tout le monde, vous vous êtes en sociologie peut-être que ça vous parle, moi je vous montre des textes de pharmacie, des textes médicaux, vous allez vous arracher les cheveux et bien moi c'est pareil. Faire des phrases simples, courtes, je me souviens à l'école on nous disait de faire des phrases courtes plutôt que des longs machins… Il faut savoir se mettre à la portée de tout le monde, (…) à un moment donné [dans l'atelier] il a été abordé le truc de savoir si tout le monde pouvait avoir une réflexion sur un sujet X, ce n'est pas ça, tout le monde est concerné par le sujet de l'eau, tout le monde est citoyen et tout le monde a des choses à dire. Même les gens qui ne sont pas très lettrés, tout le monde peut avoir une réflexion, mais énonçons le problème de manière compréhensible. C'est une petite critique qui n'est pas méchante. » [Extrait d'entretien d'évaluation]

D'une part, le mandat était « imbuvable » de par la complexité de son vocabulaire : les diverses traductions du mandat pour en obtenir une version accessible au profane montrent ici leurs insuffisances. Les phrases étaient, aux dires du juré, trop longues et le vocabulaire, trop alambiqué. D'autre part, au delà-de la simplicité sémantique, se pose la question de la formulation des questions, qui apparaît comme symptomatique du flou des objectifs de la démarche, comme en témoignent ces morceaux choisis :

> « [Laurent Soriano] : La question a-t-elle été clairement formulée ou non selon vous ?
> [Panéliste] : Moi je trouve qu'elle n'a pas été clairement été formulée, voilà. C'est plus à ce niveau que j'ai eu un peu de mal, même si ça n'a pas duré trois semaines. Peut-être à déterminer si ça parle de démocratie participative certes mais à un moment ça a dévié, enfin, ça a dévié… On est parti sur la CCSPL qui est aussi une instance de démocratie participative mais bon, qu'est ce qu'ils veulent ? Qu'on nettoie la CCSPL ? Qu'on fasse un truc nouveau ? Qu'on… Bon voilà, c'était dans ce sens là que moi je trouvais que ce n'était pas tout à fait très clair. Peut-être aussi que c'était volontaire pour permettre au citoyen de laisser libre court à leur idées sans trop cadrer. »
>
> ×××
>
> « [Panéliste] : Comme tout le monde, je croyais que c'était sur l'eau et pas du tout sur la démocratie participative donc moi j'étais intéressé par l'eau (…). Maintenant, c'est vrai que le mandat n'était pas clair, pour tout le monde, vraiment pour tout le monde.
> [Laurent Soriano] : Tu penses qu'il a manqué de clarté ?

> [Panéliste] : Oui, c'est évident. (…) Même arrivé à la moitié du dispositif, on se posait des questions sur ce qu'on nous demandait, c'est pour dire… (…) Toujours après l'atelier *Dem'eau*, je me demande toujours, enfin, ce n'était pas clairement cité, alors on va examiner la CCSPL mais ce n'était pas que la CCSPL, c'était plus général dans l'avis citoyen. On a aussi parlé de quelque chose qui pourrait chapeauter la CCSPL mais s'ils voulaient vraiment qu'on fasse une évaluation et puis un changement de la CCSPL, qu'ils nous le disent dès le début, si ne n'est pas la CCSPL, qu'ils citent les choses. Donc il faut commencer à définir les termes dès le début quoi. Après peut-être qu'ils auraient pu nous envoyer une page d'information, pas plus, avant le débat, pour nous donner des balises sur les échanges » [Extraits d'entretiens d'évaluation]

Qu'attendait-on des jurés ? Voulait-on qu'ils « nettoient la CCSPL », ou qu'ils se prononcent sur autre chose ? Nous avions effectivement à l'esprit le projet d'amélioration d'une CCSPL mal en point, mais nous ne souhaitions pas retreindre à ce point le champ d'investigation et laisser aux jurés la possibilité d'imaginer et de proposer d'autres « formes de démocratie ». *In fine*, le double niveau du mandat a plutôt été vécu comme une source de confusion et selon les jurés, les « *choses n'ont pas été citées dès le début* ». Cette critique du cadrage et de la formulation du mandat nous interroge. Il est délicat d'en tirer la prescription méthodologique de sujets de mise en débat plus « explicites », à savoir ciblés et correspondant étroitement à une des attentes d'un commanditaire dans un contexte ouvert et peu prescriptif de recours au participatif, car la procédure court alors le risque d'apparaître comme un « projet ficelé d'avance » pour lequel on ne recherche que l'apposition de la signature du citoyen au bas du contrat, et/ou que les citoyens investis dans la démarche travaillent à décadrer en permanence un sujet qui leur paraît, à raison, trop cadré pour permettre l'expression de toutes les opinions susceptibles d'éclore et d'enrichir le « débat sur le débat » (Fourniau, 2005). En outre, les critiques des participants concernant l'absence de divulgation d'informations préalablement à la procédure ou le flou des attentes nous semblent difficilement évitables. Envoyer un dossier documentaire avant le début d'une démarche porterait atteinte au principe d'égalité de tous devant l'information et nuirait au caractère profane souhaité des candidats ; cibler le mandat sur un objectif précis risquerait de provoquer un doute sur la disposition des commanditaires à privilégier un débat ouvert. On peut alors considérer ces critiques comme partie intégrante du jeu de l'évaluation citoyenne des démarches participatives. Elles pourraient être appréhendées comme un traceur de la montée en compétence critique et civique des participants plutôt que comme des « condamnations procédurales ». Par ailleurs, une minorité de jurés a poussé la réflexivité en considérant qu'*in fine*, la complexité du mandat avait plutôt joué en faveur du renforcement du groupe, dès lors contraint de se forger en situation une opinion commune sur le sujet :

> « [Laurent Soriano] : Pour revenir à l'atelier et sur le mandat, est ce que tu penses que tout le monde l'a saisi ?
> [Panéliste] : Surement pas, je pense que personne ne l'a saisi d'emblée. Mais finalement je pense que ce n'était pas forcément une mauvaise chose parce que ça a permis de s'interroger, de se creuser, d'aller au fond des choses, de discuter. Si ça se trouve une formulation plus simple aurait laissé chacun sur son idée et le fonctionnement du groupe aurait peut-être été plus délicat, voire conflictuel. Là en fait, on n'y a tellement rien compris que finalement on s'est fait une idée commune, ce qui nous a permis de travailler ensemble » [Extrait d'entretien d'évaluation]

c. Un sujet peu attractif ou peu approprié ?

Pourquoi le sujet de la gouvernance est-il apparu comme moins attractif que celui de l'eau ? Tout d'abord, on peut avancer l'hypothèse de l'héritage socio-historique de la double délégation de la décision et du fonctionnement de la citadelle technique. Certains entretiens vont dans ce sens :

> « [Panéliste] : Je ne sais pas si je serai venue si on m'avait dit "*c'est pour parler de la commission pour la gestion de l'eau*", je ne sais pas si je serai venue, franchement je le dis, il y a peut-être des gens qui sont là pour ça, pour y penser aussi »
>
> ×××
>
> « [Laurent Soriano] : Une fois que vous aviez saisi concrètement de quoi traitait la commande, comment est ce que vous avez investi le terrain ?
> [Panéliste] : Au début j'ai été un peu déconcertée, puisque le fait de faire une participation citoyenne, une gouvernance du citoyen dans les services publics, moi je n'avais jamais envisagé ça. Pour moi ça restait une affaire d'élus et de techniciens, d'experts… Que le citoyen soit informé, au contraire mais qu'il participe à la prise de décisions éventuelles ça me paraissait "hors contexte", pas approprié » [Extraits d'entretiens d'évaluation]

Le pendant de la double délégation de la décision réside dans le cantonnement de l'individu dans un registre consumériste passif, pendant que l'on retrouve également dans les entretiens:

> « [Panéliste] : vu que le sujet était un peu lourd, que je n'y connaissais pas grand-chose en dehors du goût de l'eau de mon robinet, de la consommation que j'ai, je voulais arriver le plus neutre possible et de voir la forme que ça prendrait, de ce qu'on allait nous dire et ce qu'on allait nous demander. » [Extrait d'entretien d'évaluation]

En outre, la gouvernance apparaît comme un sujet lointain et abstrait, peu susceptible de susciter la participation du public, qui semble circonscrite au local :

> [Panéliste] : « [Il faut] garder une échelle plus locale, oui. (…) Parce que les gens sont plus… on leur parle d'un sujet mais qui est trop global pour d'autres villes et ils ne vont pas s'intéresser [mais] si c'est dans leur commune ils se sentiront plus concernés »

Certains jurés interprètent même le quiproquo comme une stratégie de la part de l'équipe de conception, qui n'aurait selon eux jamais pu recruter le nombre voulu de participants en axant ouvertement le recrutement sur la dimension conceptuelle du mandat :

> « [Panéliste] : ils [l'équipe de recrutement] nous auraient recrutés par téléphone pour nous intéresser à la commission consultative des services publics locaux, ils auraient fait un flop terrible. Donc ils ont pris un petit bout - un peu comme un appât finalement -, et puis quand on déroule la pelote de laine on découvre les autres morçeaux. Je pense que stratégiquement ils ont du faire un choix qui soit susceptible d'appâter le public, appâter n'étant pas négatif de ma part. Donc le thème de l'eau était un des plus porteurs, les transports aussi auraient été un bon sujet. » [Extrait d'entretien d'évaluation]

Si le thème de l'eau était plus porteur, comme l'aurait été celui des transports, c'est parce qu'il apparaît comme plus « matériel » que celui de la gouvernance. Or les attributs et propriétés mêmes des « *issues* » déterminent les opportunités de leur mise en débat public :

> « Le passage des questions ou des problèmes vers un statut "public" se fait plus ou moins selon leurs attributs, leurs qualités propres. C'est-à-dire que certains de leurs traits aident à effectuer le travail de composition du monde commun. (…) La matérialité de la question constitue une ressource puissante pour se faire réunir des personnes, pour rendre visible la question, pour faire des essais de composition "en réalité". Ainsi, quand on parle d'un bois, peuplé de chevreuils, d'une ligne TGV, de maisons qui sont à 10 mètres de la petite ligne existante, de tracés sur des cartes, etc.…, il est aisé de faire comme si l'on pouvait avoir prise sur ces entités. (…) Leur caractère technique n'est pas un obstacle, ce serait leur abstraction qui en serait un » (Boullier, 2009, p.23)

La gouvernance d'un service urbain est un sujet qui a beau être plus local que celui de la préservation de la ressource en eau, il semble offrir moins de « prises » de participation. L'aspect peu attrayant de la mécanique institutionnelle et des sujets politiques peut même être décrit dans des termes répulsifs, comme l'illustre ce témoignage :

> « [Panéliste] : C'est simple, je pensais au début qu'on allait parler de l'eau, parce qu'il y a pas mal de choses à dire justement sur la gestion de l'eau à NM, parce que les gaspilleurs, c'est bien eux. Quand je suis arrivé le premier jour, je pensais que ça allait être sur la gestion de l'eau et le deuxième jour c'est là que j'ai compris que c'était politique, et s'il y a bien une chose que je déteste, c'est la politique. C'est comme ça, je n'aime pas la politique, je n'aime pas faire des réunions… Je suis comme tous les habitants, je n'aime pas les réunions où on parle, on parle et rien n'est fait. Je ne suis pas d'accord. Pour faire un débat ou une conférence comme ça il faut vraiment qu'il y ait une action derrière, il faut un découlement.
> (…)
> [Laurent Soriano] : Si vous étiez restés concrètement sur l'eau lors de cet atelier, ça t'aurait plus intéressé ?

> [Panéliste] : Oui je pense. Si c'était sur ce que NM doit faire pour économiser l'eau, pour protéger la ressource naturelle qui est l'eau, et bien oui, j'aurais participé et très activement parce que j'ai pas mal d'idées concernant le sujet. Parce que je voyais tout à l'heure le camion qui nettoie les voieries avec de l'eau potable de préférence, alors là oui. Mais pour discuter de la vie politique de la ville ? Pas du tout. Je ne me sens pas concerné. Moi ce qui me concerne c'est les habitants et l'environnement, ce n'est pas la ville de Nantes et l'environnement, ça c'est à eux de se débrouiller, on verra ça plus tard. » [Extrait d'entretien d'évaluation]

Ici, l'argumentaire est fondé sur une claire opposition entre « politique *égal* abstrait » *versus* « gestion de l'eau *égal* concret ». Les affaires politiques sont détestables parce qu'elles sont éloignées des préoccupations des citoyens ordinaires, désincarnées et parce que les discussions politiques ne débouchent pas sur du concret. Le registre politique est disqualifié comme étant celui de l'affairisme inutile et de la désincarnation des problèmes des « vrais gens » qui eux, se soucient d'agir en tant que citoyens, c'est-à-dire pour préserver leur environnement.

⌖ ⌖ ⌖

Brouillant les objectifs projetés par les jurés sur leur contribution, le quiproquo sur le mandat et la découverte de la nature politique du sujet à débattre ont engendré un doute prégnant sur les intentions des commanditaires, qui a pesé tout au long de l'atelier :

> [Panéliste] : « Quand on a vraiment abordé le problème de la démocratie participative, je crois que c'est là que les doutes sont réellement apparus où on a été nombreux à en parler, il y a eu le doute de ne pas être écouté, pourquoi faire ? Est-ce qu'on est des faire-valoir ? On est là pour quoi ? Au-delà du fait de donner des avis… » [Extrait d'entretien d'évaluation]
>
> ×××
>
> [Panéliste] : « On a perdu plus d'un week-end à se demander pourquoi on était là, parce que dès qu'on parlait trop d'eau on nous disait "*ah mais oui mais y'a pas que l'eau*". (…) Mais ça on leur avait dit, on leur a dit [à l'encadrement, ndlr], "*on est venu pourquoi ? On n'arrive pas à comprendre*".
> [Laurent Soriano] : Comment ils ont répondu à cette question ?
> [Panéliste] : Ils étaient évasifs, donc ils nous mettaient sur la piste pour essayer de trouver quoi, ils ne nous disaient pas clairement, exprès je pense. (…) On était toujours un peu sceptique même si on proposait des trucs intéressants.
> [Laurent Soriano] : Vous avez eu des craintes là dessus ?
> [Panéliste] : Ah oui, depuis le début hein, même jusqu'à la fin. A la dernière réunion on disait "*on va proposer ça mais on ne sait pas si ça ira parce que de toutes façons ils feront bien ce qu'ils veulent, ils ont déjà des objectifs, ces gens là [les élus, ndlr], ce n'est pas sûr qu'ils se remettent en question*". On avait tous des réticences, on s'est dit "*est-ce qu'on n'est pas venu pour rien, est-ce qu'on va servir de cobaye ? "* » [Extrait d'entretien d'évaluation]

C. L'animation

Partant du postulat que l'activité délibérative est fortement tributaire de la méthode d'animation, le traçage de la trajectoire des recommandations (Chapitre 5) a montré que le style de relais pratiqué par les facilitateurs cadre l'orientation de la production collective. Mais qu'ont pensé les jurés du « style » de l'équipe d'animation ?

1. Un travail de cadrage librement consenti

La délibération collective est un espace de normes et de règles qu'il convient de faire respecter. Elle requiert une assistance méthodologique, et un « contrat de confiance » entre profanes et animateurs qui a été manifeste dans le cadre de cet atelier. Les jurés ont en grande majorité souligné la compétence et le sérieux de l'équipe d'animation :

> « [Panéliste] : On ne pouvait pas être juste nous les citoyens, ce n'était pas possible, il nous fallait des référents pour pouvoir faire la passerelle. »
>
> ×××
>
> « [Laurent Soriano] : Par rapport à l'équipe d'animation, est ce que vous trouvez qu'elle a été un bon guide ?
> [Panéliste] : Moi je les ai trouvé efficaces, d'une part pour recadrer par ce que des fois on avait tendance à s'écarter du sujet. On s'éloigne complètement et donc très efficace là-dessus et toujours dans la joie et la bonne humeur sans que ça fasse trop salle de classe du genre "*Vous arrêtez de parler à votre voisin !*". Très sérieux et en même temps très cadré, [ils étaient] très compétents aussi pour répondre aux questions sur la gestion de l'eau et des questions un peu précises. La plupart du temps ils avaient toujours une réponse à donner et quand ils n'en avaient pas, ils trouvaient toujours un intervenant capable de prendre le relais sans temps mort »
>
> ×××
>
> « [Panéliste] : Moi je pense que la cohésion a été faite par le coordinateur (…). Chacun a dit des choses, et lui il a su prendre ces choses et petit à petit les organiser. Je pense qu'il était plus qu'indispensable ce bonhomme. » [Extraits d'entretiens d'évaluation]

La plupart des jurés apprécient d'avoir été étroitement guidés par des gens expérimentés en matière de procédure participative et reconnaissent volontiers que sans cela, il n'aurait probablement pas été possible de parvenir à un produit final abouti :

> « [Panéliste] : L'équipe d'animation, j'en ai pas parlé mais ils ont fait un boulot, je ne vais pas dire extraordinaire mais ils ont fait du très bon boulot. Par moments, j'avais une impression d'orientation. Dès qu'on commençait à parler d'un sujet, qu'on dérivait, ils nous remettaient dans le droit chemin (…). Mais bon, l'équipe d'animation, ils ont l'habitude

> puisqu'ils font ça un peu partout, donc ils ont plus l'habitude que nous, heureusement qu'ils étaient là aussi. On aurait rendu un rapport peut-être moins carré… Je pense que c'est plus crédible de le rendre comme on l'a rendu là et après ça peut… Ce n'est pas notre parlé, ce n'est pas notre langage. Je discutais avec un technicien et il m'a dit : "*c'est carré, c'est structuré, c'est vous qui avez fait ça ?*". J'ai répondu que oui, enfin il y a nos idées mais après on s'est fait encadrer ça c'est sûr. » [Extrait d'entretien d'évaluation]

Une minorité d'entretiens expose différemment ce travail d'orientation :

> « [Panéliste] : Et après on nous a orientés vers la CCSPL, (…) alors quand on s'éloignait un peu on nous remettait dans le droit chemin.
> [Laurent Soriano]: Et ça vous arrivait souvent, comme vous dites, d'être remis sur le droit chemin ?
> [Panéliste] : Ben, on se sentait manipulé ouais.
> Laurent Soriano : Ah oui, d'accord, manipulé ?
> [Panéliste] : Ben ouais, un peu ! » [Extrait d'entretien d'évaluation]

Etant donné le décalage entre les attentes initiales et le sujet à traiter, c'était en effet un travail délicat d'amener le groupe à réfléchir sur les deux questions du mandat sans pour autant frustrer les jurés quant à l'intérêt qu'ils portaient sur les aspects techniques et environnementaux de la gestion de l'eau. Partant, il était fort probable que certains panélistes, venus pour en apprendre plus sur les aspects concrets de la gestion de l'eau potable et des solutions pratiques d'économies d'eau, allaient se sentir « manipulés » au sens où effectivement, nous tentions de les mettre sur la piste de la gouvernance locale des services urbains sans pour autant déclarer ouvertement leurs préférences initiales à participer comme étant hors-sujet. Le sentiment de « manipulation » n'incombe pas à l'animation, mais au travail de recadrage thématique qu'elle a dû effectuer.

Finalement, la plupart des panélistes s'accordent à penser que la guidance de la part de l'animation est une condition essentielle à la réussite d'un dispositif participatif fondé sur la figure du profane et qu'elle est inévitable, voire souhaitable :

> « [Panéliste] : Moi j'ai trouvé que le cabinet [d'animation] était vraiment très très bien. Ils connaissent bien leur sujet et ils savent organiser un débat, relancer, poser les bonnes questions. Il y en avait parmi nous qui disaient : "*ils nous manipulent*", et moi je leur disais "*non, ils ne nous manipulent pas, ils savent de quoi il faut parler, ils nous remettent sur les rails*". Là encore de par ma vieille expérience, si on ne prépare pas, on ne va nulle part. On peut passer trois fois vingt quatre heures à parler sans qu'il y ait un aboutissement. Là je trouve qu'ils ont très bien mené la barque tous les deux. Très efficaces et très humains, donnant la parole à tout le monde et aidant les gens qui avaient du mal à s'exprimer. J'ai trouvé qu'ils étaient vraiment bien. Je ne les ai pas trouvés manipulateurs. » [Extrait d'entretien d'évaluation]

×××

> « [Laurent Soriano] : Selon vous, est ce que l'équipe d'animation a joué son rôle de guide ? [Panéliste] : Guidé, oui et non dans la mesure où il y a un choix dans l'information qui nous est donnée, c'est évident qu'on est guidé. Ne serait-ce que par le matériau qu'on avait. Maintenant on est libre d'aller chercher l'information ailleurs et puis on est aussi capable de prendre du recul. Maintenant c'est vrai qu'on était guidé mais bon, pas de façon dictatoriale non plus. A partir du moment où on fait le choix d'un type d'information par rapport à d'autres, forcément. » [Extrait d'entretien d'évaluation]

Au regard de ces extraits d'entretiens, il convient peut-être de relativiser notre propre considération de la portée de la guidance de l'animation dans les démarches participatives. L'évaluation citoyenne met en avant le professionnalisme d'une équipe compétente, guidée par le souci d'inclusion, d'équité et d'efficacité de production ; elle va sans conteste dans le sens du postulat qu'un travail de guidance de la délibération est indispensable. Structurer les idées qui émanent des différentes contributions individuelles, agréger les données et mettre en forme en avis à partir des énoncés mis à l'épreuve du collectif, sont des activités qui requièrent un savoir-faire professionnel que les citoyens n'ont pas - et qu'ils n'ont pas à avoir dans ce type de démarche. Par ailleurs, rendre un produit politiquement et techniquement acceptable, c'est-à-dire compréhensible pour les techniciens et responsables politiques des services demande une opération de traduction des préconisations profanes. Or il n'y a pas de traduction sans trahison. La question est dès lors de savoir jusqu'où doit aller cette entreprise d'assistance à la production citoyenne. Par ailleurs, les jurés profanes ne vivent pas nécessairement mal d'être cadrés dans leur production collective, le cadrage étant déjà présent dans la sélection des apports cognitifs qu'on leur fournit. Le sentiment de certains jurés d'une « manipulation » de la maîtrise d'œuvre est peut-être inévitable, dès lors que la délibération requiert une guidance plus ou moins forte en fonction de la complexité du sujet et du degré de controverse du problème abordé. Dans cette perspective, on peut le considérer comme une preuve de l'autonomisation des jurés, qui à mesure qu'ils montent en compétence, abandonnent leur posture initiale de délégation du savoir sur l'encadrement et optent pour une posture de distance plus critique vis-à-vis de l'expertise et de leur « mentors ». D'ailleurs, l'animation est rompue à cette dynamique de « désaffiliation critique » et sait se mettre en retrait lorsque le groupe est suffisamment autonome pour fonctionner seul, comme le montre cet extrait :

> « [Panéliste] : Mais pendant les deux dernières séances, l'équipe d'animation n'était plus très présente, ce n'est pas négatif ce que je dis mais elle était bien en retrait. Non, on était complètement maître, moi à aucun moment je me suis senti taclée ou réorientée. Moi je ne me suis pas senti comme ça. Il y en a qui se sont senti comme ça ? » [Extrait d'entretien d'évaluation]

Cela dit, les styles de guidance varient d'un cabinet d'études à un autre, et il serait intéressant d'en construire une typologie plus solide qui permette aux observateurs des démarches participatives d'inscrire positivement et franchement ce point - qui, nous semble-t-il, est trop souvent passé sous silence - dans leurs grilles de critères d'évaluation.

2. Le Grand témoin

Le récit de l'atelier et l'examen de la trajectoire des recommandations (chapitres 5 et 6) ont mis en avant la figure d'un Grand témoin (GT) qui, en adaptant le cahier des charges qui lui était initialement imparti, pouvait influer sur la dynamique de production collective. Le GT se faisait généralement le dépositaire de la dimension intellectuelle du débat, en assurant notamment l'introduction de termes « savants » : « évaluation [des politiques publiques] », « transversalité [des services] », « boucle de rétroaction » sont autant de termes introduits dans le débat visant à « prendre de la hauteur ». Certaines de ses interventions, assez longues, revêtaient un caractère académique ou intellectuel ; il les présentait alors comme « *compliqu[ant] un peu les choses* » et dont certaines pouvaient avoir un caractère relativement injonctif. Là encore, voyons si les dires des jurés recoupent notre analyse.

a. *Un guide éclairé et socratique*

Le haut niveau de réflexion intellectuelle du GT était une source d'admiration pour la plupart des panélistes qui considéraient souvent ses interventions comme un horizon régulateur du débat :

> « [Laurent Soriano] : Qu'est ce que vous pouvez me dire sur le GT ? En quoi a-t-il été utile si ça a été le cas ?
> [Panéliste] : Moi je pense qu'il a été utile pour préciser des choses, parfois pour recadrer aussi quand ça nous arrivait de nous écarter du sujet parce que ça nous arrivait des fois. Nous aider à préciser nos pensées parce qu'on donnait nos idées en vrac et "*débrouillez-vous avec ça"* mais bon parfois c'était parfois du travail de finesse pour faire ressortir…
> [Laurent Soriano] : Vous pensez à un rôle de canalisateur et de précision c'est ça ?
> [Panéliste] : Oui, ou quand nous on n'arrivait pas à exprimer une chose, lui il y arrivait mieux et du coup ça nous aidait nous à avancer dans la réflexion. » [Extrait d'entretien d'évaluation]

Le GT est ainsi souvent salué pour son travail de synthèse, de clarification, d'analyse et d'élévation des termes du débat. Partant, il exerçait un poids tutélaire indéniable dans la conduite

et l'orientation des discussions collectives, comme on a pu en faire l'hypothèse dans l'analyse des lignes de débat et la trajectoire des propositions. Ce que confirment les entretiens :

> « [Panéliste] : On mettait quelqu'un en piédestal, c'était [le GT], c'était vraiment autre chose.
> [Laurent Soriano] : Comment vous l'avez perçu ?
> [Panéliste] : On va dire une lumière. C'est vrai que moi j'adorais ses comptes-rendus de fin d'atelier. Ce qu'il raconte, sa prestance quand il lisait ou il résumait la journée, je trouvais ça vraiment génial.
> [Laurent Soriano] : Qu'est ce que ça vous a apporté ?
> [Panéliste] : Il résumait notre atelier le samedi en fin d'après midi et ça nous aiguillait. Il disait : "*oui là je sens qu'on est dans le bon, dans le vrai mais il y a encore des divergences, des écarts…*". Il nous guidait quoi. » [Extrait d'entretien d'évaluation]

Parfois, le GT se faisait aussi « *l'avocat du diable* » pour faire réagir les jurés et les inciter à assumer plus ouvertement leur point de vue sur une question. Ce style d'accompagnement, que l'on peut voir comme une méthode de « provocation socratique », était relativement stabilisé et repérable par la locution « *je vais faire de la provocation* ». Il pouvait aussi être « blagueur » avec des interventions qualifiées comme « *impertinentes* » ou « *humoristiques* » pour faire passer une idée, objecter une proposition ou encore enjoindre les jurés au consensus :

> « [Panéliste] : c'est quelqu'un [dont] on sent qu'il a l'habitude comme ça de mener des groupes, sa façon de faire le point ou sa façon un peu provocante de lancer le débat, c'est utile tout à fait. Pour moi il a vraiment eu un rôle de facilitateur, il se faisait parfois l'avocat du diable pour nous faire réfléchir autrement et nous faire sortir de nos schémas habituels. » [Extrait d'entretien d'évaluation]

La stratégie de maïeutique socratique du Grand témoin incitait ainsi les panélistes à penser « autrement » et à se projeter plus franchement dans les propositions qu'ils formulaient.

b. Un manipulateur et un « mouchard » ?

Du point de vue qualitatif, au fil de la délibération, les interventions du GT pouvaient prendre un caractère plus injonctif et exercer une influence majeure sur l'opinion des jurés et la traduction des propositions, comme par exemple dans la discussion du paragraphe III « devoir citoyen » d'Hélène, consacré à la proposition d'éléments de gouvernance participative « pour le futur » :

> « [Le GT] : sans faire de procès d'intention, il faut que vous précisiez ce que vous voulez, pour qu'il n'y ait pas un oui puis une récupération passive… [Montrant du doigt la question

> III d'Hélène] Parmi les réponses bien sûr il faut confirmer la mise en place de quelque chose, mais il faut s'assurer qu'ils puissent vous répondre sur des points précis
> [Hélène] : ça c'est le futur, pour moi…
> [Le GT] : non, ce n'est pas le futur, c'est déjà le présent ; c'est de dire déjà présentement, c'est ce que vous voulez
> [Hélène] : oui, c'est vrai, c'est ce qu'on veut dès maintenant » [Extrait d'interprétation vidéo]

Ici, l'injonction du GT joue un rôle déterminant et il est difficile d'avancer que sans son intervention, la jurée aurait évolué d'elle-même de l'inscription de ses pistes d'amélioration du « futur » au « présent ». Cette posture d'orientation des termes du débat a été soulignée comme une « manipulation positive » :

> [Panéliste] : Il avait un rôle déterminant dans la conclusion du groupe parce qu'en fait on s'est complètement appuyé sur ce qu'il a dit pour faire notre restitution. Il aurait rédigé quelque chose de complètement différent, je suppose qu'on se serait quand même appuyé dessus, donc en ce sens on a quand même été un peu manipulé par lui. Mais on a été manipulé de manière intelligente, constructive, cohérente, moi je n'y vois aucun inconvénient.
> [Laurent Soriano] : Une manipulation positive ?
> [Panéliste] : Oui, une manipulation positive. » [Extrait d'entretien d'évaluation]

Cette politique d'encadrement amène à se demander si la réflexion citoyenne, pour être productive, doit être « intelligemment manipulée ».

D'autres panélistes s'interrogeaient de façon plus critique sur le rôle que le GT avait dans la procédure et sur les raisons et motivations de la présence de ce personnage qui ne faisait ni partie de la maîtrise d'ouvrage, ni de l'encadrement, mais qui n'était pas un des leurs non plus. Dans cet environnement caractérisé par le double doute sur le mandat et les intentions des commanditaires de la démarche, certains d'entre eux étaient même tentés d'alimenter la théorie de l'espionnage, le GT pouvant très bien être un infiltré du pouvoir :

> « [Panéliste] : Autrement on a eu… comment on appelle ça, le Grand témoin… Très gentil, un type super mais je m'en méfie… Ah s'il entend ça… Je m'en méfie très dur, je me suis dis : "*mais qu'est ce qu'il fout là celui là* ?". Il ne dit rien, il est là, il écoute tout… Je l'appelais "le mouchard", moi. Non mais c'est un homme super sympa (…) [Il] nous a bien guidés aussi, c'était important son rôle, il écoute tout le monde et il fait son petit truc. Et puis il peut nous diriger. » [Extrait d'entretien d'évaluation]

Fort heureusement, les doutes se sont assez vite évanouis, et le GT a laissé un souvenir positif de bonhomie et d'intelligence éclairée. Seule son intervention à la restitution publique, qui consistait en un discours sur le doute et la confiance, a fait l'objet d'opinions très contrastées. Pour certains,

c'était un discours remarquable qui permettait de prendre de la hauteur par rapport à l'expérience de l'atelier :

> « [Laurent Soriano] : Comment est ce que vous avez perçu le GT?
> [Panéliste] : Super ! Ah oui, super. Il avait une manière de synthétiser ce qui ressortait du groupe, d'analyser les choses. Et puis son allocution à la fin [de la restitution publique] était super, ça faisait longtemps que je n'avais pas entendu un texte aussi bien. C'était un niveau très, très élevé mais c'était bien, quelle réflexion ! »

Pour d'autres, c'était un « numéro de claquettes » peu approprié et qui « planait à quinze mille » :

> [Panéliste] : « Le GT est un type que je trouve fabuleusement intelligent mais qui s'est beaucoup discrédité lors de son intervention finale [lors de la restitution publique]. Il a été très utile dans le groupe, il a vraiment joué un rôle important en faisant la synthèse, en ouvrant des débats mais sa dernière intervention ça planait à quinze mille… J'ai trouvé ça pas très pertinent »
>
> ×××
>
> « [Laurent Soriano] : Qu'est ce que vous avez pensé du GT ?
> [Panéliste] : Il nous a fait un numéro de claquettes.
> [Laurent Soriano] : C'est-à-dire ?
> [Panéliste] : A la fin, à la restitution il nous a fait un numéro de claquettes. Comment dire ? J'étais un petit peu perplexe avec lui, comment exprimer ça ? De temps en temps ses interventions étaient peut-être plus ciblées mais moi son intervention m'égarait des fois.
> [Laurent Soriano] : Une raison particulière à ça ?
> [Panéliste] : Trop littéraire. Trop conceptuel. (…) moi ça ne me parlait pas trop [son discours, ndlr], ça me faisait sourire mais ça ne me parlait pas trop. Mais bon, fort sympathique. » [Extraits d'entretiens d'évaluation]

D. Les outils de formation

Concernant les choix méthodologiques pour la formation des participants, l'évaluation est globalement positive, mais les « pièces » font l'objet de jugements assez contrastés. Les outils de formation didactique apparaissent comme assez indigestes. Les entrées plus « sensibles », et en particulier le recours au théâtre-forum (TF), ont été davantage appréciés.

1. La formation didactique

Pour certains jurés, l'information fournie était de qualité et a permis une appropriation correcte des tenants et aboutissants d'une question complexe. Pour d'autres, au regard du temps imparti, elle était beaucoup trop dense et difficile à ingérer. Derrière la délicate question du

« juste » calibrage de l'information et des choix méthodologiques d'apprentissage pédagogique, se profile celle de l'inclusion procédurale et de l'égalité de traitement entre des citoyens inégalement dotés en ressources culturelles, argumentatives et cognitives.

a. Exposés didactiques et dossier documentaire

A la question « est-ce que vous avez trouvé l'information suffisante / pertinente pour vous permettre de répondre à la question ? », une minorité de panélistes l'a trouvée satisfaisante, à l'instar de cet extrait :

> « [Panéliste] : Le délai était très court mais à mon avis les informations étaient suffisantes et pertinentes. Je crois que le danger aurait été, comme on disait tout à l'heure de s'appesantir sur la misère du monde, on aurait pu dévier sur un truc un peu pleurnichard du genre : "*il y en a qui n'ont pas l'eau, il y en a qui ne peuvent pas payer…*", des trucs comme ça qui à mon avis ne pouvaient rien apporter au niveau local quoi. Là où je rends hommage à l'encadrement c'est que justement on est resté dans des trucs qui étaient à notre portée et sur lesquels on peut avoir une possibilité de jouer. Et ça, ça me paraît capital »
>
> ×××
>
> « [Laurent Soriano] : Cette information, est-ce qu'elle était suffisante ?
> [Panéliste] : Oui, vu le temps qu'on avait pour la digérer, oui. Trop d'information on n'aurait pas pu mais maintenant si la formation avait duré trois ou quatre mois alors oui on aurait pu en voir plus. Vu le temps imparti, il fallait déjà se l'approprier l'information »
> [Extraits d'entretiens d'évaluation]

Si on se réfère à l'opinion de ces panélistes, l'information était certes dense, mais « suffisante » et « pertinente ». Elle a permis aux jurés de s'équiper convenablement pour répondre à la question qui leur était posée et éviter de verser dans une contribution « pleurnicharde ». Mais il nous faut préciser que ceux partageant ce point de vue faisaient partie du « peloton de tête » en matière de contribution au débat. Pour la majorité des jurés, l'information au regard du temps imparti a constitué un point de critique important.

Une grande partie des panélistes met en avant la difficulté d'ingérer cette masse d'informations « très techniques » en si peu de temps :

> « [Panéliste] : On avait quand même des supports papier importants, ça on n'a pas été lésés là-dessus, des camemberts, des schémas…
> [Laurent Soriano] : Il y a un moment où vous vous êtes senti perdue ?
> [Panéliste] : Ben quand je lisais les papiers, oui il y en avait un petit peu trop à lire. »
>
> ×××

> « [Panéliste] : Le souci c'est qu'après le premier week-end on avait plein de papiers, après le deuxième week-end on avait plein de papiers, du coup on a une masse de papiers et du coup c'est ingérable, moi j'avais mes papiers et je les ai pas trop relus, un petit peu et du coup ça donne une masse d'information qui est un peu indigeste. C'est vrai que l'information c'est quelque chose de compliqué, parce qu'être à jour sur la démocratie participative, il y a pas mal d'information à ingurgiter. Sur l'eau, la thématique de l'eau, c'est encore pire, donc c'est vrai qu'on a été pas mal outillés, maintenant c'était un laps de temps qui était bien réduit et du coup c'est compliqué en fait parce que moins d'informations, je ne sais pas ce que ça aurait donné, plus d'informations je ne sais pas non plus. C'est difficile répondre parce que… Après, plus de temps je ne sais pas si ça aurait changé grand-chose, je ne sais pas si on aurait pris plus de temps pour les lire ces informations. Personnellement, si j'avais eu plus de temps, je ne sais pas si j'aurais pris le temps de les lire. » [Extraits d'entretiens d'évaluation]

Comme on le voit, il est délicat de déterminer le seuil suffisant d'information à fournir à un cercle de citoyens profanes sur une question généralement complexe et aux multiples ramifications thématiques. Dans notre esprit, il fallait que les panélistes aient à disposition un socle documentaire solide. Comme cela consistait à couvrir les différentes facettes de deux sujets (l'eau potable et la démocratie participative), l'ensemble était volumineux. Quand bien même nous avions rédigé un sommaire en incitant les jurés à « piocher » dans le dossier en fonction des questions qu'ils se posaient, la taille du dossier en lui-même pouvait être dissuasive et le volume d'informations à digérer, décourageant. Dans le même temps, comme le reconnaît ce panéliste, il était difficile de faire l'impasse sur tel ou tel aspect du sujet sans ensuite engendrer des frustrations suite à des questions restées en suspens. Par ailleurs, la réaction première des panélistes à la fin du WE1 consistait à réclamer « *des coupures de presse, des dossiers, des extraits de loi* ». Cela nous avait incité à ne pas pratiquer de coupes dans le dossier documentaire.

Pour d'autres panélistes, c'est aussi le degré de technicité de l'information fournie qui posait problème, avec toujours en filigrane l'écueil de la temporalité serrée pour l'appropriation des informations :

> « [Laurent Soriano] : Comment est ce que vous auriez aimé que l'information vienne à vous pour que vous puissiez comprendre plus facilement ?
> [Panéliste] : Avec des mots plus simples. Les intervenants je n'ai pas pu les questionner parce qu'aussi il y avait cette faute de temps, si on avait eu cette préparation avant, sans forcément qu'on soit tous ensemble parce que je sais que c'est un investissement, les personnes qui, les représentants, les animateurs, ils ne sont pas là en tant que bénévoles… Qu'on ait le temps d'éplucher tout ça (…) Mais l'information c'était trop d'un coup. (…) Et puis il y a toujours cette information, comme on dit, "trop d'info tue l'info" et bien il y a des personnes ça dépend des cerveaux… Il y en a qui vont réussir à digérer ça et puis d'autres [qui] ne vont pas y arriver. »

×××

> « [Panéliste] : C'est vrai qu'on débarque [dans l'atelier] et puis il faut comprendre tout ça, comment ça fonctionne, ce n'est pas évident alors en plus quand il y a des personnes qui nous expliquent avec leurs mots à eux… Moi j'ai trouvé vraiment que c'était un discours polytechnique. J'ai trouvé ça très intéressant mais très compliqué, tous les dossiers qu'on a reçus, ça aurait été bien de les recevoir avant pour prendre le temps de les lire et analyser les choses (...). Je pense qu'on n'était pas assez préparé et puis voilà, on arrive ici en terrain conquis avec des personnes qui vont nous expliquer comment ça fonctionne et puis qu'on est des personnes lambda, moi c'est vrai que j'avais du mal à comprendre, on parlait d'un sujet et puis d'un autre, on passait du coq à l'âne. » [Extraits d'entretiens d'évaluation]

b. L'investigation

De son côté, le choix méthodologique de l'investigation ouverte d'experts pour le WE2 et plus généralement, le choix des intervenants dans l'atelier, a été l'objet d'une évaluation très positive de la part des jurés qui ont trouvé que les interventions étaient de qualité. Voici deux courts extraits d'entretiens pour étayer ce point précis :

> « [Panéliste] : C'est vrai qu'on a été quand même bien entouré, il y a eu des intervenants de qualité, quelque part très pédagogues donc on a eu quand même quelques billes en main (…) des gens de qualité et compétents »

×××

> « [Laurent Soriano] : Cette information, est-ce qu'elle était claire ?
> [Panéliste] : Elle était claire, les intervenants qu'on a eus, c'était un honneur de les entendre. Ils étaient tous convaincus et habités par le sujet. » [Extraits d'entretiens d'évaluation]

Les intervenants auditionnés ont ainsi été salués pour leur compétence et leur investissement, ils ont en ce sens été considérés comme des éléments de l'encadrement à part entière. Notre analyse des lignes de débat et de l'itinéraire des propositions inscrites dans l'avis final a par ailleurs montré l'influence déterminante des auditions dans la formation de la délibération collective. Mais les jurés ont également regretté de n'avoir plus de temps pour questionner les experts.

⌖ ⌖ ⌖

Manque de temps dans les séances pour approfondir les auditions, manque de temps entre les séances pour « éplucher » et ingérer une information technique… Ces remarques invitent à reconsidérer la programmation et le séquençage de telles procédures, qui, dans un souci de favoriser l'information contradictoire, sont souvent caractérisées par un planning dense et un programme à dérouler tambour battant. Dans notre propre cas, peut-être qu'avec moins de matière, les jurés se seraient mieux débrouillés, ou en tout cas se seraient moins embrouillés. Sur

ce point, l'équipe de conception *Dem'eau* a sous-estimé la mise en garde de l'animation qui soulignait la nécessité de « *pousser les meubles dans le coin* » en privilégiant les plages de réflexion collective, fût-ce au détriment du temps de formation technique.

2. Le théâtre-forum

Les bénéfices du théâtre forum (TF) ont été multiples, de la cohésion de groupe à l'incarnation du mandat, en passant par l'allègement de la charge pesant sur les jurés.

a. Le soulagement de la charge et la cohésion de groupe

Les jeux de « chaîne humaine » proposés lors des WE ont détendu l'ambiance ; par ailleurs ils ont fait prendre conscience aux jurés qu'ils étaient tous à égalité dans l'exercice et qu'ils faisaient partie d'un collectif. Les exercices de mise en cohésion, qui consistaient à tenter de coordonner des gestes impossibles à faire simultanément, ont permis de dédramatiser la portée de l'échec :

> « [L'animatrice Myrtil] : Je n'aurai qu'une seule question, du coup : est-ce que vous avez réussi ce dernier jeu ?
> [L'ensemble des panélistes, *en chœur*] : Non !
> L'animatrice Myrtil] : Et bien c'est très bien parce que vous voyez, on n'est pas là ce soir forcément pour réussir.
> [Jean, *se tournant vers le reste du groupe*] : Oui, et puis une deuxième question : est-ce qu'on a rigolé ?
> [L'ensemble des panélistes] : ah ça oui ! » [Extrait d'interprétation vidéo]

Ces exercices ont également facilité la connaissance interpersonnelle en faisant « tomber les murs » :

> « [Laurent Soriano] : Et avec les autres membres du panel, le contact est-il bien passé ?
> [Panéliste] : Oui. D'une part c'est grâce à l'équipe d'animation et puis le théâtre forum qui justement a fait beaucoup pour faire tomber les murs
> [Laurent Soriano] : Qu'est ce que vous pouvez me dire là-dessus ? En quoi ils ont été utiles ?
> [Panéliste] : Déjà ils nous ont fait rire donc rien que pour ça bon, ils nous ont fait travailler ensemble dans la franche rigolade, donc tout de suite ça fait tomber les *a priori* du genre "*il a une tête bizarre*", "*il vient de tel quartier*"(…) Faire une machine à cinq aussi [un des exercices proposés, ndlr], donc voilà, qu'est-ce qu'on fait ? Qui fait quoi ? Cela permet de reconnaître les meneurs, ceux plus en retrait, le ou la pragmatique, le ou la rêveuse…
> [Laurent Soriano] : Vous avez pu identifier des profils ?

> [Panéliste] : Oui, pas sur tous mais sur deux trois personnes, grâce au TF. On avait tous de l'humour, ça c'était très important »
>
> ×××
>
> « [Panéliste] : Je ne sais plus si c'était le premier jour ou le premier week-end, je ne me souviens plus trop mais les jeux dans l'espace qu'ils nous ont fait faire avec les mains… Déjà comme on s'est tous levé et trouvé au milieu, tout de suite cette distance ou la timidité, elle tombait bien plus facilement. Le fait de dire : "*bonjour, je suis un tel un tel*". Tout de suite on se souvient plus des noms. C'était une aide à la communication entre nous. » [Extraits d'entretiens d'évaluation]

Quasiment tous les entretiens soulignent la qualité du TF à souder le groupe en collectif. Un panéliste souligne que « *ça a plus d'impact parce que c'est ludique et que ça fait participer les gens* ». Pour tel autre, ça a permis « *de casser la glace [et] d'accélérer un processus qui aurait peut-être pris des semaines* ». Le TF a aussi « *créé un lien dans le groupe de travail et ça a détendu l'atmosphère* ». D'après un autre panéliste, « *ça a permis de faire tomber un peu cet espace qui était entre les gens* » et ça a été « *une aide à la communication entre [les jurés]* ». Selon cet autre juré, ce fut « *un déclencheur qui engage les gens à la rigolade et les détend pour aborder le sujet* ». Le détour par le ludique sur une scène symbolique où « il ne pouvait rien arriver de grave » a ainsi joué un rôle positif dans la mise en bonne disposition délibérative des jurés :

> « [Panéliste] : Moi je trouve que le TF était bienvenu parce que nous oblige à sortir de soi même pour tenir des rôle et là aussi je pense que tout le monde s'y est mis. C'est vrai ça fait sauter des blocages »
>
> ×××
>
> « [Panéliste] : Vraiment je tire mon chapeau à l'organisation, j'ai trouvé ça très bien. Et à mon avis, l'idée de génie c'était l'intervention de la compagnie de TF (…) Comme c'était du jeu et qu'il y avait un détour ludique, le danger était émoussé, ce qui facilitait à mon avis la prise de conscience, le fonctionnement intellectuel ; il n'y avait pas d'inhibitions liées à la panique.
> [Laurent Soriano] : L'échange a été facilité par ça aussi ?
> [Panéliste] : Oui absolument. Et la création du groupe a été très dépendante de ça aussi. Et puis surtout, bon, créer un groupe cohérent on y arrive, mais il faut beaucoup plus de temps et là c'était rapide, parce que déjà au bout de deux rencontres, le groupe était fait à mon avis.
> [Laurent Soriano] : Tu penses que cette cohésion vous a rendu du coup plus légitimes ?
> [Panéliste] : Surtout ça a permis de travailler dans la même direction et ça a évité des conflits et de supporter le comportement des autres. Une ouverture d'esprit qui à mon avis, était capitale. » [Extraits d'entretiens d'évaluation]

Le TF a enfin joué un rôle prépondérant face aux velléités de désistement de certains panélistes :

> [Panéliste] : Heureusement qu'il y a eu la compagnie Myrtil' parce que c'est ce qui a mis un lien dans le groupe de travail, parce que d'une part on ne connaissait personne et puis ça a

détendu l'atmosphère. Au début on se regardait et on se disait simplement bonjour. Le fait de se toucher, de se masser [pendant les jeux de chaîne, ndlr]… C'est clair que la première soirée, on a fait connaissance… Je me suis dit : "*pourquoi ne pas essayer demain ?*", parce que j'étais prêt à abandonner, m'excuser au départ et puis… "*Non, pourquoi ne pas essayer demain ?*" » [Extrait d'entretien d'évaluation]

b. L'incarnation du mandat

De leur côté, les saynètes de TF en WE3 ont rempli un rôle essentiel d'incarnation du mandat pour les jurés. En projetant et en mettant en scène leurs interrogations sur la CCSPL et sur la participation dans le domaine de l'eau potable, les saynètes ont permis aux jurés de s'approprier les tenants et aboutissants de la question posée, comme le montre cet extrait du débriefing général :

« [*Brigitte, à l'ensemble du groupe*] : tout ce qui a été dit on l'a dit, on l'a dit [au cours de l'atelier] !
[Garance] : c'est ça aussi le rapport de forces, c'est nos propositions qui vont justement être confrontées à une certaine réalité, enfin moi je l'entends comme ça, effectivement sur chaque scène on voit bien que quand tu dis ça, on te répond quoi ? Qu'est-ce qui arrive dans la réalité à ta proposition ?
[L'animatrice Myrtil] : je vous ai dit, on est sur une scène symbolique ce soir, il ne peut rien nous arriver et on peut tout essayer.
[Françoise] : moi ce que je trouve très bien, c'est que ça a un côté très concret ; parce que c'est vrai que pendant les deux premiers week-ends on a parlé de beaucoup de choses et moi j'étais un petit peu perdue parce que c'était très abstrait, c'était du discours et en plus moi je suis arrivée en cours à cause de mon travail et ça me paraissait très abstrait. Et là ce que je trouve intéressant c'est que ça met en lumière les éléments, c'est clair, c'est concis… » [Extrait d'interprétation vidéo]

Ce processus de mise en scène des éléments traités lors des WE 1 et 2 a permis aux panélistes de se remémorer le contenu et la qualité des pistes qu'ils avaient déjà formulées (« *tout ce qui a été dit dans ces saynètes, on l'a dit dans l'atelier* »), ce qui les amène à réaliser qu'*in fine*, ils ont déjà effectué un travail important de réflexion collective.

Dans le prolongement du TF, soulignons que la visite de l'usine a été une entrée pédagogique « sensible » très appréciée des jurés. Elle a tout d'abord été un complément efficace d'information, d'autant plus appréciable que les jurés étaient très désireux d'avoir des éléments d'information sur le fonctionnement concret du service d'eau potable et des enjeux techniques de la gestion d'un tel bien. Ce fut aussi un moment de convivialité important, au même titre que les à

côtés de l'enceinte solennelle de débat, en constituant un espace où les jurés ont pu se retrouver sans avoir l'impression d'être sur les bancs de l'école :

> « [Panéliste] : on avait beaucoup de moments où on pouvait parler entre nous, de façon détendue. (…) On a fait une visite, ça aussi c'était bien parce que ça permet de créer du lien entre les personnes aussi. » [Extrait d'entretien d'évaluation]

Nous aimerions terminer cette évaluation de l'atelier citoyen *Dem'eau* en évoquant la portée contrastée de l'expérience sur les jurés.

3. LA PORTEE DE L'EXPERIENCE SUR LES JURES

A. Des jurés frustrés, largués, indifférents

Eclipser le doute sur le mandat et sur les intentions des commanditaires a été chronophage. Les entretiens ont confirmé que cela avait entrainé, pour certains jurés, une frustration quant au manque de temps pour l'approfondissement des pistes de réflexion et conséquemment, quant à la production finale, comme en témoignent ces morceaux choisis :

> « [Laurent Soriano] : Vous auriez aimé avoir plus de temps ?
> [Panéliste] : Ah oui, c'est clair. Mais bon, quand on a relu le rapport, on l'a relu chez nous et tout et on n'a pas été percutant dans ce qu'on a voulu… C'est une première. Et c'est vrai que le temps, c'est un reproche que je fais, c'est un sprint, ce n'est pas un marathon, c'est un sprint. Rapidement il a fallu qu'on se mette à niveau et rapidement il a fallu rendre un rapport et je pense que c'est pour ça qu'on s'est un peu emmêlé à la fin sur le rapport, ça a été la précipitation. Je ne critique pas le travail qui a été fait parce que moi je n'ai pas fait partie [de la relecture] du rapport, ce qu'ont fait [les jurés membres du comité de relecture] je trouve ça très bien, mais il y a des choses qu'on a zappées. » [Extrait d'entretien d'évaluation]

L'avis général du groupe sur la qualité de la production finale est dominé par le sentiment qu'avec plus de temps, le résultat aurait pu être plus abouti :

> « [Panéliste] : C'est vrai qu'on a eu quand même pas mal de choses à faire… Je n'ai pas fait autant que ce que je voulais faire, ma réflexion n'est pas allée aussi loin que ce que j'aurais voulu. Un mois pour digérer le travail, l'information… C'était impressionnant, moi je me suis dit : "*mais qu'est ce qu'ils nous racontent, on ne va jamais rien sortir de là*". Et puis bon à la base moi je savais qu'il y avait les deux machins, c'est-à-dire, le truc de l'eau et le truc de la

démocratie et c'était énorme. L'eau on a jusqu'à demain à en dire et la gouvernance, ça en est à ses balbutiements quoi. C'est pour ça moi je dis, il y avait deux choses et ensuite par rapport à la gouvernance il aurait fallu qu'on ait plus de temps, plus de réflexion, il aurait fallu une bonne partie formation avec une partie réflexion à côté et après vraiment réfléchir, travailler un peu plus quoi. Moi je sais que j'aurais pu mais il y en a pour qui c'était peut-être suffisant. »

×××

« [Panéliste] : Le résultat de l'atelier est bien mais il ne va pas assez loin à mon sens.
[Laurent Soriano] : Qu'est ce que vous voulez dire par là ?
[Panéliste] : On a manqué de temps pour développer plus de choses, entrer plus dans le détail de certaines choses. (…) Même si j'ai un peu ce sentiment de frustration, de ne pas avoir été assez loin. Pour moi on n'a pas assez proposé de choses concrètes, il y avait beaucoup de : "*c'est comme ça, on pense, ça serait bien, il faut*" mais pas seulement ce côté factuel.
[Laurent Soriano] : L'avis n'a donc pas été assez loin pour vous donc.
[Panéliste] : Oui. Même si l'avis est là, le cœur de nos idées est là, mais il manque à mon sens de développement.
[Laurent Soriano] : c'est juste une question de temps selon vous ?
[Panéliste] : Essentiellement oui, c'était court quand même. (…) C'est vrai que j'ai quelques regrets sur la qualité du travail, il aurait fallu aller plus en profondeur » [Extrait d'entretien d'évaluation]

×××

« [Panéliste] : Le sentiment que la production finale est un peu frustrante ? Oui. Je ne sais pas moi, parce que je crois que ce qu'on attendait de nous c'était une idée sur un changement d'orientation, pas la réorganisation complète et détaillée de la structure vous voyez. Bon c'est vrai que quand on relit l'avis final, c'est vrai que par moments il est un peu creux, un peu redondant, bon, c'est vrai qu'on aurait pu faire mieux si on avait eu plus de temps » [Extraits d'entretiens d'évaluation]

On retrouve d'ailleurs dans les entretiens la tension qui a habité le groupe concernant les termes de sa mission : fallait-il *« descendre dans le détail et le concret »* des recommandations, ou au contraire, « *donner des lignes d'orientation* » aux élus ? Quoiqu'il en soit, le constat général du manque de temps pour l'appropriation et la production collectives plaide en faveur d'une révision du protocole des démarches de type « mini public » qui tend à se stabiliser autour de trois week-ends : cela laisse finalement peu d'espace pour la maturation des informations et le déploiement de la délibération collective. Dans notre cas précis, ce manque de temps pour la délibération donne aux jurés l'impression que des éléments ont été « zappés » du rapport final, ce qui interroge la fidélité du produit par rapport aux attentes du groupe producteur.

Par ailleurs, la difficulté de s'approprier un tel mandat dans des délais restreints a parfois engendré un « largage » temporaire pour certains jurés. Nombre de panélistes reviennent sur leurs propres difficultés à se maintenir dans la procédure ou celles de leurs pairs, le risque du désistement ou de la mise en « hors-jeu » n'étant jamais très loin :

> « [Panéliste] : je vais vous dire qu'il y a des moments, y'a des heures où on lâchait parce sur toute une journée à parler de chiffres, pas que des chiffres mais de gestion, de CCSPL, y'a des moments on sentait qu'il y en avait qui lâchaient hein.
> [Laurent Soriano] : C'est vrai ?
> [Panéliste] : Oh là là, moi aussi y'a des moments où je partais » [Extrait d'entretien d'évaluation]
>
> ×××
>
> « [Panéliste] : contrairement à certaines personnes, j'avais déjà une réflexion très avancée sur la démocratie participative donc moi je comprenais tout ce qui était dit, et je voyais certaines personnes complètement larguées. Parce que la démocratie participative c'est un peu de la masturbation intellectuelle pour ne pas dire… On analyse beaucoup les choses, on utilise beaucoup des termes compliqués etc. Et puis ça manque souvent de concret pour beaucoup de personnes, la démocratie participative. (…) il y en a beaucoup au début qui m'ont dit : "*mais qu'est ce que je fous là* ?"
> [Laurent Soriano] : Manque de connaissances…
> [Panéliste] : Oui et puis des fois on volait assez haut quand même. Sur la démocratie participative… Conceptualisation… » [Extrait d'entretien d'évaluation]

Que ce soit pour leur propre cas ou pour décrire les réactions observées chez leurs pairs, le phénomène de « largage » est clairement décrit par les jurés, qui en attribuent la causalité soit à la densité et la technicité de l'information, soit à la durée des séquences didactiques, soit à la conceptualité du sujet abordé, soit à une combinaison des trois éléments.

Pour certains qui ne souhaitent ou ne peuvent ni protester (*voice*), ni sortir (*exit*), et dont le comportement ne se traduit pas par une « distanciation ironique » (Barbier, 2005), le largage se soldera par une indifférence et un comportement « apathique » (Bajoit, 1988) consistant à occuper silencieusement une chaise :

> « [Panéliste] : Les autres, ça leur a sans doute plu mais moi j'ai mis le doigt dans un engrenage (…). Dans l'atelier j'ai du parler deux ou trois fois, et encore, c'était pour des histoires de fautes d'orthographe… C'est tout, comme quoi mon intérêt… Tu sais quoi, moi j'étais là plus en observateur qu'autre chose, je l'ai senti comme ça. Non pas que le groupe m'a fait sentir ça, c'est moi qui ai décidé de faire comme ça parce qu'à un moment donné, je n'arrivais plus à comprendre et ça me gonflait. Et puis quoi, il faut attendre six mois pour avoir une réponse, moi je n'attends pas six mois, les actions peuvent être mises en place bien avant. Moi je fais, je continue mon petit bonhomme de chemin comme avant l'atelier *Dem'eau*. » [Extrait d'entretien d'évaluation]

Les phénomènes d'apathie et d'apnée mentale n'échapperont pas aux jurés plus aguerris dans l'activité délibérative :

> « [Panéliste] : Il aurait sans doute fallu plus outiller ces personnes-là. Même en termes de prise de parole, qu'ils ne se sentent pas gênés de prendre la parole » [Extrait d'entretien d'évaluation]

Ces extraits ne questionnent pas tant la possibilité des formes de démocratie technique que ses conditions de faisabilité. Les questions conceptuelles et politiques dans des domaines techniques comme celui de la gestion de l'eau potable peuvent être considérées comme « abstraites » par les citoyens ordinaires. Même si dans notre cas, l'appropriation du mandat a particulièrement empiété sur le programme, le temps nécessaire à la reformulation collective de la commande nous semble généralement sous-estimé dans ce type de dispositif. Il n'est pas rare qu'un nombre plus ou moins conséquent de jurés subissent pendant un long moment la démarche avant de comprendre « ce qu'ils font là ». Pour être suivie d'effets probants, la délibération nécessiterait *a minima* : des plages de temps suffisantes pour l'appropriation d'informations préalablement vulgarisées ; des espaces d'aération et de retour sur les questions - qui sont trop souvent compressés par le rythme de la procédure ; des outils de formation pédagogiques plus innovants et qui restent à inventer ou à importer dans le protocole des démarches participatives. La programmation d'une plage de jeu permettant d'explorer et d'incarner le mandat à l'entrée de la procédure pourrait constituer un élément de réponse. Nous y reviendrons dans le cadre conclusif de cette thèse.

B. Un apprentissage civique à degrés divers

Que ce soit dans leur réaction par rapport au quiproquo sur le mandat (entre négation - « *on nous a parlé de l'eau* », soupçon - « *ils se foutent de notre gueule* » et concession - « *j'ai relu les papiers, c'est vrai qu'on a zappé la partie gouvernance* ») ou dans leurs modalités de contribution aux lignes du débat et dans la construction de leurs « prises » sur le débat (entre vigilance et contribution), on a pu voir au cours de l'atelier certains participants jongler entre deux figures majeures de la citoyenneté, à savoir la figure consensuelle du partenaire des pouvoirs publics locaux et la figure contestataire du « citoyen impertinent » (Rui, 2004), notamment Jean, qui argumentait en faveur d'une participation raisonnable et contributive tout en conflictualisant volontiers le débat. La portée de l'expérience s'est effectuée à des degrés très divers pour les participants, d'une évolution de leur définition de la citoyenneté à une réorientation de leur trajectoire d'engagement, en passant par l'acquisition d'un « goût » pour le participatif.

1. Une citoyenneté revisitée

En écho à cette diversité des régimes d'engagement et en réponse aux questions « *qu'est-ce que la citoyenneté, pour vous ? / Est-ce que cette expérience a changé votre conception de la citoyenneté ?* » dans le cadre des entretiens d'évaluation *ex post*, les jurés ont explicité des modalités variées de contribution à la vie publique. Pour certains, la citoyenneté se situe dans une tension entre devoir et plaisir civiques :

> « [Panéliste] : je suis salariée dans une association, mais je suis bénévole dans un tas d'autres choses, j'ai été bénévole… Je dirais presque que c'est mon métier !
> [Laurent Soriano] : Quel rapport à la citoyenneté vous avez ? Je suppose que ça se touche en quelque sorte. C'est lié non ?
> [Panéliste] : Oui forcément ! Puisque le fait de s'impliquer dans une association, un quartier ou dans un domaine particulier, je pense qu'on fait déjà dans le but d'un intérêt commun. Il y a forcément un intérêt personnel parce qu'on fait quand même les choses par plaisir, par attirance. Mais aussi parce que ça peut aussi amener un plus, un mieux à une communauté. Que ce soit l'association de quartier ou une catégorie de personnes.
> [Laurent Soriano] : Ce n'est pas simplement le fait de voter.
> [Panéliste] : Non parce que justement pour moi la citoyenneté elle est au quotidien, ce n'est pas le coup d'aller voter tous les cinq ans selon les élections, certes on a fait notre devoir de citoyen mais si on laisse après, si on part du principe de dire "*bon c'est bon j'ai fait ma BA, maintenant c'est à l'élu de se démerder avec le reste*". Faut pas s'étonner qu'après il y ait des choses qui ne nous plaisent pas et on est plutôt mal placé après pour dire quelque chose si déjà on n'a pas fait quelque chose à notre niveau. » [Extrait d'entretien d'évaluation]

Les démarches participatives ou l'engagement dans des structures associatives constitueraient des « pratiques civiques » (Eliasoph, 2003) susceptibles de contrebalancer au moins partiellement la division politique du travail entre un domaine qui relèverait du savoir de professionnels et un autre qui relèverait au mieux du savoir d'usage ou du bon sens des citoyens profanes : « à l'image du monde antique, on verrait refleurir le "métier de citoyen" et décliner le "fétichisme de la délégation politique" » (Sintomer, 2008, p.131).

A l'issue de l'expérience, d'autres panélistes articulent leur définition de la citoyenneté sur la notion de « pouvoir » :

> « [Panéliste] : Moi j'ai toujours pensé que les gens étaient responsables de tout, que le simple fait de dépenser de l'argent est une responsabilité, que chacun peut peser sur ce qui se passe dans le monde, à son échelle. (…) Si je deviens le mouton qui fait des choix qu'on lui demande de faire par l'intermédiaire de la publicité ou je ne sais quoi, je participe à une dégradation. J'ai un pouvoir, et ce pouvoir je suis préparé à l'exercer, alors l'exercer de manière très indirecte par mes choix de vie et de dépense mais de l'exercer aussi en

> participant à des mouvements, en manifestant, en participant à des organismes. Donc on a du poids et ce poids je veux l'exercer et pas seulement par le vote. » [Extrait d'entretien d'évaluation]

On voit ici comment l'expérience participative peut contribuer à activer une certaine recomposition des modes de participation politique, pour une citoyenneté vécue de façon moins intermittente et plus continue :

> « [Panéliste] : Le seul moyen de donner notre avis dans la communauté urbaine, pour la mairie ou pour des tas d'autres choses c'est d'aller voter, on est bien d'accord. Et là c'est un moyen en plus, c'est un moyen de donner son avis entre deux élections on va dire. Et puis de parler directement, presque directement. » [Extrait d'entretien d'évaluation]

D'autres entretiens insistent sur la dimension sociale du vivre-ensemble :

> « [Laurent Soriano] : Si vous deviez me donner votre définition de la citoyenneté, ça serait quoi pour vous ?
> [Panéliste] : Pour moi la citoyenneté c'est de vivre dans le respect des règles, de vivre dans le respect par rapport aux autres, à son environnement. Pour moi c'est ça. » [Extrait d'entretien d'évaluation]

Enfin, certains jurés envisagent la citoyenneté comme une contribution modeste de l'individu à la vie de la Cité au niveau local, ou encore un réservoir à idées neuves pour les élus :

> « [Panéliste] : Mon rôle c'est… Je ne sais pas, citoyen c'est les droits et les devoirs, la citoyenneté c'est le fait de vivre en communauté, avec d'autres personnes, c'est… Moi ce que je veux en tant que citoyen c'est participer à la vie de la cité, et pouvoir apporter des choses à la vie de la cité »
>
> ×××
>
> « [Panéliste] : Moi je pense qu'en tant que citoyen, ce n'est pas parce qu'on est un petit individu dans un coin qu'on ne peut… On a des bonnes idées quelquefois, maintenant, si personne ne les entend et si personne n'en fait rien, c'est bien dommage. (…) Si je peux amener moi une petite touche, je serais content de moi. » [Extraits d'entretiens d'évaluation]

Ces définitions variées illustrent de façon originale la typologie de G. Jeannot (1998) - explicitée dans le premier chapitre de cette thèse - d'une citoyenneté entre droit(s), devoir(s) et participation aux affaires communes de la Cité.

2. De l'attente d'un retour sur investissement à l'évolution des régimes d'engagement

Au-delà de la révision de leur conception de la citoyenneté, l'expérience de l'atelier a affecté les jurés de façon variable. Elle a suscité des attentes sur les suites de la démarche chez la plupart des jurés et a participé à la construction d'une demande d'écoute politique. La « conscientisation politique » (Blondiaux, 2008) de certains panélistes prend essentiellement forme à travers l'évolution de ces attentes : au départ, les jurés escomptaient principalement de l'expérience, « *l'échange d'idées* » et partageaient le désir de « *rencontrer des gens* ». Lors des entretiens *ex post*, six d'entre eux manifestent clairement leurs attentes sur les suites politiques de la démarche et un retour de la part des élus :

> « [Laurent Soriano] : Est-ce que vos attentes ont évolué au fil du temps ?
> [Panéliste] : Il y a eu une évolution oui (…). Sur le suivi [de la démarche] au début, on n'avait pas forcément d'opinion sur le sujet, c'est vrai qu'on voulait savoir ce que ça donnerait sur six mois mais bon, on aimerait aussi savoir ce qu'il se passe entre temps. Et puis de "*on aimerait*", c'est devenu "*on veut*", donc voilà. (…) On n'a pas envie de se dire qu'on nous prend, qu'on nous fait sortir ce qu'on a envie de vous faire sortir et puis salut… Je ne veux pas dire de retomber dans l'anonymat parce que ce n'est pas le terme, mais [d'avoir] après le sentiment d'avoir été inutile. » [Extrait d'entretien d'évaluation]
>
> ×××
>
> « [Panéliste] : Moi ce que je voudrais dire c'est savoir exactement leur fond de pensée, aux élus, directeurs, responsables… Déjà [le Vice-président à l'eau potable] a promis [d'apporter une réponse], il le fera, faut lui laisser le temps. Alors bon ils ont demandé six mois, moi je trouve ça un peu long, je pensais avant les vacances, parce qu'après les vacances ils vont avoir du taf les mecs. Mais bon c'est comme ça, j'ai bon espoir, ils ont fait des promesses devant tout le monde, ils ne peuvent pas se permettre de raconter n'importe quoi devant tout le monde, c'est ça qui est bien quand il y a du monde. Il y a quand même [le Vice-président au Dialogue Citoyen et à la Gouvernance] aussi, lui je pense que je peux lui faire confiance, j'espère parce que sinon je vais lui secouer les écoutilles… Je suis comme ça moi, je suis chiant, je vais talonner. (…) Alors moi personnellement je serais vraiment en rogne si ça devait s'arrêter comme ça, du genre pas de nouvelles… » [Extrait d'entretien d'évaluation]

D'autres panélistes reconnaissent volontiers « avoir pris goût » à l'expérience participative, tout en conditionnant leur engagement futur à une plus grande prise au sérieux de la contribution citoyenne :

> « [Laurent Soriano] : On l'a un peu évoqué, quelles sont vos attentes ?

> [Panéliste] : J'attends de voir dans six mois. Qu'est ce qui a été pris pour… Et puis s'il y a du changement qui va être fait. Et pourquoi pas, on ne sait jamais, repartir, s'investir dedans.
> [Laurent Soriano] : Aller plus loin dans la démarche ?
> [Panéliste] : Oui parce que j'ai bien aimé la démarche, le fait que des gens complètement différents se retrouvent.
> [Laurent Soriano] : Vous ne voyez pas ça comme quelque chose de ponctuel ?
> [Panéliste] : Au début oui, quelque chose de ponctuel, mais ma foi, j'y ai pris goût »
>
> ×××
>
> « [Panéliste] : J'y prendrais goût si… je me demande si je ne prendrais pas goût à des aventures plus modestes comme des conseils de quartier où j'imagine que quand on est sur des problèmes ... On peut avoir une influence et voir le résultat. Tout ce qu'il manque dans toutes ces instances finalement, on s'investit mais le résultat ne vient jamais »
>
> ×××
>
> « [Panéliste] : Une fois qu'on y goûte c'est vrai que… Moi qui ne suis pas un grand orateur, c'est vrai que j'ai commencé à aimer vraiment quand on nous a aiguillés, c'est devenu très intéressant. Une fois qu'on est aiguillé, il n'y a rien qui peut buter. On peut avoir nos décisions et les exprimer. [Extraits d'entretiens d'évaluation]

Comme on peut le constater, qu'ils souhaitent réitérer l'aventure ou non, les jurés sont en tout cas en attente de la réponse définitive des élus commanditaires. Nous examinerons dans le cadre conclusif l'évolution de la réponse des élus, six mois après l'atelier.

Un dernier effet positif de l'expérience peut être souligné ; il touche à la trajectoire d'engagement d'une minorité de jurés, dont celle de Jean, qui a décidé de réorienter son activité associative et militante :

> [Jean] : Non seulement [cet atelier] m'a conforté [dans ma vision de la démocratie participative, ndlr] mais en plus ça m'a réorienté au sein d'UFC - Que Choisir ? notamment, puisque j'ai abordé l'association par le biais comme tout le monde, de permanences. J'ai fait des permanences et puis depuis que depuis que j'ai commencé à travailler sur l'eau, je me suis vraiment spécialisé, j'ai abandonné les permanences pour me lancer dans des groupes de travail sur l'eau, soit au sein d'UFC - Que Choisir ?, soit délégué d'UFC auprès d'autres organismes ou d'autres instances. Jeudi dernier j'ai participé à une réunion du « CIVAN » qui est une association de paysans, qui travaille également sur l'eau. Je suis également candidat au comité local de l'eau de la [terme inaudible, ndlr] nantaise. (…) Cela a été un marche pied, un marche pied fabuleux, depuis je fais d'autres trucs, j'ai changé ce que je faisais » [Extrait d'entretien d'évaluation]

3. Une validation partielle du modèle normatif de la délibération

Enfin, pour clôturer ce chapitre, nous souhaitons aborder la question de la validité des critères du modèle normatif de la délibération, dont l'inclusion, la réciprocité, l'équité de traitement, la recherche du bien commun et du consensus, l'argumentation des points de vue et la montée en généralité.

D'une part, les jurés apparaissent attachés à certaines dimensions du modèle normatif de la délibération, qui participent de la régulation du fonctionnement de l'atelier. La réflexivité sur la dynamique processuelle de l'activité délibérative, de l'agrégat d'opinions individuelles à la formation d'une pensée collective, est remarquable dans certains entretiens :

> « [Panéliste] : On a eu des échanges guidés, alors positifs ou négatifs mais à la fin voilà, ça a donné quelque chose de plus solide. Il faut de toute façon être plusieurs, tout seul, on est forcément d'accord avec soi-même, ce n'est pas très constructif.
> [Laurent Soriano] : Oui d'accord, donc c'était un échange d'idée ?
> [Panéliste] : Oui tout à fait parce que chacun avait sa petite expérience, donc ça c'était intéressant, c'est ce qui a permis de trouver quand même des solutions »
>
> ×××
>
> « [Panéliste] : Je ne suis pas persuadée que si moi, j'allais voir [le Vice-président au Dialogue Citoyen] en disant "*bon alors maintenant la démocratie participative c'est comme ça que ça se passe !*"… La démocratie c'est aussi une question de nombre, je veux dire, si on est dix, il y en a huit qui pensent blanc et deux qui pensent noir, ça sera blanc. Si on est tout seul à penser blanc et que personne ne donne même l'idée du noir, c'est quoi le poids ? C'est quoi la légitimité ? C'est quoi… ça stimule… » [Extraits d'entretiens d'évaluation]

D'autre part, les entretiens nous renseignent sur la manière dont le groupe a forgé, en situation, sa propre éthique de la discussion collective. Ils nous permettent de repérer les paramètres importants, aux yeux des jurés. Certains d'entre eux, dont les panélistes ayant prisé le thème de l'inclusion dans l'espace de débat, ont insisté sur les principes d'équité de traitement et de diversité de points de vue. Le groupe semble par ailleurs avoir été particulièrement sensible au critère de réciprocité et au principe de révision des préférences initiales, qui postule la prise en compte des opinions adverses :

> « [Panéliste] : Justement un groupe qui fonctionne c'est un truc qui permet de s'approprier les idées des autres, de les faire siennes, donc de changer soi-même. Donc on ne peut pas, nécessairement si on travaille seul dans son coin, on ne change pas, on peut évoluer par rapport à l'information qu'on peut prendre soi-même mais ce sont des évolutions

mineures. Là, ça a été beaucoup plus important, beaucoup plus profond parce qu'en s'appropriant les idées des autres, on change, donc on ne peut pas faire le même type de travail, le travail d'un groupe est infiniment plus riche, plus universel, plus complet (…) Pour qu'un groupe fonctionne il faut plus qu'une confrontation des points de vue, il faut de l'appropriation, il faut s'approprier les idées des autres pour rebondir soi-même, pour émettre des nouvelles idées mais il faut s'appuyer sur les idées des autres.
[Laurent Soriano] : Et ça s'est passé comme ça dans l'atelier ?
[Panéliste] : Oui, absolument. »

×××

[Laurent Soriano] : Est-ce qu'il y avait souvent des points de désaccord entre vous ?
[Panéliste] : Il y en a eu, mais…ça se réglait, ça finissait par se régler mais c'est normal, parce que ça aurait été bizarre si tout le monde avait été d'accord dans le même sens, le même jour, la même heure, [ces désaccords] c'est ce qui a construit en fait la décision, le rapport final » [Extraits d'entretiens d'évaluation]

D'autres encore ont insisté sur l'arrêt des décisions à la majorité et sur le principe du consensus :

« [Laurent Soriano] : Comment ça s'est passé avec le groupe sur [la recommandation de la mise en place d'un budget participatif dans le fonctionnement de la CCSPL] ? Est-ce que vous avez dû, entre guillemets, batailler pour faire figurer ce point dans l'avis ?
[Panéliste] : Non, parce que justement le groupe acceptait les idées de tout le monde, sauf quand elles étaient trop dures ou rédhibitoires pour certaines personnes, maintenant si j'avais eu en face de moi quelqu'un qui me dise qu' il ne fallait surtout pas en parler ou je ne sais pas, bon, je me serais rangée du côté de la majorité. Mais non, je n'ai pas eu de problème à ce niveau là. Le fait d'avoir travaillé en groupe c'est certainement plus consensuel, puisque chacun a peut-être voulu aller ou dans un sens que les autres n'ont pas, et du coup les extrémités de chacun se retrouvent au milieu de tout le monde. Donc moi si j'avais eu à le faire seule, c'est sûr que l'orientation aurait été différente, budgétaire. »

×××

« [Panéliste] : Je pense que malgré les atomes crochus et le manque d'atomes crochus avec certaines personnes, on a rapidement pris conscience que l'avis devait être un travail commun, que ça devait être quelque chose qui nous appartenait à nous en tant que groupe, et pas à moi, [telle panéliste]… C'était vraiment le groupe, enfin moi j'ai eu le sentiment comme ça où… cela a vraiment été notre avis, au groupe.
[Laurent Soriano] : Cette cohésion, est ce qu'elle vous a aidés à vous sentir plus légitimes pour répondre au mandat ?
[Panéliste] : Oui, de fait s'il n'y en a qu'un qui donne un avis bon, c'est bien… Mais bon, l'union fait la force, le fait d'être en groupe et d'avoir un avis à donner qui en plus rassemblait la majorité. On était quatre-vingt dix pour cent d'accord avec tout ce qui a été dit avec quelques petites nuances sur certains trucs mais justement c'était de montrer aux élus, bon on était quinze à penser ça, ce n'est pas rien. Bon, d'accord treize ou quatorze sur quinze, je ne sais pas. Parce qu'en plus j'ai trouvé que les désaccords n'étaient pas des désaccords, c'était plus des nuances, des petites précisions mais pas de désaccords profonds.
[Laurent Soriano] : Vous n'avez pas senti de luttes pour dire "*moi je veux, je tiens absolument à dire ça"* ?

> [Panéliste] : Les quelques personnes qui ont dit "*moi je tiens à ça et ça*", les autres étaient d'accord de fait. Ce n'était pas forcément leur cheval de bataille mais on se disait tous que oui, effectivement, ils avaient raison, il fallait dire ça aussi. C'est pour ça que je parle plus de nuance, de tendance de chacun. »
>
> ×××
>
> « [Panéliste] : Chacun avait ses extrêmes, certains voulaient garder l'eau, enfin on avait chacun un peu notre cheval de bataille et finalement c'était compliqué de développer chaque extrême même si on ne peut pas appeler ça comme ça mais bon. Donc oui, ça forme une sorte de consensus, de milieu. Peut-être que chacun a un peu cette frustration de ne pas avoir pu tirer un peu la couverture vers ses idées. En même temps ça [l'avis final] reflète un peu ce que pensait chacun. » [Extraits d'entretiens d'évaluation]

Mais les normes délibératives qui régulent le processus de production collective doivent ainsi composer avec d'autres éléments. Plus précisément, nous soulignerons trois autres enseignements majeurs, peut-être plus dérangeants pour le modèle normatif de la délibération.

D'une part, concernant la force du meilleur argument, ces derniers extraits d'entretien montrent aussi les effets potentiels non souhaités du caractère consensuel de la délibération collective, notamment celui de censurer les opinions minoritaires jugées trop radicales ou déviantes de la majorité. Par ailleurs, la production collective de l'avis citoyen y est décrite comme se régulant davantage sur le régime de la concession que sur celui de l'argumentation : sur les points chers à tel ou tel juré, sur lequel il n'est pas prêt à transiger, le groupe semble alors d'accord « de fait ». Au final, l'argument qui s'impose est celui qui passe certains épreuves (politique de relais de l'animation, stratégies d'engagement des jurés, contexte de réception, stratégies de maximisation du résultat, phénomène de régulation interne au groupe…), il n'est pas nécessairement celui qui aurait été jugé le meilleur - à supposer qu'il existe - par un observateur externe omniscient et bienveillant au regard d'une norme externe tournée vers l'intérêt général. Cette hypothèse a été confortée par le traçage de la trajectoire des recommandations.

Par ailleurs, au regard du débat entre « démocratie délibérative *versus* démocratie agonistique » (Blondiaux, 2009), l'observation au niveau microsociologique de la communauté débattante *Dem'eau* illustre une robustesse certaine du schème délibératif. Loin de constituer une sortie de route de la délibération ou de nuire à la dynamique délibérative, le conflit peut parfois être bénéfique au collectif débattant :

> « La délibération n'est pas atteinte par la profération d'une menace. Celle-ci n'altère pas la nature de la situation, tant que l'autonomie de détermination de la volonté de chaque participant à la décision collective n'est pas remise en cause » (Urfalino, 2005, p.110).

Le fait qu'il y ait parfois des injonctions « nerveuses » de la part de certains jurés, peu conformes aux principes de respect mutuel et d'égalité de traitement des participants, ne fait pas pour autant sortir le groupe du cadre de discussion collective ; il est suffisamment soudé pour se réguler. Mais le détour par les entretiens révèle que les espaces agonistiques ne sont pas sans conséquences potentielles sur les régimes d'engagement des jurés dans la procédure, et sur leur détermination à s'engager dans le processus. C'est ce que nous avons pu repérer notamment dans le cas d'une panéliste, qui avait l'impression d'agacer le groupe par ses interventions et a été intimidée par les échanges parfois conflictuels avec un autre juré :

> « [Panéliste] : Oui j'ai pu dire les choses que j'avais à dire, il y a un moment où j'ai vu que ça commençait à agacer une ou deux personnes donc je me suis un peu tue. Non mais il y a des moments où je sentais qu'il fallait que je ferme ma gueule donc je l'ai fait.
> [Laurent Soriano] : Comment ça ?
> [Panéliste] : Quand je disais des choses, des fois je sentais bien… Je sentais qu'ils faisaient comme ça [elle fait un geste d'agacement, ndlr], alors je fermais ma gueule. »
>
> ×××
>
> « [Panéliste] : Vers la fin, j'ai eu l'impression que j'embêtais [tel panéliste] quand je parlais. Et quand ils ont demandé des personnes pour la rédaction, il y avait [les jurés relecteurs] et comme [ce panéliste] s'est proposé, moi je me suis dit que j'allais l'embêter et c'est pour ça que je ne me suis pas proposée. Et puis on s'est retrouvé après pour l'apéritif et puis là, [les autres jurées relectrices] m'ont demandé pourquoi je ne venais pas, j'ai dis que non à cause de ça et puis finalement je me suis dis que ça me ferait plaisir donc du coup j'y suis allée. » [Extraits d'entretiens d'évaluation]

Enfin, de façon plus générale, les normes délibératives doivent également composer avec les phénomènes plus souterrains de régulation interne au groupe. Les phénomènes de *leadership*, d'une certaine « manipulation » du groupe par une minorité de jurés et d'une censure collective exercée envers un des membres apparaissent comme difficilement évitables :

> [Laurent Soriano] : Vous avez le sentiment d'avoir eu un rôle dans l'atelier ?
> [Panéliste] : On a tous eu un rôle, même s'il y a des gens qui ont plus participé que d'autres, les gens ont exprimé leur sentiment. Il y a des gens qui se sont détachés plus que d'autres, c'est clair… Je crois que c'est la vie qui veut ça, il y a des gens qui parlent mieux, qui sont moins timides et qui sont meneurs »
>
> ×××
>
> « [Panéliste] : Moi j'ai toujours du mal avec les groupes, c'est-à-dire que j'aime l'échange d'idées mais j'ai du mal à me livrer personnellement alors je reste en dehors des groupes mais j'arrive quand même à les manipuler. En fait, je crois que c'est ça qui m'intéresse, c'est d'avoir une influence sur le groupe » [Extraits d'entretiens d'évaluation]

L'apprentissage de la conflictualité dans l'espace de débat peut avoir comme effet des comportements de censure individuelle, justifiés par le sentiment de faire le choix qui privilégie le

bien-être collectif. Dans le cas présent, la panéliste ayant fait l'expérience de l'altercation interpersonnelle renonce tout d'abord à se porter candidate au comité de relecture par peur « d'embêter » un autre panéliste par sa présence. Mais cet extrait témoigne aussi de la bonne cohésion interne au groupe, les autres jurés le convaincant de s'inscrire. Elle participera finalement au comité, grâce à cette marque de solidarité. Les comportements de censure individuelle sont dès lors réversibles, à condition de les exprimer au reste du groupe. Mais qu'en est-il lorsque que la censure n'émane pas d'un juré, mais du groupe sur un de ses membres ?

Au début de l'atelier, deux panélistes - David et Jean - se démarquent par la technicité de leurs interventions. Petit à petit, le leadership évolue au fur et à mesure qu'un des meneurs irrite de plus en plus le collectif et la « côte de popularité » de David décroît au fur et à mesure de l'atelier. Le processus de disqualification collective s'organise tout d'abord autour de réactions ironiques ou de railleries envers ses interventions, pour ensuite se durcir en prenant la forme d'une disqualification de plus en plus systématique de ses propositions ou à son encontre. La connotation technique de ses interventions semble produire un effet d'agacement qui conduit les autres panélistes tout d'abord à le corriger ou le remettre en place (« *tu sais, nous on n'est pas comme toi, parler pour parler, ça ne nous intéresse pas. Quand on a quelque chose à dire, on le dit, sinon, on se tait* »). Il se fait parfois trop encombrant au regard de la norme collective de partage de l'espace public de parole, comme cela ressort dans certains témoignages :

> « [Laurent Soriano] : Est ce que vous avez des choses à dire sur le groupe ? Comment ça s'est passé entre vous ?
> [Panéliste] : Non c'était agréable, bon, il y avait quand même la présence un peu encombrante de ce jeune, David, qui n'arrive pas à faire abstraction de son vécu dans son conseil des jeunes [le CNJ, ndlr]»
>
> ×××
>
> « [Laurent Soriano] : Est-ce qu'il y a eu beaucoup de désaccords ?
> [Panéliste] : Non, David m'a fait chier… Non, c'était un mélange d'irritation et de… Et puis je l'ai trouvé sympathique aussi et finalement il le fallait, il avait un rôle à jouer. »
>
> ×××
>
> « [Panéliste] : Alors, il y en a qui parlaient beaucoup, qui ont un historique derrière eux et il y en a, par exemple Nathalie, elle a une réflexion, voilà, elle ne disait pas grand-chose mais elle apportait beaucoup je trouve. Il y en a qui parlaient beaucoup… Je pensais à David, lui il parlait beaucoup et en fait, l'intérêt de ce garçon c'est qu'il disait beaucoup de choses et en fait j'avais l'impression que de temps en temps il donnait des coups de pieds dans la fourmilière et c'était bien parce qu'il ouvrait, il amenait l'esprit sur d'autres choses. Moi il m'a gonflée par moments, mais à d'autres moments je me disais que ce n'était pas bête ce qu'il disait » [Extraits d'entretiens d'évaluation]

Le phénomène de censure collective semble difficile à enrayer, une fois enclenché. Parallèlement à l'exclusion symbolique de ce participant, ce sont les deux panélistes les plus âgés - Jean et Nathalie - qui prennent la tête de la production collective - les « *doyens du groupe* », selon un juré. Nous avons déjà pu évoquer comment ce binôme pouvait prendre en charge l'arrêt d'une décision en amenant le groupe à trancher sur un point de débat pour avancer dans la discussion collective. Les entretiens restituent les qualités complémentaires que le groupe attribuait à ses doyens : à Nathalie, la vertu de « *parler peu mais bien* » et à Jean, une capacité de susciter le débat et une qualité de meneur. Ce dernier était d'ailleurs conscient de la répartition des rôles :

> « [Laurent Soriano] : Tu penses qu'elle [Nathalie] aussi a eu un rôle ?
> [Jean] : Elle a eu un rôle déterminant.
> [Laurent Soriano] : Lequel selon toi ?
> [Jean] : Moi je dirais que, j'ai peut-être pris le *leadership* du groupe dans son fonctionnement, mais elle a pris le *leadership* dans sa conclusion. C'est peut-être plus important, dans la qualité de la rédaction.
> [Laurent Soriano] : C'est vrai qu'elle a été très présente là-dessus. Sur la manière de formuler les idées par exemple.
> [Jean] : En fait elle intervenait très peu mais toujours de manière efficace. Moi quand j'interviens c'est toujours pour rigoler, pour faire bouger les choses, faire bouger le cocotier par exemple mais elle, elle intervenait toujours de manière très positive, très pragmatique, très précise et donc c'était une intervention, je ne sais pas, peut-être qu'on a été très complémentaires tous les deux. » [Extrait d'entretien d'évaluation]

Dans cette perspective, on peut se demander à quel point un groupe, pour mener à bien une délibération - processuelle et matérielle - a besoin de figures rassurantes, dont les plus âgés, qui incarnent la sagesse.

Ce faisceau d'hypothèses et de spéculations inductives sur la tension entre normes délibératives d'une part et régimes de régulation collective d'autre part, clôture le dernier chapitre de cette thèse et - nous l'espérons - invite à examiner d'autres situations de production collective comme l'atelier citoyen *Dem'eau*.

CONCLUSION

• • •

« [Panéliste] : Finalement comme on disait dans l'avis, est-ce que Nantes Métropole ne fait pas ça pour se donner un alibi, bon ça on n'est pas naïf, je ne suis pas plus naïve que les autres. On ne sait pas ce qui va se passer, il ne se passera peut-être rien… Si, il va y avoir un site Internet [un onglet pour la CCSPL sur le site de la métropole, ndlr], c'est déjà ça. »

« [Panéliste] : Cet atelier, c'est un enrichissement personnel, c'est aussi l'échange, le témoignage des autres personnes et puis aussi ce côté : "*enfin on peut nous écouter, on peut donner notre point de vue*". Avec toujours cette inquiétude, parce que ce n'est pas parce qu'on a donné notre point de vue qu'ils vont l'appliquer. »
[*Extraits d'entretiens d'évaluation auprès d'une jurée de l'atelier citoyen Dem'eau*]

• • •

Notre thèse nourrissait le projet d'éclairer trois « angles obscurs » de la littérature : l'action publique participative « en train de se faire », les conditions de possibilités de la démocratie technique hors situation de controverse et les modalités de fabrication collective d'un « avis citoyen ». Le récit circonstancié du projet *Dem'eau* opère un décalage stimulant, nous semble-t-il, avec le portait linéaire souvent brossé de la généalogie des projets participatifs, d'une commande politique à la réalisation d'une démarche externalisée aux bons soins d'un prestataire spécialisé (Chapitre 1). Dans ce cadre, la méthodologie de recherche-intervention a permis de « laboratiser » l'organisation commanditaire, afin de maximiser l'appropriation du schème participatif et de scruter l'intéressement à la fois intermittent et progressif des acteurs au sein d'une bureaucratie communautaire (Chapitre 2). Par ailleurs, si les procédures de type « mini public » sont de plus en plus convoquées dans des segments plus ou moins controversés de l'action publique locale, l'absence de « prises » de participation constitue une épreuve pour les formes de démocratie technique. En particulier, tenter une mise en politique « à froid » de l'eau potable a constitué un test original de la solidité de l' « impératif délibératif » (Chapitres 3 et 4). Enfin, l'analyse pragmatique de la production collective - tant matérielle que processuelle - d'un panel de citoyens ordinaires, appelle à relativiser le poids du modèle normatif de la délibération, entendue comme soupèsement collectif et réglé d'arguments entre des individus faisant usage de leur raison pratique régulée par un horizon consensuel. Un large spectre de facteurs contextuels et micro influencent la trajectoire des énoncés lancés dans une communauté débattante. La production collective d'un avis en situation semble davantage s'effectuer sur le régime de la concession que sur celui de la discussion (Chapitre 5). Les normes délibératives, dont les participants font l'expérience sensible, doivent par ailleurs composer avec des phénomènes plus souterrains tels que les mécanismes de régulation internes au groupe et le « style » d'animation pratiqué par l'équipe d'encadrement. Enfin, la légitimité politique et sociale des procédures de type « mini public » restent conditionnées à l'engagement des commanditaires, que les citoyens appellent de leurs vœux (Chapitre 6).

Après avoir évalué la portée de l'expérience *Dem'eau* sur les jurés, il convient de prolonger cette entreprise par l'examen des effets - limités - de la démarche en matière d'action publique locale.

Quelle portée du projet Dem'eau sur l'action publique locale ?

Les démarches participatives fleurissent, mais elles souffrent généralement d'une carence de légitimité politique qui porte atteinte à l'institutionnalisation de la démocratie participative au sein du système représentatif, comme le souligne L. Blondiaux :

> « En regard de cette évidence construite par le discours, surgit un paradoxe, qui tient à l'attitude des autorités politiques à l'égard de la participation. Les élus pourtant commanditaires en nombre croissant de dispositifs participatifs ne semblent pas, loin s'en faut, se rallier avec sérénité à la perspective d'une augmentation effective des pouvoirs d'action des citoyens en politique. (…) Le problème se pose crûment de savoir si, pour la plupart des élus qui la mettent en œuvre, la démocratie participative relève d'autre chose que d'une forme de rhétorique, d'autant moins coûteuse qu'elle ne se traduit par aucun engagement véritable, ni politique ni financier. » (Blondiaux, 2008, p.29-30)

Le projet *Dem'eau* partait de l'hypothèse que la « laboratisation » de l'organisation commanditaire permettrait une appropriation du schème participatif plus efficace, et donc, rendrait ses chances d'institutionnalisation, *mutatis mutandis*, optimales. Cet objectif a-t-il été atteint, ou est-on dans le cas d'une « concertation animé[e] à moindres frais par un personnel au statut marginal, dans des conditions d'improvisation remarquables et sans répercussion politique aucune » (*ibid.*, p.30) ?

C'est déjà un exercice délicat que de faire le bilan d'une expérience qu'on a portée et valorisée ; ça l'est de surcroît lorsqu'il faut s'acquitter de cette tâche à distance et peu de temps après son déroulement. Le cas d'étude briochin montre bien que le bilan que l'on peut tirer d'une expérience de démocratisation sectorielle n'est absolument pas le même selon l'angle d'analyse et en fonction du recul que l'on prend. L'impossibilité d'obtenir un entretien de conclusion avec les commanditaires politiques et gestionnaires de la démarche, une fois le terrain terminé, n'a pas simplifié la tâche. Nous allons tout de même circonscrire un faisceau d'hypothèses. Comme on a pu le voir dans le récit de l'atelier citoyen *Dem'eau* et si on circonscrit l'analyse aux suites « immédiates » de cette seule expérience, après une (légère) ouverture de la citadelle technique pour rendre compte des recommandations citoyennes et mettre en place un groupe mixte CCSPL et citoyens profanes, il semble que le soufflé soit retombé.

Au niveau politique et institutionnel tout d'abord, concernant les recommandations du panel, la réaction des élus - qui allait initialement plutôt en faveur d'une prise au sérieux du projet - ne s'est pas, à ce jour, concrétisée. Entre la réaction « à chaud » lors de la restitution publique et la

réponse définitive donnée six mois plus tard, la répartition des réponses a quelque peu évolué en défaveur des préconisations des jurés. Certaines recommandations initialement qualifiées de « bonnes idées », telles que l'engagement d'une réflexion sur la tarification sociale dans les services urbains, ont finalement été considérées comme peu susceptibles d'être suivies d'effets. D'autre part, les recommandations - minoritaires - dont la réalisation était considérée comme « peu probable », ont rejoint le groupe des recommandations rejetées.

Par ailleurs, même si la première rencontre avec les membres de la CCSPL ne s'est pas très bien passée, la démarche a quand même débouché sur la maigre « promesse » de concrétisation d'une première recommandation citoyenne, avec la mise en place d'un onglet « CCSPL » dans la rubrique « Participer » du site Internet de Nantes Métropole (NM). La mise en place de cet outil qui remplirait à la fois une fonction d'information et celle de forum de discussion constituait d'ailleurs la première mission du groupe mixte CCSPL/jurés volontaires. A ce jour cela dit, aucune concrétisation de cette « promesse » - tributaire de la refonte du site Internet de NM -, n'est encore visible. Ce début d'interface avec la CCSPL a été prolongé en juillet 2009 par une expérimentation ponctuelle d'un nouveau fonctionnement de la Commission s'inspirant des recommandations des jurés, à l'initiative du Vice-président au Dialogue Citoyen et à la Gouvernance (DGC). Selon lui, l'expérience a été très satisfaisante, avec un nombre de membres plus élevé qu'à l'accoutumée, mais on n'a pu savoir si l'expérience avait été réitérée depuis. Sur le plan managérial et gestionnaire, le passage du projet *Dem'eau* en Comité de Pilotage Politique en mai 2009 laisse à penser que l'expérience n'a pas laissé l'institution communautaire indifférente. Par ailleurs, la réinscription de la démarche de recherche-action dans les plans d'action de la DE laisse présager d'une suite dans les évènements au sein de la citadelle technique.

Que dire au niveau de l'appropriation des acteurs communautaires ? Le projet *Dem'eau* a bénéficié d'un portage politique variable durant son déroulement. Une fois l'atelier citoyen passé, personne au niveau nantométropolitain ne semble s'être *suffisamment* emparé de l'expérience pour veiller à la concrétisation des recommandations du panel. D'une part, on peut supposer que c'est aussi le revers de la médaille du double rattachement de *Dem'eau* à la DGESU et la Vice-présidence au DGC, qui a eu pour conséquence de flouter temporairement son portage politique et institutionnel. Toute épreuve sportive à plusieurs comporte ce moment risqué où le futur porteur doit se saisir du relais sans que le passeur ne le lâche. Parfois, il arrive que ce dernier lâche l'objet avant que son successeur n'ait eu le temps de s'en emparer. L'incubation interne du projet et son externalisation de la DE à la DGESU a pris près de dix-huit mois. On peut alors penser que la

transmission du projet de cette dernière à une autre structure d'ancrage (la Vice-présidence au DGC) en quasiment deux fois moins de temps était un pari trop optimiste au regard des temporalités propres aux organisations bureaucratiques. On peut aussi faire l'hypothèse plus dérangeante pour la démocratie technique, à savoir que l' « impératif délibératif » (Blondiaux et Sintomer, 2002) n'a pas résisté au contexte non controversé de la gestion de l'eau potable. A partir du moment où le service d'eau fonctionne bien et que l'interface avec la CCSPL ne s'est dans un premier temps pas passée de façon optimale, pourquoi insister, alors que dans d'autres domaines de l'action publique locale, toute l'énergie des acteurs est requise pour démocratiser les modes de faire ? Tout comme nos expériences exploratoires avec des citoyens profanes avait mis en avant leur souci d'exploiter « efficacement » leur capital de citoyenneté sur des sujets politiques problématiques, on peut supposer que les acteurs politiques et gestionnaires priorisent eux aussi l'investissement de leur capital de portage des initiatives participatives.

Toujours sur le plan politique, le bilan d'étape de juillet 2008-juillet 2009 du Directeur au DGC ménage une large place à l'expérience *Dem'eau,* considérée comme exemplaire :

> « Cette démarche expérimentale a permis de vérifier qu'il était possible de franchir les obstacles de la complexité et de la technicité propres à l'organisation de nos services publics locaux, en créant les conditions d'une compréhension collective et d'un dialogue fructueux sur leur amélioration et leur évolution.
> Elle a donc crédibilisé les initiatives novatrices de dialogue citoyen, dont l'atelier citoyen est une des formes les plus avancées. »

De façon plus générale, les ateliers citoyens ont le vent en poupe sur le territoire nantométropolitain, sur des sujets divers de l'action publique locale : transports et déplacements, environnement et réchauffement climatique, politique du logement et action sociale… Le bilan 2008-2009 de la Mission DGC annonce d'ailleurs la volonté communautaire de recourir aux citoyens « profanes » pour l'évaluation de deux domaines d'action publique, la politique des déplacements et celle de l'habitat, avec la mise en place d'ateliers citoyens. Cela nous incite à penser que même si le projet *Dem'eau* n'a eu qu'un faible impact sur les politiques publiques locales, il est n'est pas sans conséquences sur les jeux d'acteurs. Plus largement, cela renforce l'hypothèse que les démarches participatives transforment toujours, même à la marge et là où l'on ne s'y attend pas nécessairement, le jeu administratif et politique local.

Au-delà de *Dem'eau* et à titre d'exemple, on a eu l'occasion d'observer l'évolution du questionnement communautaire sur ces procédures d' « atelier citoyen » ou de « conférence

citoyenne / métropolitaine », suivies attentivement par le Directeur au DGC. En novembre 2008, une « conférence citoyenne » a été organisée sur l'avenir de la métropole Nantes Métropole - Saint Nazaire, pour laquelle 25 citoyens parmi les 255 personnes interrogées dans le cadre d'un sondage préalable, ont participé[141]. Soulignant la qualité d'un avis citoyen prenant au mot les politiques et interpellant les ressorts d'une « gouvernance métropolitaine », il en tirait le bilan suivant :

> « Entre la dynamique enclenchée, la qualité de l'avis, et "l'effet restitution", il y a eu un fort décalage, une perte en ligne, une petite déception (…). Cela pose la question de la "mise en scène" de l'avis et de son portage dans une séance publique(…). Mais plus globalement, cela pose aussi la question de l'effet levier d'un tel avis dans une dynamique politique et institutionnelle. Il apparait que ce type d'avis ne peut être productif que si l'institution "demandeuse" se positionne dans une dynamique de changement. »[142]

Comme on peut le voir, à la veille de l'atelier citoyen *Dem'eau*, l'institution communautaire est consciente des conditions de valorisation des *outputs* procéduraux et de la prise au sérieux du schème participatif. En octobre 2008, nous avons participé à une « conférence citoyenne itinérante » organisée par l'Institut de la Gestion Déléguée (IGD), qui portait sur la question des modalités d'une gestion plus participative des services publics locaux, et dont un week-end se déroulait à NM[143]. Le bilan du Directeur DGC datant du 18 mars 2009 est plus critique à l'égard de la production de cette démarche :

> « L'avis est surtout une déclaration d'intentions plus ou moins pertinentes qui ouvrent des pistes de réflexion et de proposition pour mieux impliquer les citoyens dans la compréhension, l'analyse, le contrôle des services publics. Cette déclaration relève souvent d'une philosophie citoyenne intéressante, mais un peu hors sol. Le fait que l'atelier n'ait pas eu d'ancrage local trouve là ses limites. Tout est renvoyé au bon vouloir des élus locaux et du jeu d'acteurs local »

---

[141] L'avis citoyen issu de la conférence sur l'avenir de la métropole Nantes Métropole / Saint Nazaire est consultable en ligne : http://www.nantessaintnazaire.fr/web/images/editeur/AVIS_CITOYEN.pdf

[142] Extrait du bilan effectué par le référent de la Mission DGC, le 10 décembre 2008.

[143] Comme la plupart des expériences citées ici, la conférence citoyenne itinérante de l'IGD a été filmée par une équipe de sociologues vidéastes qui pratiquent la vidéo participative et ont consacré leur thèse co écrite à ce sujet (Colin et Petit, 2008). Les vidéos de la conférence sont visualisables en ligne : http://www.fondation-igd.org/html/gest/. La version PDF de l'avis est disponible à http://www.fondation-igd.org/pdf/Gpart/Avis%20citoyen.PDF

Enfin, suite à une enquête évaluative et qualitative auprès de 1000 personnes dans le cadre général de l'évaluation du Plan de Déplacements Urbains 2000-2010 (PDU)[144], Nantes Métropole a considéré qu' « *un dialogue et une parole citoyenne [étaient] à organiser* », notamment par le biais d'un atelier citoyen et de *focus groups* d'usagers. La procédure, conçue par un prestataire qui s'est inspiré de l'expérience *Dem'eau* et a sollicité la collaboration active de praticiens et sociologues de la participation, reposait sur des innovations méthodologiques (photo et vidéo participative, procédure de vote par jetons de couleur durant les phases de délibération…) très appréciées du panel.

La procédure atelier / conférence citoyen(ne), dont nous avons vu qu'elle pouvait poursuivre des objectifs assez variés et supporter une large palette de combinaisons de dispositifs et d'outils, semble ainsi trouver sa place dans le volet qualitatif des programmes d'évaluation de l'action publique locale et de révisions des plans urbains à côté / au sein d'une batterie de dispositifs d'évaluation quantitatifs (enquêtes de satisfaction et sondages, évaluation participative avec les services concernés…).

Au regard de ces éléments, on peut donc faire l'hypothèse que si la raison graphique et politique semblait relativement acquise pour la pérennité de *Dem'eau*, la raison biographique, elle, aurait partiellement fait défaut. Dans une perspective optimiste, on peut tout de même faire le pari positif que la trace laissée par l'inscription de *Dem'eau* dans les plans d'actions et bilans des Directions de service se transformera ensuite dans un autre projet participatif, tout comme la phrase nichée dans la Convention communautaire en 2005 a permis la genèse du projet. Mais d'un autre côté, finalement, dans le cas nantais, malgré les leçons positives des retours d'expérience, en l'absence de personnes-relais fortement mobilisées, l'institutionnalisation du schème participatif et délibératif semble encore bien compliquée. Le recours aux démarches de participation du public reste pour une large part un « coup politique » traité sous le format d'un produit externalisé et sans grande prise sur les services urbains. Dans cette perspective - plus pessimiste -, on ne saurait dire si la démocratie participative dépassera un jour le statut de « *citizen's touch* » dans les programmes d'évaluation de l'action publique locale.

[144] La version PDF de l'avis de l'atelier citoyen sur les déplacements à Nantes Métropole est disponible à l'adresse suivante : http://www.nantesmetropole.fr/1261152414334/0/fiche___document/

La recherche-intervention : des promesses et des risques

Il nous semble que ce cas d'étude permet de formuler des hypothèses étayées concernant les promesses et les écueils de la méthodologie de recherche-intervention (RI).

Tout d'abord, la RI nous a offert une accessibilité exceptionnelle au terrain. Le cadre contractuel et partenarial dans lequel s'est déroulée notre recherche nous a permis de bénéficier d'une légitimité et d'une acceptabilité inégalable auprès de l'organisation étudiée, des services et des individus qui la composent. Notre présence permanente et celle, régulière, de l'équipe de recherche, ainsi que les relations d'interaction étroites entres chercheurs et praticiens qui partagent les différentes facettes d'un projet commun (concevoir, tester et évaluer une démarche participative), créent un cadre sécurisant et une relation de confiance qui ne sont pas nécessairement acquis dans le cadre d'une observation participante moins coopérative. Le statut de « chercheuse embarquée » permet de lever les doutes et d'atténuer les suspicions fréquentes à l'égard du « chercheur observateur », toujours suspect de servir des intérêts contraires à ceux des acteurs et des institutions enquêtés.

En créant un espace d'action commun et original, une enceinte d'expérimentation et de tâtonnement partagés, l'externalisation de la recherche hors du laboratoire scientifique et son internalisation au sein de la bureaucratie municipale ont permis d'ouvrir cette « boîte noire », d'accéder pleinement à ses coulisses, d'observer scrupuleusement l'évolution et la mise en pratique d'un projet politique. En dépassant le clivage traditionnel entre recherche fondamentale et recherche appliquée, en réunissant les deux dimensions du laboratoire - l'expérimentation et la détermination d'un protocole au sein d'une organisation bureaucratique -, la RI a ainsi constitué un espace hybride entre « laboratoire confiné » et « recherche de plein air » (Callon, Lascoumes et al., 2001). La science, qui ne se fait jamais par hasard, évolue ainsi « en action » (Latour, 1989), en prolongeant le laboratoire dans des promontoires privilégiés pour l'observation de l'action publique locale « en train de se faire ». Cela permet de renouveler les espaces considérés comme légitimes pour l'investigation scientifique et d'accroître le rendement cognitif de la recherche pour l'ensemble des acteurs impliqués dans ce processus, en favorisant l'échange des savoirs et la création de connaissances partagées. La RI renouvelle et renforce ainsi le rôle du sociologue dans le cadre contemporain d'une démocratie de plus en plus « assistée par les sciences sociales » (Blondiaux, 2008).

Dans le contexte particulier d'une thèse qui mobilise les apports de la démocratie délibérative et de la démocratie dialogique, la posture d'intervention a suscité une mise en abyme du forum hybride, qui a permis d'éprouver les contraintes du monde réel étudié (l'atelier citoyen). Ainsi, des impératifs de négociation avec le commanditaire ont suscité des phases de délibération pour encourager la recherche d'un consensus. La mise à l'épreuve de certains « troubles du langage sociologique [et scientifique en général]», dont la « pompe de la prose prétendue objectivante » (Latour, 2007, p.184) a ironiquement renvoyé à la difficulté d'adapter le langage bureaucratique aux citoyens ordinaires. Les notes et rapports rédigés pour le montage et le suivi de *Dem'eau* ont constitué autant de comptes-rendus risqués (Latour, 2007) qui ont permis de suivre la courbe d'intéressement des acteurs au projet. La RI encourage les chercheurs à rester modestes, en relativisant constamment ce qu'ils considèrent important au regard des valeurs, ressources et contraintes du terrain… tout comme la démocratie participative invite l'administration à une meilleure prise en compte du monde social.

Mais il serait trop heureux - voire suspect - que cette méthodologie d'opérationnalisation de la recherche ne comporte que des atouts. Comme d'autres postures de recherche, la RI soulève nombre de questions épistémologiques et de risques, qui sont les pendants de ses avantages.

Elle permet l'émergence de connaissances co construites ? Certes, mais le processus dialectique ayant ses limites, elle peut aussi renforcer les convictions initiales des différents acteurs et il n'est pas sûr que les connaissances élaborées ne se résument pas à l'agrégation des différents savoirs à l'œuvre. Elle crée un laboratoire expérimental inédit ? On peut se demander, compte-tenu des effets potentiels non souhaités du principe de transparence (dont un désenchantement probable du commanditaire), si la recherche ne gagne pas davantage de liberté d'action lorsqu'elle est moins visible[145]. De par l'opportunité d'une observation fine et continue des us et coutumes d'une organisation, elle permet de construire une offre « juste », adaptée à la commande initiale ?

[145] Lorsque les phases préparatoires ou expérimentales se font au sein d'un laboratoire de recherche, seul le produit fini est présenté aux commanditaires. Parfois, donner à voir les tribulations et essais-erreurs d'une « recette » (notamment en sociologie, qui n'est pas une science exacte) peut alimenter le sentiment d'une prise de risque plus grande que si l'on n'avait qu'à « consommer » le produit fini ; ou encore provoquer un certain désenchantement sur la production finale, dès lors que les secrets de réalisation sont mis à jour. Un peu comme si un chef connu pour une spécialité dont « lui seul a le truc » ouvrait sa cuisine et que l'on découvrait qu'en fait de magie culinaire, la fameuse et mystérieuse recette résulte d'une série de tâtonnements et d'essais plus ou moins couronnés de succès et nécessairement inspirés de prédécesseurs en la matière.

Certes, mais les acteurs n'aiment pas être mis à découvert. La volonté de « sauver la face »[146] étant souvent prioritaire, rien ne garantit que l'on puisse accéder à la vérité des intentions des commanditaires. Par ailleurs, à avoir « le nez dans le guidon » en permanence, l'intervenant peut lui-même ne plus prêter attention aux jeux stratégiques. En facilitant l'appropriation du projet par les commanditaires, elle garantirait la pérennité d'une l'innovation ? Sûrement, mais le caractère chronophage (en temps de travail, en énergie, etc.) de l'aventure pour toutes les parties prenantes peut parfois être perçue comme un processus de destruction pas nécessairement créateur[147].

Au final, notre thèse a permis d'éclairer par le sensible certaines des promesses et des difficultés de la RI, sans toutefois pouvoir apporter une réponse définitive à la double interrogation que nous nous sommes constamment posée. Premièrement, les avantages et limites mis en lumière ici sont-ils spécifiques à la RI ? Ne peut-on en faire état dans d'autres contextes, méthodologies ou démarche de recherche ? Deuxièmement, la RI a-t-elle permis, plus qu'une autre démarche sociologique, d'atteindre les objectifs contractuellement assignés à notre mission (concevoir, tester et évaluer un dispositif participatif)? Ces questions ne peuvent être tranchées par ce travail : il aurait fallu pour cela mener en parallèle un projet similaire avec une autre méthodologie de recherche. Ce cas d'étude appelle à comparaison avec d'autres expériences empirique.

Malgré les limites que nous avons soulignées, la recherche-action sous ses diverses formes constitue aujourd'hui un horizon incontournable. Au cours de ces années de thèse, le contexte général de précarisation de la recherche en sciences humaines ne nous a pas échappé. Compte-tenu de l'orientation prévisible des finances des collectivités locales et de la recherche en France, la RI ne peut être négligée comme une ressource pour les laboratoires, tout en permettant aux collectivités de bénéficier d'un savoir-faire et d'une expertise de grande qualité à moindre coût économique que dans le cadre d'une prestation externe plus ponctuelle.

Enfin, cette démarche de recherche nous a permis de formuler des recommandations en matière de conduite des démarches participatives.

---

[146] Dans la lignée des travaux d'Erving Goffman, la face désigne ici l'image de soi construite selon certains attributs sociaux. Il s'agit de l'identité que chaque personne se doit de revendiquer dans une situation donnée, de manière à se comporter conformément aux attentes des gens et aux normes sociales qui cadrent ces attentes, et qui étiquettent la normalité, en catégorisant ce que c'est que se comporter « normalement » dans telle ou telle situation.
[147] En référence à J. Schumpeter, qui définit l'innovation comme un processus de « destruction créatrice ».

Recommandations opérationnelles pour la conduite des « mini publics »

Au regard de l'expérience située de l'atelier *Dem'eau* et des autres ateliers citoyens observés lors de ce terrain de thèse, nous voudrions surtout formuler quelques prescriptions à caractère déontologique et suggérer quelques pistes méthodologiques, sur le modèle - et dans le prolongement - des préconisations du Jefferson Center pour le montage, l'animation et l'évaluation d'un *citizen's jury* (Crosby, 2004; 2005). Loin de pouvoir / vouloir fournir « *la* recette qui marche » d'une procédure réussie, dont nous pensons qu'elle n'existe pas - tant les contextes variés appellent des réponses différentes -, nous pensons que certains points gagneraient à être plus finement explorés et scrupuleusement respectés dans la conception et le déroulement des dispositifs.

Quelle(s) leçon(s) peut-on retirer de l'expérience *Dem'eau* pour la conduite des procédures « mini public » comme les ateliers / jurys / conférences citoyen(ne)s? En guise d'introduction, nous ferons appel à un « cas limite », qui nous a semblé réunir à peu près toutes les conditions de mise en échec d'une telle démarche :

> « Le 15 mai 2009, j'ai participé à la phase de rédaction finale d'un avis citoyen dans le cadre d'une "conférence citoyenne" sur l'énergie commanditée par une Région française. Les vingt-cinq citoyens panélistes, déjà critiques quant à une procédure effectuée "*au pas de course*" et pour laquelle les attendus du commanditaire étaient peu clairs, se sont réunis à l'Hôtel de Région pour la rédaction de l'avis, sur la base d'une version "martyre" envoyée au préalable par le prestataire. En réalité, cette séance de rédaction de l'avis constituait la seule phase délibérative à proprement parler du processus, car le prestataire s'est vu contraint d'en supprimer le troisième week-end prévu à cet effet, afin d'avancer la date de restitution du produit final en fonction des contraintes du Président de Région, commanditaire de la démarche. Cette restitution a eu lieu à huis-clos le lendemain matin, le 16 mai 2009, le commanditaire n'étant finalement pas là pour l'événement. Les panélistes ont ainsi dû passer la nuit à compiler leurs propositions "tambour battant", pour finalement ne pas pouvoir remettre leur avis en mains propres et avoir l'opportunité d'en débattre avec l'institution qui les a mandatés. Dans ces conditions, comment ne pas comprendre les "suspicions légitimes des citoyens" (Blondiaux, 2008, p.31) et les réticences des prestataires envers de telles initiatives participatives ? » [Extrait du journal de bord de la recherche-intervention]

Les conséquences du *design* des procédures participatives et délibératives sont bien balisées par la littérature, que ce soit pour les dispositifs « grand public » tels que le débat public ou les procédures de type « mini public » (Rowe et Frewer, 2000; Fung, 2003; Fung, 2006; Blatrix, Blondiaux *et al.*, 2007). Au regard de champ désormais bien fourni, pour commencer par des

recommandations d'ordre général, on ne saurait que très chaudement mettre l'accent sur la nécessité d'un engagement politique clair, d'un caractère « plus » décisionnaire des dispositifs et d'un temps suffisamment conséquent pour un montage et un déroulement sereins de la démarche. Par ailleurs, la procédure gagnerait en efficacité si les suites potentielles à donner étaient examinées en amont avec les commanditaires, au moyen de différents *scenarii* à leur soumettre (si le groupe demande un suivi ou non, s'il recommande une duplication de l'expérience…). Cela augmenterait leur visibilité sur la démarche, et permettrait de pouvoir répondre rapidement aux premières demandes du panel, en réduisant le « flou artistique » de l'inévitable intervalle entre la réception de l'avis par la maîtrise d'ouvrage et sa réponse définitive. Par ailleurs, pour gérer cet intervalle, la désignation d'un « chargé de suivi » au sein de la structure commanditaire permettrait de gérer l'espace de transition où les prestataires quittent le devant de la scène tandis que les participants sont en attente d'une réponse. Si ces recommandations peuvent paraître évidentes ou triviales, il nous semble néanmoins utile d'insister sur ces pré-requis de base incessamment rappelés par les sociologues de la participation et trop peu souvent acquis dans l'empirie des processus participatifs et délibératifs. Le cas *Dem'eau* a également souligné tout l'intérêt de co-construire la procédure entre commanditaires, scientifiques et praticiens de la démocratie participative : « *plusieurs têtes valent mieux qu'une* », selon la formule consacrée. Le montage préparatoire est un espace de « bricolage méthod(olog)ique » qui conditionne les *outputs* d'une procédure participative et dans lequel une part importante du décalage entre les attentes des uns et des autres peut être réduite. Or ce segment demeure trop souvent entièrement délégué au prestataire, qui n'a pas toujours la possibilité de négocier l'engagement des commanditaires ni le temps nécessaire à l'explicitation de leurs attentes sous-jacentes.

Tout d'abord, au niveau du *recrutement du panel*, il nous semble fondamental de panacher les modalités de recrutement et de recourir aux « courroies » institutionnelles et associatives du territoire concerné pour garantir sinon une représentativité, une certaine diversité et le respect du critère inclusif au sein du panel, ainsi que le « brassage » de sensibilités diverses. En particulier, la cohabitation entre expertise associative et bon sens ordinaire nous semble importante à favoriser, dans la perspective de réduire les « conflits de légitimité réciproque » qui se produisent généralement lorsque la procédure ne se fonde que sur le recrutement aléatoire de citoyens profanes, et d'atténuer le caractère « hors-sol » et artificiel des procédures de type « mini public ». En revanche, si passer par des listes pré établies de citoyens dûment sondés lors d'une enquête quantitative sur le sujet pour recruter les jurés est un moyen de plus en plus prisé par les

prestataires pour des raisons d'efficacité (réduction du degré d'incertitude et gain de temps), cet artefact nous semble discutable à bien des égards, notamment au regard du caractère profane des citoyens ainsi recrutés et plus généralement, du principe inclusif postulant l'égalité de tous à (pouvoir) participer.

Au niveau du *mandat*, trois conditions priment, à nos yeux : il importe qu'il soit *clair*, *précis* et *adapté à l'échelle territoriale*. Pour s'assurer de la *clarté* du texte, des tests auprès de « panels blancs » composés d'individus au profil varié pourraient être systématisés. L'opération ne requiert rien de bien formel ; il suffirait d'inviter, en échange d'une petite rétribution, connaissances, collègues professionnels voire « grand public », pour tester différents niveaux de langage avec le groupe. Cela permettrait, pour l'équipe de conception, de « peser » suffisamment à l'avance les termes susceptibles d'être le mieux compris par les participants, au lieu de définir elle-même le seuil de « clarté suffisante ». Le cas *Dem'eau* en a souligné la nécessité avec acuité, mais au-delà de cette expérience, les jurés prenant part à un atelier ou une conférence de citoyens soulignent souvent la technicité et la complexité des questions posées. A l'évaluation, les suggestions alternatives des participants font prendre conscience que le sujet aurait gagné à être formulé autrement, si on avait demandé leur avis aux premiers intéressés. La *précision* du mandat à soumettre au débat est un exercice délicat, car cela demande au concepteur de trouver un savant point d'équilibre entre cadrage excessif de la question et flou sémantique qui reflètent souvent l'absence d'objectif précis assigné à la démarche. A cet égard, l'atelier citoyen sur la révision du PDU de NM nous a semblé relativement exemplaire. Les panélistes, recrutés sur une liste d'individus ayant participé au préalable à une enquête sur le sujet des déplacements et répondu favorablement à une éventuelle suite sur le sujet, savaient que l'atelier ne porterait pas sur la politique des transports à NM, mais bien sur la problématique du changement de comportement pour favoriser les « modes doux » de déplacement (marche à pied, transports en commun et vélo). Ce mandat, qui nous paraissait initialement très cadré, a finalement fait ses preuves en épargnant à la « communauté d'argumentation » (Fourniau et Tafere, 2007) bien des digressions dans des domaines où leur voix ne serait d'aucune utilité. La troisième condition de *territorialité* du mandat ne dépend pas du prestataire, mais il s'agit surtout de s'assurer que l'on ne va pas solliciter la participation d'un public sur un sujet pour lequel le commanditaire n'a pas de leviers d'action (par exemple, mettre en débat la question de l'eau, dans la perspective d'un Agenda 21 au niveau communal dans une intercommunalité ne serait pas très pertinent, dès lors que la compétence « eau potable » relève du giron communautaire).

Au niveau du *dispositif*, plusieurs enseignements ont été tirés de notre expérience. Nous partons du postulat suivant : pour éviter les désagréments dus à un désenchantement brutal en séance qui pourrait rompre le contrat de confiance préalable à toute démarche participative, et pour réduire la charge (morale, cognitive et affective) des jurés, il vaut tout d'abord mieux assumer certains écueils éventuels du processus avec les participants et leur exposer assez tôt les rouages de l'exercice participatif afin d'en discuter les conditions avec eux. L'idéal serait de pouvoir co construire l'ensemble du dispositif avec les (futurs) participants, en les amenant à voter sur différentes propositions. Nous sommes conscients de l'utopie de la requête, étant donné que le temps manque toujours pour satisfaire cet objectif et qu'il est peu probable que des citoyens acceptent de consacrer une paire d'heures à la « pré expérience », alors qu'ils ne savent même pas encore ce qu'ils vont gagner à y participer. A défaut d'une co construction de l'expérience, il importe de réserver un temps conséquent à *l'explication du protocole participatif*, ce qui requiert donc de dévoiler, dans une certaine mesure, les « secrets de fabrication » de l'exercice. Par exemple, la première séance de travail, suite au temps de présentation mutuelle et de rencontre (éventuelle) avec la maîtrise d'ouvrage, pourrait s'ouvrir ainsi :

> « Voici ce que nous allons faire / ce que nous avons prévu… Pour avoir une première idée du sujet, nous avons programmé telle et telle séquence pédagogique… Ensuite, vous pourrez choisir vos intervenants, mais ayez bien en tête que ce choix est important, car il conditionne en grande partie la formation de votre avis individuel et collectif… Voici comment nous nous y prendrons pour rédiger votre avis / voilà comment un avis peut s'écrire, voilà *a priori* les épreuves que vos propositions vont subir et l'ensemble de principes qu'elles doivent respecter pour être jugées comme "acceptables"… Voici comment il va être réceptionné… On peut s'attendre à des réticences de la part de tel groupe d'acteurs / de telle institution… On vous demandera sûrement de raconter comment vous en êtes arrivés à formuler telle ou telle question… »

Il peut également être bénéfique d'amener le groupe à visualiser les étapes par lesquelles il va probablement et logiquement passer, notamment celle de la « distanciation critique » et d'un apprentissage parfois agonistique, en sachant que le discours à tenir doit « normaliser » ces étapes sans pour autant générer une impression de fatalité processuelle :

> « Il est probable qu'au début, vous ne vous sentiez pas à l'aise ou pas très compétents pour répondre à la question qu'on vous pose. C'est normal, les séances de formation sont faites pour cela et nous sommes là pour vous guider et répondre à vos questions… Mais il est également probable - c'est généralement ce qui se passe dans un atelier comme celui-ci, qu'à un certain moment, vous ayez l'impression d'être trop tenus par la main, et que vous ressentiez le besoin de vous retrouver entre vous et de réfléchir sur ce que vous voulez faire / dire, ou sur la tournure que prend les évènements… Il est également possible que

> parfois, vous n'arriviez pas à vous mettre d'accord et qu'il y ait des tensions entre vous. Si vous le voulez bien, nous allons nous mettre d'accord sur quelques principes de base à respecter pour travailler tous ensemble… »

Dans cette perspective, s'accorder avec le groupe sur un « code » (chaque membre ayant la possibilité d'invoquer un « temps mort » en brandissant un « stop », par exemple) qui lui permettrait de manifester son besoin de solitude en cours de procédure pourrait faire partie de la méthodologie d'animation. Ce dévoilement du protocole de fabrication pourrait d'ailleurs s'accompagner d'une guidance assez forte de la production collective en fonction de ce que l'équipe de conception / d'animation connaît des attentes des commanditaires, au risque d'apparaître comme des censeurs de l'expression souveraine du groupe. Sans bien entendu interdire l'exploration collective de tel ou tel chemin, de telle ou telle alternative à la formulation du mandat, est-il véritablement utile ou productif, si l'objectif de la démarche est d'aider les élus à prendre une décision sur un enjeu sectoriel précis de l'action publique, de laisser la communauté débattre sur un point dont on sait pertinemment qu'il n'est pas - et ne sera pas - à l'agenda du débat avec les commanditaires ?

Comme on a pu le voir par ailleurs au travers du jury briochin et du cas *Dem'eau*, si le panachage des modalités de recrutement et le respect de critères de diversité permettent *a priori* à tout un chacun d'*entrer dans* la procédure, garantir à tous la possibilité de *rester dans* le jeu participatif est une autre paire de manches. Ici, nos prescriptions se fondent un principe de *réflexivité* par le *ludique*. Tout d'abord, il nous semble pertinent de laisser *les leviers d'investigation* du groupe *aussi ouverts que possible*. Dans cette perspective, à l'entrée de la procédure, il importe de communiquer au panel qu'il aura la possibilité de choisir tel ou tel segment du programme (choix des outils de formation, d'investigation ou de délibération collective notamment) et de faire en sorte qu'il le puisse en privilégiant l'entrée « choix sur catalogue » plutôt que d'imposer un programme figé. Dans le prolongement de cette idée, il nous semble nécessaire de poursuivre le test de *nouveaux outils d'animation* et d'investigation pour le panel qui, à l'instar du théâtre-forum ou de la photo participative, permettent de diversifier les modes d'expression et régimes d'engagement des participants dans le processus de production collective. A ce titre, l'atelier citoyen sur la question des déplacements et la révision du PDU de NM constitue un exemple heureux. Pour la partie « investigation », les jurés, qui avaient reçu à l'entrée de la procédure, un « carnet de bord » où ils pouvaient recenser leurs idées et « coups de gueule » et un appareil photo jetable pour mettre en images tout ce qui leur semblait important pour le sujet, ont pu choisir entre trois groupes de travail : un atelier « photo participative », un atelier « écriture » recensant les divers enseignements

des auditions d'experts et profilant une première mouture de l'avis ou un atelier « vidéo participative » de fabrication du film de l'expérience. Dans l'atelier « photo participative », les participants ont disposé de la totalité des photos prises par le groupe pour élaborer des « affichettes » portant sur des volets thématiques de la problématique des déplacements en fonction de leurs affinités avec le sujet ou de ce qui était ressorti comme central dans les discussions collectives. Les affichettes ont été élaborées par collage d'éléments pré découpés dans les photos puis légendées. Loin d'être un « atelier coloriage », cet espace producteur de sens a permis aux jurés qui n'avaient pas nécessairement envie de prendre la parole en public de faire passer des messages forts qui ont d'ailleurs été intégrés dans l'avis final.

Dans le champ académique de la démocratie participative, les supports subjectifs de la narration profane comme le témoignage et le récit personnel, ainsi que les formes argumentatives régies par l'approche « sensible », ont été dûment réhabilitées (Sanders, 1997; Mansbridge, 1999; Talpin, 2008). Pour notre part, le recours au *jeu sous toutes ses formes* (jeux de rôles, jeux de société, jeux de cartes, etc.) semble constituer une piste très stimulante et trop peu explorée, voire injustement déconsidérée dans les démarches participatives, dont le caractère solennel et l'aspect procédural extrêmement réglé « refroidissent » souvent les jurés et freinent la construction de l'identité collective du groupe. Dans cette logique, on pourrait formaliser un système de « *cartes en mains* » pour que les membres réalisent qu'ils peuvent influer sur le déroulement de la procédure et réinjecter une part d'aléatoire dans le processus[148]. Dans le même ordre d'idées, pour stimuler l'apprentissage collectif et individuel, favoriser la cohésion de groupe et diminuer l'aspect scolaire de la formation, une partie du processus d'information pourrait être organisée sous la forme d'un

[148] Par exemple, chaque membre disposerait d'un certain nombre de cartons pour convoquer telle ou telle action : une carte « temps mort » pour convoquer une session spéciale « le groupe et seulement le groupe » pour laquelle l'animation et l'encadrement se retireraient ; des cartes de couleur pour approuver (« feu vert »), désapprouver (« feu rouge ») ou manifester son incompréhension (« feu orange ») sur une idée, susceptibles d'être brandies à tout moment ; une carte « danger » à utiliser lorsque le juré sent que l'échange « tourne au vinaigre » ou qu'il ne sent pas à l'aise dans le dispositif, une carte « *time's out !* » pour appeler à suspendre/ reporter un point de débat qui lui semble trainer en longueur ou ne pas être central au regard de la question à débattre ; une carte « à voter ! » pour convoquer un tour de vote, dont les modalités de recours seraient négociées avec le groupe pour éviter que le processus ne soit paralysé par des demandes incessantes ; des cartes avec un système de notation pour évaluer les auditions d'experts ; une carte « gage » à usage unique avec laquelle un juré peut contraindre un autre à effectuer une action (en rapport avec l'atelier, sur la base d'une liste pré définie et validée au préalable par la maîtrises d'œuvre et d'ouvrage), comme par exemple lui soumettre une idée sur telle ou telle question, raconter au reste du groupe une anecdote à laquelle le sujet fait écho pour lui, le charger d'une mini interview à mener avec une personne de son choix, ou encore de ramener un objet personnel à la prochaine séance qui lui semble pertinent au regard du sujet de l'atelier… Etc.

jeu ou d'un « quizz » en constituant des équipes dont les membres doivent se concerter pour trouver la réponse à des questions en fonction du sujet mis en débat :

> « Selon vous, qui décide de construire une nouvelle usine d'eau potable ?... Que prévoit la loi pour l'assainissement des eaux usées ? Qui est en charge de la gestion des déchets dans cette ville ?... Combien de gens sont pour la réforme des retraites en France ?... Quelle est la proportion de femmes à l'Assemblée Nationale ? ».

Enfin, toujours pour alléger l'aspect solennel et réglé de la procédure, une « boîte à suggestions » pourrait être mise en place, dans laquelle les jurés seraient encouragés à poster tout ce qu'il leur semble bon de souligner, avec un temps de lecture en fin de séance. On ne fait ici que suggérer quelques pistes d'outils, qui font par ailleurs l'objet d'études fouillées dans d'autres champs académiques que celui de la participation.

Cette politique d'ouverture et de co construction du protocole participatif requiert deux autres principes. Tout d'abord, au-delà de la nécessité de prévoir des garde-fous méthodologiques pour la neutralité et l'impartialité de la procédure, il importe de ménager des *« pare-feux » contre les biais éventuels de l'animation*. Là encore, nous pensons que le déroulement d'une procédure gagnerait à ce que le poids et l'influence de la politique d'animation, qui peut varier en fonction du « style » de la maîtrise d'œuvre, soient clairement posés comme des facteurs à part entière du processus délibératif et intégrés comme tels. On dispose aujourd'hui de suffisamment de retours d'expérience pour avancer l'argument que les démarches participatives ont besoin d'une assistance étroite et attentive à la production citoyenne pour que le processus donne un résultat de qualité. Ce n'est ni une insulte à la légitimité du savoir profane, ni un aveu d'échec de la démocratie participative que de se prémunir contre l'idée naïve que des « bonnes recommandations » sortent du chapeau après trois week-ends ou cinq jours de production citoyenne dans l'entre-soi d'un groupe restreint. Dès lors, il faut faire évoluer notre considération normative de l'animation et prendre l'impératif de guidance comme une ressource dont on doit travailler les conditions d'optimisation. D'une part, prévoir *a minima* deux animateurs en séance peut constituer un premier rempart aux « glissements » vers un certain forçage dans la reformulation des propos tenus par les citoyens et faciliter le travail de modération ; d'autre part, la présence d'un évaluateur externe à l'équipe d'animation s'avère très utile pour prévenir d'éventuelles « torsions » du processus. A cet égard, la présence d'un évaluateur externe lors d'une session de l'expérience *Phot'eau* a été fort utile, à des moments où l'animatrice principale tentait de « forcer », sans s'en rendre compte, l'argument d'un participant vers ce qu'elle souhaitait voir

figurer dans la production finale, et que le co animateur, pris dans le processus ne le voyait pas nécessairement ou n'imaginait pas comment corriger ce biais en situation. Par ailleurs, l'observateur externe a pu mener une évaluation de la séquence à destination de l'organisation commanditaire qu'on ne pouvait nous-même effectuer, étant donné le contexte d'intervention et notre posture de chercheur *embedded*. On a également vu avec la décomposition de l'avis de l'atelier *Dem'eau* que d'une part, l'encadrement - dont les scrutateurs de la procédure - peut tenir un rôle actif dans le relais ou le blocage de certaines propositions, et que d'autre part, des recommandations sont « parachutées » dans le rapport final. *In fine*, la part des recommandations respectant le double principe de discussion et de consensus majoritaire est assez faible. Autant prendre acte - pour en amoindrir les effets -, que les protagonistes qui animent les séances vont jouer un rôle actif dans la production collective et pas seulement une « maïeutique » de groupe, dès lors qu'ils sont, au même titre que les jurés, immergés dans le processus.

Dans cette perspective, le deuxième principe à privilégier est celui d'une possibilité de remise en cause des règles du jeu pour les participants, ou en tout cas, d'un *ajustement possible des consignes à l'entrée ou en cours de procédure,* en fonction de leurs objections et des préférences exprimées. Là encore, il convient de privilégier une logique de co construction en amont des exercices. Sur ce point, mais c'est aussi valable pour cet ensemble de prescriptions méthodologiques et déontologiques, il convient d'inclure, dans le déroulement d'un atelier, des phases et outils de réflexivité à destination et usage des membres du jury, en explicitant le protocole (par exemple, pour la rédaction collective de l'avis : « *voilà comment se rédige un avis, et les épreuves par lesquelles vos propositions vont passer… si vous êtes d'accord, à vous de jouer !* ») et en donnant aux jurés les moyens de se prononcer sur la pertinence des choix méthodologiques. A cet effet, pour éviter les situations de « consensus apparent » (Urfalino, 2007) où la règle du « qui ne dit mot consent » prime sur la possibilité pour les participants de s'exprimer ouvertement sans craindre la censure collective, il importe de prévoir non seulement avec un tour de table ou un questionnaire à remplir à la fin d'une session, mais aussi et surtout des outils de vote et de sondage ainsi que des étapes de débriefing en cours de séance ; car l'insatisfaction d'un participant peut très rapidement croître face à une consigne considérée comme inique et il est bien difficile ensuite de l'amener à entrer à nouveau dans le jeu participatif. Pour éviter cet écueil, on pense notamment à la procédure de vote coloré, qui facilite l'expression de tous sur une question et repose sur la prise de

connaissance visuelle de tous les avis présents au sein d'un groupe grâce à une présentation en couleur des résultats du vote individuel[149], ou un vote à bulletins secrets pour déterminer les règles du jeu d'un exercice, dès lors qu'on sait que des consignes négociées en vertu du principe majoritaire sont plus légitimes et mieux acceptées par le groupe.

Enfin, il nous semble préférable de privilégier la pluridisciplinarité pour le montage et l'encadrement de la procédure. Dans un tout récent atelier citoyen portant sur l'égalité homme/femme, organisé par le Conseil Général du Val-de-Marne, le travail de mise en cohésion du panel a été réalisé en grande partie par des psychosociologues, ce qui - selon les organisateurs et intervenants du dispositif -, a abouti à un groupe remarquablement soudé et solidaire.

Nous espérons que ce bref faisceau de prescriptions ouvertes, qui constitue en quelque sorte un plaidoyer critique pour une pluralité méthodologique et disciplinaire, stimulera la communauté académique et praticienne à collaborer pour améliorer l'animation des démarches participatives et délibératives.

Notre cas d'étude nous a par ailleurs conduits à interroger la pertinence du modèle normatif de la délibération dans les procédures de type « mini public ».

Vers un nouveau modèle descriptif de la délibération ?

Ce travail de thèse s'est efforcé d'ouvrir la « boite noire » de l'activité postulée comme « délibérative » dans les procédures de type « mini public » comme les ateliers ou jury de citoyens, en confrontant des fragments d'une littérature abondante à la réalité des expériences menées et observées. Le paysage théorique de la délibération possède cette spécificité de passionner le lecteur tout en le laissant divaguer dans une hétérogénéité complexe de principes, postulats et critères de qualification. Plus on progresse sur ce chemin de connaissance, et plus on a l'impression de s'éloigner de l'opportunité d'apporter une réponse à la question que nous nous sommes posée : *en quoi consiste bien l'activité délibérative, quelles sont ses propriétés et comment la décrire ?* Notre réflexion sur les nuances et les aspérités théoriques du concept s'est efforcée de poser les contours d'une définition large et « complémentariste » des différentes écoles théoriques de la

[149] La société *Color vote* propose diverses applications de cette méthode. Cf. www.colorvote.com

délibération. Prenant au sérieux l'argument qu'il faut parfois oser suspendre un problème pour le traiter, nous avons pris le parti dans le quatrième chapitre de suspendre momentanément le terme de « délibération » et d'éclairer le phénomène processuel en disséquant *a posteriori* et au moyen d'une approche pragmatique, le produit final obtenu. Cette entreprise de décomposition-recomposition de l'avis citoyen constitue nous semble-t-il, une perspective féconde pour comprendre ce processus certes collectif, mais également tributaire d'individus aux ressources et intérêts divers dans le processus et contingenté par une myriade de facteurs eux-mêmes très hétérogènes et dont la portée est très élastique. L'analyse supporterait volontiers d'être systématisée à d'autres expériences de cet acabit. L'aspect contingent de la délibération et l'invalidation partielle du modèle conversationnel plaide pour la consolidation d'une nouvelle critériologie de la délibération.

Au regard de la phase exploratoire et grandeur nature de *Dem'eau*, il apparaît clairement que la délibération n'a rien de monolithique ni de linéaire. Quand on suspend le cadre théorique lisse hérité du courant conversationnel, sous la cohésion du produit final transparait l'aspect fragmentaire et contingent du processus délibératif. Sa logique processuelle n'est pas aussi rationnelle que le produit final laisse à penser. Le modèle rationnel de la prise de décision postule l'existence d'acteurs disposant de toutes les informations dont ils ont besoin pour arrêter une décision et possédant les ressources nécessaires à leur traitement. Ils ont également une idée claire de leurs préférences, qui sont données une fois pour toutes, stables, cohérentes et hiérarchisées. Ils peuvent procéder à un examen exhaustif des solutions et optimiser leurs choix, c'est-à-dire sélectionner la meilleure solution en fonction de leurs préférences. Transposé dans le cadre délibératif - qui à la base, invalide partiellement ce modèle en postulant des acteurs disposés à réviser leurs points de vue initiaux -, cela signifierait que les participants ont en main toutes les cartes et soupèsent les arguments en vue d'optimiser le choix collectif d'une solution orientée vers le bien commun, la vérité et l'universalité. Le modèle conversationnel considère notamment la délibération comme un processus réglé d'échanges d'arguments soupesés par des individus éclairés ayant, de par les propriétés du processus même, une vision claire de leurs préférences. Mais en réalité, les acteurs n'ont que des informations incomplètes pour arrêter une décision, leurs choix se font sous contrainte (de temps, d'attention collective), leur connaissance des conséquences des différentes possibilités d'action et leurs valeurs respectives dans le futur est fragmentaire. Partant, un petit nombre possible de solutions est réellement examiné et les acteurs, dans l'incertitude, sont souvent contraints de s'arrêter à la première solution qui semble convenir

au problème. Dans cette perspective, la délibération ressemble à bien des égards au modèle de la poubelle - *« the garbage can model »* - mis en évidence pour qualifier le mode de prise de décision dans les administrations, dans lequel des problèmes, des acteurs, des choix et des solutions se croisent sans pour autant se rencontrer dans un ordre logique (Cohen, March *et al.*, 1972). Le processus délibératif qui engage des acteurs n'ayant pas nécessairement des objectifs cohérents et partagés et qui participent de façon intermittente et plus ou moins active / collaborative, revêt parfois les allures d'une micro « anarchie organisée ». Finalement, ce ne sont pas tant les principes normatifs de la délibération qui sont invalidés par l'observation du processus délibératif, mais plutôt la rationalité qu'en postulent certaines théories.

Dans l'évaluation finale de l'atelier citoyen *Dem'eau*, les jurés apparaissent attachés à certaines dimensions du modèle normatif de la délibération, qui participe de la régulation du fonctionnement de l'atelier. Mais ces normes délibératives forgées en situation et qui régulent le processus de production collective doivent composer avec d'autres éléments (politique de relais de l'animation, stratégies d'engagement des jurés, contexte de réception, stratégies de maximisation du résultat…). Certains énoncés lancés dans l'espace de débat sont inscrits dans l'avis sans être débattus parce qu'ils « vont sans dire », d'autres cheminent sous le manteau et sont « glissés » à un moment ou à un autre dans le produit final alors que certains seront supprimés lors d'une relecture. D'autres encore tiennent leur inscription de la ténacité de leur porteur à les défendre et sont ainsi « concédés » à leur énonciateur… Finalement, le nombre de recommandations inscrites après soupèsement collectif jusqu'à faire consensus majoritaire est bien moindre que ce que la formulation du produit final donne à voir. Dans cette perspective, c'est peut-être notre conception normative de la délibération qui est à revoir, car elle tend à recouvrir le produit délibératif d'un voile de rationalité et de sacralité assez mal taillé au regard de son déroulement. Au final, l'argument qui s'impose est celui qui passe ces épreuves, il n'est pas nécessairement celui qui aurait été jugé le meilleur - à supposer qu'il existe - par un observateur externe omniscient et bienveillant au regard d'une norme externe tournée vers l'intérêt général. Partant, nous considérons que l'évaluation de l'activité délibérative doit suspendre l'argument de la force du meilleur argument, pour privilégier une approche pragmatique en termes d'épreuves, de traductions et d'inscriptions. L'effort critériologique doit alors se concentrer sur les éléments qui contingentent les trajectoires des énoncés lancés dans un espace de débat, que l'on peut regrouper, sans prétendre à l'exhaustivité, en quelques grandes catégories à l'issue de ce travail. Tout d'abord des éléments *procéduraux :* le format du débat (le cadre et le séquençage du

dispositif), les caractéristiques du sujet du débat (degré de controverse, nature de la question posée), l'animation du débat (style d'animation, nombre d'animateurs en séance…). Des éléments *contextuels,* liés à la *légitimité en situation* des protagonistes (dont la légitimité subjective et l'autorité personnelle) ou de nature *synchronique* (dont le lieu et la source d'énonciation de la proposition, son inscription dialogique et le contexte de sa réception, ainsi que le degré et le type de guidance effectué par l'équipe d'encadrement) ont une importance fondamentale pour décrire le régime d'inscription des recommandations. Des éléments *individuels* ou *micro* (dont les affinités interindividuelles ou l'investissement du « porteur » d'un argument dans les séquences de finalisation de l'avis à remettre) sont également à prendre en compte.

Cette thèse plaide en faveur d'un plus ample travail de modélisation des multiples combinaisons et couplages de ces paramètres, enrichis des critères d'équité discursive, d'inclusion processuelle et des normes collectives élaborées en situation par un groupe délibérant. Ce champ d'investigation vaste et prometteur gagnerait à être abordé par des équipes de recherche pluridisciplinaire et aux approches complémentaires, pour une collaboration et des expérimentations entre plusieurs communautés scientifiques (sociologues de la participation, analystes de la délibération - en ligne et hors ligne - modélisateurs et experts en systèmes multi-agents participatifs, spécialistes des jeux, psychosociologues spécialistes de la dynamique des groupes restreints, facilitateurs…). Nous espérons vivement que cet appel à contribution théorique et pratique sera entendu.

Références bibliographiques

Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau, 2008, Nantes, Communauté urbaine de Nantes Métropole, 56 p.

ADELS, 2008, « L'arbre, la route et le jury citoyen », *in Territoires* (485), pp. 35.

Akrich, Madeleine, 1987, « Comment décrire les objets techniques », *in Technique et culture* (9), pp.49-64

Alter, Norbert, 2003, *L'innovation ordinaire*, Paris, PUF, 278 p.

Andréassian, Vazken et Margat, Jean, 2008, *L'eau*, Paris, Cavalier Bleu, « Idées reçues », 128 p.

Bachelard, Gaston, 1942, *L'eau et les rêves. Essai sur l'imagination de la matière*, Paris, José Corti, 222 p.

Bacqué, Marie-Hélène et Sintomer, Yves, 1999, « L'espace public dans les quartiers populaires d'habitat social », *in* Neveu, Catherine (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, pp. 115-148.

Bacqué, Marie-Hélène, Rey, Henri et Sintomer, Yves (dir.), 2005, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, Coll. « Recherches », 314 p.

Bacqué, Marie-Hélène, Rey, Henri et Sintomer, Yves, 2005, « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique? », *in* Bacqué, Marie-Hélène, Rey, Henri et Sintomer, Yves (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, Coll. « Recherches », pp. 9-49.

Bacqué, Marie-Hélène et Sintomer, Yves (dir.), 2010, *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions*, Paris, Yves Michel, 238 p.

Bajoit, Guy, 1988, « Exit, voice, loyalty... and apathy. Les réactions individuelles au mécontentement », *in Revue française de sociologie*, 20 (2), pp. 325-345.

Barbier, Rémi, 2001, « Comment étendre la démocratie aux projets techniques ? », *in* Le Duff, Robert et Rigal, Jean-Jacques (dir.), *Démocratie et management local. Actes des 4e rencontres ville-management*, Paris, Dalloz, pp. 181-198.

Barbier, Rémi, 2001, *Que faire des boues d'épuration ? Enquête sur un objet controversé*, Rapport pour l'Agence de l'eau Rhin-Meuse et le Conseil Général du Bas-Rhin, UMR Gestion des services publics, Strasbourg, 80 p.

Barbier, Rémi, 2005, « Pragmatique des conflits locaux. A propos des équipements de traitement des déchets », *in* Rémy, Elisabeth, November, Valérie, D'Alessandro-Scarpari, Christina et Charvolin, Florian (Dir.),*Espaces, savoirs et incertitudes*, Paris, IBIS Presse, pp. 169-185.

Barbier, Rémi, 2005, « L'incinération : un test pour la démocratie technique ? », *in* Brousse, Jean, *Incinération des déchets ménagers : la grande peur*, Paris, Le Cherche Midi, pp. 15-34.

Barbier, Rémi, 2005, « L'implantation conflictuelle des équipements collectifs », *in* Terreaux, Jean-Philippe (coord.), *Economie des équipements pour l'eau et l'environnement*, Antony, *Cemagref* Editions, pp. 129-144.

Barbier, Rémi, 2005, « Quand le public prend ses distances avec la participation. Topiques de l'ironie ordinaire », *in Natures, Sciences et Sociétés* (13), pp. 258-265.

Barbier, Rémi et Waechter, Virginie, 2003, « La participation paradoxale. Du "geste citoyen" et de la "parole citoyenne" dans la gestion locale de l'environnement », *in Espaces et Sociétés* (112), pp. 83-100.

Barbier, Rémi, 2009, « Le buveur d'eau et le recyclage des eaux usées », *in Espaces et Sociétés*, 4 (139), pp. 107-121.

Barbier, Rémi et Bedu, Clémence, 2008, « Peut-on démocratiser les "citadelles techniques"? Une analyse de quelques expériences participatives dans la gestion de l'eau et des déchets », *in* Hamman, Philippe (dir.), Blanc, Christine et Henninger, Flore (collab.), *Penser le développement durable urbain : regards croisés*, Paris, L'Harmattan, pp. 137-160.

Barbier, Rémi, Bedu, Clémence et Buclet, Nicolas, 2009, « Portée et limites du dispositif "jury citoyen". Réflexions à partir du cas de Saint-Brieuc », *in Politix*, 86, pp.189-206.

Baribeau, Colette, 2005, « Le journal de bord du chercheur », *in Recherches qualitatives,* Hors Série n°2, *L'instrumentation dans la collecte de données*, pp. 98-114.

Barraqué, Bernard, Coutard, Olivier et Rutherford, Jonathan, 2007, *La prévention et la gestion des impayés : éclairages internationaux, typologie, éléments d'évaluation*, Paris, Rapport pour la Ville de Paris, 114 p.

Barraqué, Bernard, 1995, *Les politiques de l'eau en Europe*, Paris, La Découverte, 303 p.

Barthe, Yannick, 2006, *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Economica, 239 p.

Becker, Howard S., 2004, *Ecrire les sciences sociales. Commencer et terminer son article, sa thèse ou son livre*, Paris, Economica, 180 p.

Bedu, Clémence, 2005, *Arènes d'acteurs « loc'Halles » et décision. Concertation, coalition, communication*, Paris, Mémoire de Master de Recherche, Université Paris IX Dauphine, 230 p. + annexes.

Bedu, Clémence, 2004, *Bolivie : ombres et lumières d'une démocratie émergente*, Toulouse, Mémoire de recherche, Institut d'Etudes Politiques, 94 p.

Bedu, Clémence et Niederlaender, Julie, 2008, *Vers une gouvernance sociale des services urbains. Le cas de l'eau à Nantes Métropole*, en ligne sur Hyper Archives Ouvertes : http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/41/42/58/PDF/11-JSE-2008-Bedu-Niederlaender-Manuscrit-Edite-2009-09-03.pdf

Bedu, Clémence, 2009, « Les citoyens et l'eau potable, une fenêtre de pertinence pour la démocratie participative et délibérative ? Analyse des propriétés inclusives et délibératives d'une expérience de jury citoyen », *Actes des journées doctorales,* GIS « Participation, Décision, Démocratie participative », 15 p.

Ben Hammo, Marion et Sintomer, Yves, 2006, « Le ségolisme en Poitou-Charentes : une dynamique et ses défis », *in Telos*, consulté en 2009.

Benatouïl, Thomas, 1999, « Faire de la sociologie. Critique et pragmatique en sociologie. Quelques principes de lecture », *in Annales HSS* (2), pp. 281-317.

Berger, Mathieu, 2009, *Répondre en citoyen ordinaire. Enquête sur les « engagements profanes » dans un dispositif d'urbanisme participatif à Bruxelles. Faculté des sciences sociales et politiques*, Thèse de Doctorat en sciences sociales, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 523 p.

Beurois, Christophe, Dutay, Loïc et Lafont, Jean, 2004, « Pour débattre du traitement des déchets, Saint Brieuc "décentralise" la conférence de citoyens en France », *in La Revue Durable*, 9 (février-mars), pp. 56-61.

Bianco i Fillola, Ismael, 2005, « Les jurys citoyens en Espagne : vers un nouveau modèle de démocratie locale ? » *in* Bacqué, Marie-Hélène, Rey, Henri et Sintomer, Yves (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, Coll. « Recherches », pp. 161-178.

Blanc, Maurice, 1999, « Participation des habitants et politique de la ville », *in La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, CURAPP/CRAPS, Paris, PUF, pp. 177-196.

Blatrix, Cécile, 1996, « Vers une "démocratie participative"? Le cas de l'enquête publique », *in La gouvernabilité*, CURAPP/CRAPS. Paris, PUF, pp. 299-313.

Blatrix, Cécile, 2002, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *in Politix*, 15 (57), pp. 79-102.

Blatrix, Cécile, Blondiaux, Loïc, Fourniau, Jean-Michel, Revel, Martine et *al.* (dir.), 2007, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, Coll. « Recherches », 412 p.

Blondiaux, Loïc, 2000, « La démocratie par le bas : prise de parole et délibération dans les conseils de quartier du vingtième arrondissement de Paris », *in Hermès* (26-27), pp. 323-338.

Blondiaux, Loïc, 2002, « Sondages et délibération. Une épistémologie alternative de l'opinion publique ? », *in Politix*, 15 (57), pp. 167-180.

Blondiaux, Loïc, 2003, « Publics imaginés et publics réels. La sollicitation des habitants dans une expérience de démocratie locale », *in* Cefaï, Daniel et Pasquier, Dominique (dir.), *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, Paris, PUF, pp. 313-328.

Blondiaux, Loïc, 2004, « Prendre au sérieux l'idéal délibératif », *in Revue suisse de science politique*, 10 (4), pp. 158-169.

Blondiaux, Loïc, 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative*, Paris, Editions du Seuil, 109 p.

Blondiaux, Loïc, 2009, « Démocratie délibérative *vs* démocratie agonistique? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques participatives contemporaines », *in* Carrel, Marion, Ion, Jacques et Neveu, Catherine (dir.), *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilités citoyennes dans la ville*, Paris, L'Harmattan, pp. 277-288.

Blondiaux, Loïc, 2009, « Les invisibles de la représentation », *in La République des Idées*, suppl. *Le Monde*, 2009.

Blondiaux, Loïc et Sintomer, Yves, 2002, « L'impératif délibératif », *in Politix*, 15 (57), pp. 17-35.

Blondiaux, Loïc, 1999, « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier », *in La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, CURAPP/CRAPS, Paris, PUF, pp. 367-401.

Blondiaux, Loïc, 2004, « Le nouvel esprit de la démocratie contemporaine : quel sens donner à la montée de nouveaux dispositifs de participation et de délibération ? », Entretiens Du GRETS, 22-06-04.

Blondiaux, Loïc, 2005, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », *in* Bacqué, Marie-Hélène, Rey, Henri et Sintomer, Yves (dir.), *Gestion de proximité et*

démocratie participative. Une perspective comparative, Paris, La Découverte, Coll. « Recherches », pp. 119-137.

Blondiaux, Loïc, 2008, « Le profane comme concept et comme fiction politique. Du vocabulaire des sciences sociales aux dispositifs participatifs contemporains : les avatars d'une notion », *in* Thomas Fromentin et Wojcik, Stéphanie (dir.), *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, Paris, L'Harmattan, pp. 37-51.

Blondiaux, Loïc et Levêque, Sandrine, 1999, « La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XXème arrondissement de Paris », *in* Neveu, Catherine (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, pp. 17-82.

Blondiaux, Loïc et Sintomer, Yves (dir.), 2002, *Démocratie et délibération*, Hermès, Paris, n°57, 237 p.

Boltanski, Luc et Thévenot Laurent, 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 420 p.

Bonicco, Céline, 2007, « Goffman et l'ordre de l'interaction. Un exemple de sociologie compréhensive », *in Philonsorbonne*, n° 1 (Année 2006-07), pp. 31-48.

Bonneuil, Christophe et Gaudillère, Jean-Paul, 2001, « A propos de démocratie technique », *in Mouvements* (18), pp. 73-80.

Bouguerra, Larbi, 2007, « Préface », *in Imaginaires de l'eau, imaginaire du monde*, H. c. Aubry, Paris, Coll. La Dispute, pp. 9-33.

Boullier, Dominique, 2009, « Choses du public et choses du politique: pour une anthropologie des inouïs », *in* Carrel, Marion, Ion, Jacques et Neveu, Catherine (dir.), *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilités citoyennes dans la ville,* Paris, L'Harmattan, pp. 21-38.

Bourg, Dominique et Boy, Daniel, 2005, *Conférences de citoyens, mode d'emploi*, Paris, Charles Léopold Mayer - Descartes & Cie, 105 p.

Bourque, Reynald et Thuderoz, Christian, 2002, *Sociologie de la négociation*, Paris, La Découverte, 123 p.

Bouvier, Alban, 2007, « La dynamique des relations de confiance et d'autorité au sein de la démocratie dite "participative" et "délibérative" », *in Revue européenne des sciences sociales*, 1 (XLV), pp. 181-230.

Bouvier, Alban, 2007, « Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative », *in Revue européenne des sciences sociales*, XLV (136), pp. 5-34.

Boy, Daniel, Donnet, Kammel, Dominique et Roqueplo, Philippe, 2000, « Un exemple de démocratie participative. La conférence de citoyens sur les organismes génétiquement modifiés », *in Revue Française de Science Politique*, 50 (4-5), pp. 779-809.

Breton, Philippe, 2003, *L'argumentation dans la communication*, Paris, La Découverte, 122 p.

Buclet, Nicolas et Salomon, Danielle, 2008, *L'influence de la démocratie participative locale sur la représentation sociale des risques liés à la gestion des déchets*, Rapport pour l'AFSSET et l'ADEME, Université Technologique de Troyes.

Callon, Michel, 1998, « Des différentes formes de démocratie technique », *in Responsabilité et environnement,* Annales des Mines (9), pp. 63-73.

Callon, Michel, 1999, « Ni intellectuel engagé, ni intellectuel dégagé : la double stratégie de l'attachement et du détachement », *in Sociologie du travail*, 41 (1), pp. 65-78.

Callon, Michel, 1986, « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *in L'année sociologique*, 36, pp. 169-208.

Callon, Michel, Lascoumes, Pierre et Barthe, Yannick, 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 358 p.

Carrel, Marion, 2004, *Faire participer les habitants ? La politique de la ville à l'épreuve du public*, Thèse en Doctorat de sociologie, EHESS, Paris, Université Paris 5.

Carrel, Marion, 2006, « Publicisation et politisation. Les effets fragiles de la délibération en milieu populaire », *in Politix* (75), pp. 33-52.

Carrel, Marion, 2007, « Pauvreté, citoyenneté et participation. Quatre positions dans le débat sur la "participation des habitants" », *in Cultures et pratiques participatives. Perspectives comparatives*, Catherine Neveu (dir.), Paris, L'Harmattan, pp. 95-112.

Carrel, Marion, 2009, « La citoyenneté plurielle. Appréhender les dispositifs participatifs dans leur environnement », *in Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilités citoyennes dans la ville,* Carrel, Marion, Ion, Jacques et Neveu, Catherine (dir.), Paris, L'Harmattan, pp. 89-100.

Carson, Lyn, 2007, « Inventory of DDP's in Australia : Early Finding », www.activedemocracy.net, 2010.

Cauquil, Guy et Lafore, Robert, 2006, *Evaluer les politiques sociales*, Paris, L'Harmattan, 334 p.

Cefaï, Daniel et Pasquier, Dominique (dir.), 2003, *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 519 p.

Chaput, Mathieu, 2008, « Analyser la discussion politique en ligne. De l'idéal délibératif à la reconstruction des pratiques argumentatives », *in Réseaux*, 26 (150), pp. 83-106.

Chateauraynaud, Francis, 2004, « Invention argumentative et débat public. Regard sociologique sur l'origine des bons arguments », *in Cahiers d'économie politique*, 2 (47), pp. 191-213.

Chateauraynaud, Francis, 2007, « La contrainte argumentative. Les formes de l'argumentation entre cadres délibératifs et puissances d'expression politiques », *in Revue européenne des sciences sociales*, XLV (136), pp. 129-148.

Chateauraynaud, Francis, (à paraître), *Argumenter dans un champ de forces. Essai de balistique sociologique*, 369 p.

Chateauraynaud, Francis et Trabal, Patrick (dir.), 2005, *Conducteurs ordinaires, et extraordinaires, aux prises avec les dispositifs publics. Sociologie des expériences routières et de leurs mises en forme argumentatives*, Paris, Rapport DOXA, 144 p.

Claeys-Mekdade, Cécilia, 2006, « La participation environnementale à la française : le citoyen, l'État… et le sociologue », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 7 (3), décembre 2006, mis en ligne le 15 décembre 2006.

Cohen, Michael D., James G. March et *al.*, 1972, « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *in Administrative Science Quarterly*, 17 (1), pp. 1-25.

Colin, Loïc et Petit, Vincent, 2008, *La vidéo participative: outil d'accompagnement du développement local ? Etude de trois processus de concertation en Bolivie, en Equateur et au Mali*, Thèse de Doctorat en sociologie, CIRAD, UPR GREEN, Montpellier, Agro Paris Tech, 682 p. + annexes.

Coppel, Anne, 2004, « Un panel citoyen sur les usages de la drogue », *in Cosmopolitiques* (7), pp. 211-222.

Coutard, Olivier et Pflieger, Géraldine, 2002, *Une analyse du rôle des usagers dans le développement des services de réseaux en France*, Paris, LATTS, ENPC-CNRS, 25 p.

Crosby, Ned, 1976, *In search of the competent citizen. A research proposal*, Minneapolis, The Jefferson Center, 28 p.

Crosby, Ned, 2004, *Citizens' Jury Handbook*, Minneapolis, The Jefferson Center, 69 p.

Crosby, Ned, 2005, *Citizen's Jury on Community Engagement and Deliberative Democracy*, Minneapolis, The Jefferson Center, 60 p.

Crosby, Ned, 2005, *Research relevant to sound deliberative practice*, Minneapolis, Jefferson Center, 5 p.

Crosby, Ned, 2005, *Moderator Training Guide for Citizens Jury*, Minneapolis, Jefferson Center.

Crozier, Michel et Friedberg, Erhard, 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 500 p.

Dalhberg, Lincoln, 2001, « The Internet and democratic discourse. Exploring the prospects of online deliberative forums extending the public sphere », *in Information, Communication and Society*, 4 (4), pp. 615-633.

David, Albert, 2002, « Décision, conception et recherche en sciences de gestion », *in Revue française de gestion*, 3-4, pp. 173-185.

David, Albert, 2001, « La recherche-intervention, cadre général pour la recherche en management ? », *in* Hatchuel, Armand, David, Albert et Laufer, Romain, *Les nouvelles fondations des sciences de gestion. Eléments d'épistémologie de la recherche en management*, pp. 44-59.

De Boismenu, Isabelle, 2000, *Quelle régulation pour le service de l'eau? Municipalités, commissions d'usagers et entreprises, dans trois villes d'Ille-et-Vilaine*, Paris, GRET, 45 p.

Deutsch, Jean-Claude et Martine Vullierme, 2003, « L'évolution des techniques », *in Flux, « Eau : le temps d'un bilan »* (n°52/53), pp. 17-26.

Dienel, Hans-Liudger, 2010, « Les jurys citoyens : pourquoi sont-ils encore si rarement utilisés », *in La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions*, Bacqué, Marie-Hélène et Sintomer, Yves (dir.), Paris, Yves Michel, pp. 101-114.

Dimeglio, Pierre, Jodelle Zetlaoui-Léger, et *al.*, 2005, *Contribution à l'élaboration d'une Charte de programmation concertée et participative*, Paris, EPPUR, 37 p.

Dubost, Jean, Wieworka, Michel et Lévy, André (dir.), 1984, *Recherche-action et expérimentations sociales*, Paris, Connexions, 129 p.

Dupret, Baudouin, 2004, « Sociologie pragmatique », *in* Cadiet, Loïc et al., *Dictionnaire de la justice*, pp. 1245-1248.

Eliasoph, Nina, 2003, « Publics fragiles. Une ethnographie de la citoyenneté dans la vie associative », *in* Cefaï, Daniel et Pasquier, Dominique (dir.), *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, Paris, PUF, pp. 225-268.

Elster, Jon, 1986, « The market and the forum », *in* Elster, Jon et Hylland, Aanund, *Fondations of Social Choices Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.

Elster, Jon, 1994, « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », *in Revue Française de Science Politique*, 44 (2), pp. 187-257.

Ferrando Y Puig, Judith, 2007, *Le Citoyen, le Politique et l'Expert à l'épreuve des dispositifs participatifs. Etude de cas sur une conférence de citoyens sur la dépendance à l'automobile et discussion*, Thèse de Doctorat en Sociologie, Département de Sciences Sociales, CERLIS, Paris, Université Paris Descartes, 596 p.

Ferrando Y Puig, Judith, 2008, « "Profane toi-même!". Construction et déconstruction de la légitimité de l'expression des profanes dans deux dispositifs participatifs », *in* Fromentin, Thomas et Wojcik, Stéphanie (dir.), *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, Paris, L'Harmattan, pp. 107-132.

Festinger, Léon, 1957, *A Theory of Cognitive Dissonance*, Stanford University Press, 304 p.

Fishkin, James et Farrar, Cynthia, 2005, « Deliberative Polling : From Experiment to Community Resource », *in* Gastil, John et Levine, Peter, *The deliberative democracy handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, Columbia, pp. 68-79.

Fishkin, James (trad. Reynié, Dominique), 2001, « Vers une démocratie délibérative : l'expérimentation d'un idéal », *in L'opinion publique. Perspectives anglo-saxonnes*, Paris, Hermès, 31, pp. 207-222.

Fourniau, Jean-Michel, 2007, « L'expérience démocratique des "citoyens en tant que riverains" dans les conflits d'aménagement », *in Revue Européenne de sciences sociales*, XLV (136), pp. 149-179.

Fourniau, Jean-Michel, 2009, « Les formes d'organisation du débat et leurs effets dans le processus de décision. Eléments pour une méthodologie d'évaluation des débats organisés par la Commission nationale du débat public », *in* Mermet, Laurent et Berlan-Darqué, Martine (dir.), *Environnement : décider autrement. Nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation*, Paris, L'Harmattan, pp. 137-162.

Fourniau, Jean-Michel, 2007, « "Citoyen en tant que riverain" : une subjectivation politique dans le processus de mise en discussion publique des projets d'aménagement », *in* Blatrix, Cécile, Blondiaux, Loïc, Fourniau, Jean-Michel, Revel, Martine et *al.* (dir.), 2007, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, Coll. « Recherches », pp. 67-77.

Fourniau, Jean-Michel et Tafere, Ingrid, 2007, « Délibération de simples citoyens et débat public : l'expérience de l'Atelier citoyen dans le débat VRAL », *in* Blatrix, Cécile, Blondiaux, Loïc, Fourniau, Jean-Michel, Revel, Martine et *al.* (dir.), 2007, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, Coll. « Recherches », pp. 240-252.

Fourniau, Jean-Michel, 2001, « Mésentente et délibération dans les conflits d'aménagement: l'expérience du débat public institutionnalisé », *in* Ion, Jacques, Gillio, Claire et Blais, Jean-Paul, *Dynamiques associatives, environnement et cadre de vie*, Paris, Editions du PUCA, pp. 261-301.

Fourniau, Jean-Michel, 2001, « L'expérience du débat public institutionnalisé : vers une procédure démocratique de décision en matière d'aménagement ? », *in Responsabilité et environnement*, Paris, Les Annales des Mines, Octobre, pp. 67-80.

Fourniau, Jean-Michel, 2006, « L'institution du débat public. État des lieux et perspectives de recherches », Lille, 14 et 15 septembre 2006, INRETS-CERAPS-CTES, 292 p.

Maurice, François et Marest, Philippe, 2006, « Nantes Métropole : éléments pour une nouvelle gouvernance des services urbains », *in Pouvoirs locaux*, n°71, pp.19-24.

Fromentin, Thomas et Wojcik, Stéphanie (dir.), 2008, *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, Paris, L'Harmattan, 314 p.

Fung, Archon, 2003, « Deliberative democracy, Chicago Style : Grass-roots Governance in Policing and Public Education », *in Deepening democracy. Institutionnal Innovations in Empewered Participatory Governance. The Real Utopias project IV*, *in* Fung, Archon et Wright, Erik O., Londres, Verso, pp. 111-143.

Fung, Archon, 2003, « Recipes for Public Sphere : Eight Insitutionnal Design Choices and their Consequences », *in The Journal of Political Philosophy*, 11 (3), pp. 338-367.

Fung, Archon, 2004, « Deliberation's darker side : a discussion with Iris Marion Young and Jane Mansbridge », *in National Civic Review*, 94 (4), pp. 47-54.

Fung, Archon, 2005, « Deliberation before the revolution: toward an ethics of deliberative democracy in an unjust world », *in Political theory*, 33 (3), pp. 397-419.

Fung, Archon, 2006, « Varieties of participation in complex governance », *in Public Administration Review*, 66, pp. 66-75.

Fung, Archon et Wright, Erik O., 2003, *Deepening democracy. Institutionnal Innovations in Empewered Participatory Governance. The Real Utopias project IV*, Londres, Verso, 310 p.

Fung, Archon et Wright, Erik O., 2005, « Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative », *in* Bacqué, Marie-Hélène, Rey, Henri et Sintomer, Yves (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, Coll. « Recherches », pp. 49-80.

Gacoin, Daniel, 2010, *Guide de l'évaluation en action sociale et médico-sociale*, Paris, Dunod, 370 p.

Ganuza, Ernesto, 2009, « Water public company : EMASA (Malaga) », *in* Sintomer, Yves, Hersberg, Carsten (dir.), *La participation des usagers dans la gestion de un focus sur les entreprises municipales. Rapport intermédiaire*, Berlin, Centre Marc Bloch, pp. 29-40.

Gastil, John, 2009, « Deliberative Democratic Theory and the Key Challenges, Opportunities, and Innovations of 21st Century Democracy », *Biennale Democrazia. Participare attiva(la)mente*, Torino, Italie.

Gastil, John et Levine, Peter (dir.), 2005, *The deliberative democracy handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, San Francisco, Jossey-Bass, 308 p.

Gaxie, Daniel, (1978), *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Ed. Seuil, 268 p.

Ghamroun, Samer, Jung, Bérénice et Manz, Isabelle, 2007, *Etat des lieux de la démocratie participative dans les communautés urbaines de France*, Paris, Master Stratégies Territoriales et Urbaines de l'Institut d'Etudes Politiques, 87 p.

Giddens, Anthony, 1994, *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan, 185 p.

Goffman, Erving, 1973, *La mise en scène de la vie quotidienne*, Les Editions de Minuit, 251 p.

Gontcharoff, Georges, 2007, *Pour une approche objective et sereine des « jurys citoyens »*, www.demarches-participatives.org, 2009.

Goodin, Robert E., 2003, *Reflective democracy*, Oxford, Oxford University Press, 279 p.

Goodin, Robert E. et Niemeyer, Simon J., 2003, « When Does Deliberation Begin? Internal Reflection versus Public Discussion in Deliberative Democracy », *in Political Studies* (51), pp. 627-649.

Goody, Jack, 1979, *La raison graphique. La domestication de la pensée sauvage*, Paris, Les Editions de Minuit, 272 p.

Greffet, Fabienne et Stéphanie Wojcik, 2008, « Parler politique en ligne. Une revue des travaux français et anglo-saxons », *in Réseaux*, 26 (150), pp. 9-16.

Gret, Marion et Sintomer, Yves, 2002, *Porto Alegre : l'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La Découverte, 136 p.

Gueissaz, Christen, Geneviève Corajoud, et *al.*, 2006, *Recherche-action, Processus d'apprentissage et d'innovation sociale,* Paris, L'Harmattan, 235 p.

Guellec, Ambroise, 1995, *Le prix de l'eau : de l'explosion à la maîtrise ?,* Rapport d'information, Paris, Assemblée Nationale, 232 p.

Guillerme, André, 2007, « De l'eau sacrée à l'eau canalisée : l'histoire de l'eau dans les villes du bassin parisien », *in Imaginaires de l'eau, imaginaires du monde*, Aubry, H., Paris, La Dispute, pp. 33-51.

Guillerme, André, 2010, Paris perd ses eaux, *Le Monde*, 5 avril 2010.

Gusfield, Joseph R., 1980, *The Culture of Public Problems. Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago, The University of Chicago Press, 278 p.

Habermas, Jürgen, 1996, « Notes programmatiques pour fonder en raison une éthique de la discussion », *in* Habermas, Jürgen, *Morale et communication. Conscience et activité communicationnelle*, Paris, Cerf, pp. 63-130.

Habermas, Jürgen, 1997, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 557 p.

Habermas, Jürgen, 1987, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 480 p.

Habermas, Jürgen, 1993, *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 324 p.

Hajek, Isabelle, 2008, « Du débat social au débat public : mobilisation citoyenne autour de la mise en place d'une politique de gestion des déchets ménagers. Le cas de Marseille et des Bouches-du-Rhône », *in* Fromentin, Thomas et Wojcik, Stéphanie (dir.), *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, Paris, L'Harmattan, pp. 211-235.

Hamman, Philippe, Christine Blanc, et *al.*, 2008, *Penser le développement durable urbain : regards croisés*, Paris, L'Harmattan, 324 p.

Hatchuel, Armand, David, Albert et Laufer, Romain, 2001, *Les nouvelles fondations des sciences de gestion : éléments d'épistémologie de la recherche en management*, Paris, Vuibert, 216 p.

Herreros, Gilles, 2002, *Pour une sociologie d'intervention*, Toulouse, Erès, 219 p.

Herreros, Gilles, 2004, « Sociologie d'intervention : sociologie plastique. Métis et métissage », *in Gérer et Comprendre* (75), pp. 81-92.

Herreros, Gilles, 2009, *Pour une sociologie d'intervention*, Toulouse, Erès, 281 p.

Hirschman, Albert O., 1995, *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard, 212 p.

Huitema, Dave, Cornelisse, Corinne et *al.*, (2010), « Is the Jury Still Out? Toward Greater Insight in Policy Learning in Participatory Decision Processes. The Case of Dutch Citizens' Juries on Water Management in the Rhine Basin », *in Ecology and Society. Special Feature « Implementing Participatory Water Management : Recent Advances in Theaory, Practice and Evaluation »*, 1 (15), pp. 22.

Ingram, Peter C., Valerie J. Young et *al.*, 2006, « From controversy to consensus: The Redwood City recycled water experience », *in Desalination* (187), pp. 179-190.

Jadot, Anne, 2000, « Mobilité, rationalité ? Une exploration des itinéraires électoraux 1973-1997 », *in* Bréchon, Pierre, Laurent, Annie et Perrineau, Pascal (dir.), *Les Cultures politiques des Français*, Paris, Presses de Science Po, pp. 377-400.

Jeannot, Gilles, 1998, *Les usagers du service public*, Paris, Puf - Que sais-je ?, 127 p.

Jeffs, Owen, 2006, *L'évaluation de l'action publique locale par les usagers-citoyens : le cas de la direction de l'eau de Nantes Métropole*, Mémoire de Master, Paris, Ecole nationale Supérieure des Mines de Paris, 87 p.

Journet, Nicolas, 2006, « Les conditions du bon débat. Entretien avec Bernard Manin », www.scienceshumaines.com, 2009.

Kies, Raphaël, 2008, « Forums en ligne et partis politiques. Analyse des "Radicali italiani" », *in Réseaux*, 26 (150), pp. 133-158.

Kirszbaum, Thomas, 2007, « Archon Fung. Empowered Participation : Reinventing Urban Democracy, Princeton, Princeton University Press, 2004, 278 pages », *in Critique internationale*, 1 (34), pp. 169-172.

Koehl, Eléonore et Sintomer, Yves, 2002, *Les jurys de citoyens berlinois*, Berlin, Rapport, Centre Marc Bloch, 134 p.

Kramer W., Katherine, 2004, *Talking about Politics : Informal Groups and Social Identity in American Life*, Chicago, University of Chicago Press, 292 p.

Labbé, Eric, 2006, « Western urbain et invention démocratique », *in Vacarme*, (34).

Latour, Bruno, 1989, *La science en action*, Paris, La Découverte, 664 p.

Latour, Bruno, 1996, *Petites leçons de sociologie des sciences*, Paris, La Découverte, 251 p.

Latour, Bruno, 1999, *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte, 382 p.

Latour, Bruno, 1999, « L'impossible métier de l'innovation technique », http://www.bruno-latour.fr/poparticles/poparticle/p082.html

Latour, Bruno, 2007, *Changer de société. Refaire de la sociologie*, Paris, La Découverte, 381 p.

Latour, Bruno et Woolgar, Steve, 1978 (rééd. 1996), *La vie de laboratoire. La production des faits scientifiques*, Paris, La Découverte, 299 p.

Laufer, Romain, 1984, « L'acceptabilité sociale : une problématique », *in Revue Française de Gestion* (46), pp. 52-60.

Le Galic, Mathias, 2004, *La démocratie participative. Le cas nantais*, Paris, L'Harmattan, 222 p.

Le Bris, Cédric et Coutard, Olivier, 2008, « Les réseaux rattrapés par l'environnement ? Développement durable et transformations de l'organisation des services urbains », *in Flux*, 4 (74), pp. 6-8.

Le Chatelier, Gilles, 2003, « L'évolution du cadre juridique », *in Flux*, « *Eau, le temps d'un bilan* », n° 52/53, pp. 27-34.

Le Galès, Patrick et Lorrain, Dominique, 2003, « Gouverner les très grandes métropoles ? », *in Revue française d'administration publique*, 107/3, pp. 305-317.

Lefebvre, Rémi, 2006, « L'action publique de proximité relève-t-elle du client-centrisme ? », *in Politiques et Management Public*, 24 (4), pp. 1-15.

Lemoine, Benjamin, 2008, « Alain Desrosières, *L'Argument statistique. Pour une sociologie historique de la quantification* (tome I) et *Gouverner par les nombres* (tome II) », *in Revue d'anthropologie des connaissances*, 2 (7), pp. 359-365.

Livet, Pierre, 2007, « Dans quelles conditions les émotions collectives peuvent-elles bloquer ou aider la délibération démocratique ? », *in Revue européenne des sciences sociales*, XLV, n°136, pp.111-128.

Lorrain, Dominique, 1990, « Le modèle français des services urbains », *in Economie et Humanisme* (312), pp. 39-58.

Lorrain, Dominique, 1995, *Gestion urbaines de l'eau*, Paris, Economica, 263 p.

Lorrain, Dominique, 2002, « Gig@city. L'essor des réseaux techniques dans la vie quotidienne », *in Flux*, 1, n°47, pp. pp.7-19.

Lorrain, Dominique, 1993, « Les services urbains, le marché et les politiques », *in* Martinand, Claude, *L'Expérience française du Financement privé des Equipements publics*, Paris, Economica, pp. 13-43.

Lorrain, Dominique, 2003, « Les quatre compétitions dans un monopole naturel. Qu'est-il en train d'arriver au secteur de l'eau ? », *in Flux* n°52/53, pp. 69-86.

Lutzky, Ana, 2006, « L'expérience des jurys citoyens en Espagne : un boulevard pour les mairies ? », www.animafac.net, 2009.

Macaire, Jean-François, 2009, « Les fonds des locataires de Poitiers : quels effets, quels enjeux ? », *in* Sintomer, Yves, Hersberg, Carsten (dir.), *La participation des usagers dans la gestion de l'eau : un focus sur les entreprises municipales. Rapport intermédiaire*, Berlin, Centre Marc Bloch.

Manin, Bernard, 1985, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *in Le Débat* (33), pp. 72-94.

Manin, Bernard, 1995, *Principes du Gouvernement Représentatif*, Calmann-Lévy, Paris, 319 p.

Manin, Bernard, 2002, « L'idée de la démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques », *in Politix*, 15 (57), pp. 37-55.

Manin, Bernard, 2004, « Délibération et discussion », *in Revue suisse de science politique*, 10 (4), pp. 18.

Mansbridge, Jane, 1999, « Every Day Talk in the Deliberative System », *in Deliberative Politics. Essays on democracy and disagreement*, Macedo, Stephen, Oxford, Oxford University Press, pp. 211-243.

Marcou, Gérard, 1999, « La démocratie locale en France : aspects juridiques », *in La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, CURAPP/CRAPS, Paris, PUF, pp. 21-44.

Marest, Philippe, 2007, *Gouvernance des services urbains: mise en pratique à Nantes Métropole*, Lille, Journées d'études des Communautés urbaines de France, 21 juin 2007.

Martinand, Claude, 2001, *La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux*, Paris, Rapport pour le Conseil Economique et Social, 126 p.

Mazeaud, Alice, 2008, « L'argent public, une affaire trop sérieuse pour être confiée à des citoyens ordinaires ? L'exemple des budgets participatifs », *L'argent public à la recherche d'une cause politique. Légitimités et légitimations des deniers publics : approches transversales en sciences sociales*, Actes de journée d'études à l'Université Paris Dauphine.

Melkevik, Bjarne, 2001, *Rawls ou Habermas. Une question de philosophie du droit*, Laval, Les Presses de l'Université de Laval, 191 p.

Mény, Yves et Thoenig, Jean-Claude 1989, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 392 p.

Mermet, Laurent, 1991, « Dans quel sens pouvons-nous gérer l'environnement ? », *in Gérer et Comprendre*, 22.

Mermet, Laurent, Dubien, Isabelle et *al.*, 2004, « Les porteurs de projet face à leurs opposants : six critères pour évaluer la concertation en aménagement », *in Politiques et Management Publics*, 22 (1), pp. 1-22.

Mermet, Laurent, (2007), « Débattre, sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs », *in* Blatrix, Cécile, Blondiaux, Loïc, Fourniau, Jean-Michel, Revel, Martine et *al.* (dir.), 2007, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, Coll. « Recherches », pp. 369-380.

Mesnier, Pierre-Marie, Missote, Philippe, 2003, *La Recherche-action, une autre manière de chercher, se former, transformer*, Paris, L'Harmattan, 326 p.

Moisdon, Jean-Claude, 1984, *Recherche en gestion et intervention*, Annales ENSMP, Paris.

Monnoyer-Smith, Laurence, 2006, « Etre créatif sous la contrainte. Une analyse des formes nouvelles de la délibération publique. Le cas DUCSAI », *in Politix*, 19 (75), pp. 75-101.

Mormont, Marc, Catherine Mougenot, et *al.*, (2006), « La participation composante pour le développement durable : quatre études de cas », *in VertigO - Revue électronique des sciences de l'environnement*, 7 (2), pp. 1-13.

Nez, Héloïse, 2006, *La démocratie participative locale : un questionnement de sa dimension inclusive à partir des expériences de Bobigny (France) et Barreiro (Belo Horizonte, Brésil)*, Mémoires, Cahier de la CRDC, 134 p.

Nez, Héloïse, 2010, « La mobilisation des savoirs citoyens dans les dispositifs d'urbanisme participatif », *Actes des Premières journées doctorales,* GIS « Participation, décision, démocratie participative », ENS-LSH Lyon, 13 p.

Niederlaender, Julie, 2009, *Une contribution pour une meilleure organisation territoriale adaptée aux enjeux d'une gestion durable de l'eau*, Thèse de Doctorat en Génie Urbain, Ecole doctorale « Ville et environnement », Paris, Université Paris-Est, 542 p.

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

Nonjon, Magali, 2006, *Quand la démocratie se professionnalise. Enquête sur les experts de la participation*, Thèse de Doctorat en Science politique, Paris, Université de Lille 2, 438 p. + annexes.

Pallez, Frédérique, Frédéric Kletz, et *al.*, 1993, « Buffon dans l'entreprise », *in Gérer et Comprendre* (33), pp. 16-28.

Paquette, Danielle, 2005, « L'étude des documents écrits par la méthode des traceurs », *in Recherches qualitatives*, Hors Série n° 2 *« L'instrumentation dans la collecte des données »*, pp.61-69.

Pasquino, Pasquale, 2007, « Voter et délibérer », *in Revue européenne des sciences sociales, 1 (XLV)* pp.5-34.

Petrella, Ricardo, 1998, *Le Manifeste de l'eau : pour un contrat mondial*, Loverval (Belgique), Labor, 150 p.

Pettit, Philip, 2002, « Pour illustrer les atouts de la philosophie politique : la démocratie délibérative et les arguments pour la dépolitisation du gouvernement », *in Le Banquet*, 1 (17), pp. 1-13.

Pezon, Catherine, 2000, Le *service d'eau potable en France de 1850 à 1995*, Paris, Presses du CEREM, 441 p.

Pflieger, Géraldine, 2002, « Domination du consommateur et résistance du citoyen. Les tensions entre les figures de l'usager au sein du système de régulation de l'eau en France », *in Flux*, 2-3 (48/49), pp. 20-34.

Pflieger, G., 2003, *Consommateur, client, citoyen : l'usager dans les nouvelles régulations des services de réseaux. Le cas de l'eau, de l'électricité et des télécommunications en France*, Thèse pour le Doctorat en urbanisme-aménagement, Paris, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 495 p.

Picon, Antoine, 2001, « Imaginaires de l'efficacité, pensée technique et rationalisation », *in Réseaux*, 5 (n° 109), pp. 18-50.

Piechaczyk, Xavier, 1998, « Les rôles des commissaires enquêteurs et l'intérêt général », *in Politix*, 11 (42), pp. 93-122.

Poletta, Francesca, 2008, « Just Talk : Public Deliberation After 9/11 », *in Journal of Public Deliberation*, 4 (1), pp. 22.

Poulain, Jacques, 1997, « Rencontre avec Habermas », *in Encyclopédie de l'agora*, paru dans Le Monde des Livres, 10/01/1997, http://agora.qc.ca/textes/habermas.html

Richard-Ferroudji, Audrey, 2008, *L'appropriation des dispositifs de gestion locale et participative de l'eau. Accueillir et composer une pluralité de valeurs, d'objectifs et d'attachements*, Thèse de Doctorat en Sociologie, GSPM, Paris, EHESS, 450 p.

Rocher, Laurence, 2008, « Les contradictions de la gestion intégrée des déchets urbains : l'incinération entre valorisation énergétique et refus social », *in Flux*, 4 (74), pp. 22-29.

Röcke, Anja et Sintomer, Yves, 2002, *Les jurys de citoyens berlinois. Rapport final pour la Délégation Interministérielle à la Ville*, Berlin, Centre Marc Bloch, 135 p.

Röcke, Anja et Sintomer, Yves, 2005, « Les jurys de citoyen berlinois et le tirage au sort : un nouveau modèle de démocratie participative ? », *in* Bacqué, Marie-Hélène, Rey, Henri et Sintomer, Yves (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, Coll. « Recherches », pp. 139-160.

Rosanvallon, Pierre, 2006, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance* Paris, Seuil, 345 p.

Rowe, Gene et Frewer, Lynn N., 2000, « Public participation methods : a framework for evaluation », *in Science, Technology and Human values*, 25 (1), pp. 3-29.

Rowe, Gene et Lynn N. Frewer, 2005, « A typology of Public Engagement Mechanisms », *in Science, Technology, and Human Values*, 30 (2), pp. 251-290.

Rui, Sandrine, 2004, *La démocratie en débat, Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin, 264 p.

Rui, Sandrine, 2006, « Le public fait-il la loi ? Le débat national sur l'eau, entre injonction participative et néo-corporatisme », *in Politix* (75), pp. 125-142.

Rui, Sandrine et Villechaise-Dupont, Agnès, 2005, « Les associations face à la participation institutionnalisée : les ressorts d'une adhésion distanciée », *in Espaces et Sociétés* (123), pp. 21-36.

Salgueiro Marques, Angela C., 2009, « La conversation civique sur Internet : contributions au processus délibératif », *in Estudos em Comunicação* (5), pp. 21-52.

Sanders, Lynn, 1997, « Against deliberation », *in Political Theory*, 25 (3), pp. 347-376.

Sintomer, Yves, 2008, « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *in Raisons politiques*, 3 (31), pp.115-133.

Sintomer, Yves, 2007, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 177 p.

Sintomer, Yves, Röcke, Anja et *al.*, 2008, *Les budgets participatifs en Europe*, Paris, La Découverte, 360 p.

Slovic, Paul, 1993, « Perceived Risk, Trust, and Democracy », *in Risk Analysis*, 6 (13).

Smets, Henri, 2004, *La solidarité pour l'eau potable. Aspects économiques*, Paris, L'Harmattan, 287 p.

Smets, Henri, 2002, « Le droit de chacun à l'eau », *in Revue Européenne de droit de l'environnement*, pp. 129-170.

Sofoulis, Zoë, 2005, « Big Water, Everyday Water : A Sociotechnical Perspective », in *Continuum. Journal of Media & Cultural Studies*, 4 (19), pp. 105-115.

Soriano, Laurent, 2009, *Evaluation d'un atelier citoyen à Nantes Métropole*, Rapport de stage, Nantes, Université de Nantes, 53 p.

Stenekes, Nyree, Colebatch, Hal K.et *al.*, (2006), « Risk and Governance in Water Recycling », *in Science, Technology, and Human values*, 31 (2), pp. 107-133.

Stromer-Galley, Jennifer, 2005, « Decoding deliberation online », *Second Conference on Online Deliberation*, Palo Alto, California, 38 p.

Stromer-Galley, Jennifer, 2007, « Measuring deliberation's content: a coding scheme », *in Journal of Public Deliberation*, 3 (1), pp. 35.

Tafere, Ingrid, 2010, « L'activité délibérative dans deux processus de type "conférence de citoyens". Argumentation et influence sociale », *Actes des Premières journées doctorales sur la participation du public et la démocratie participative*, GIS « Participation, décision et démocratie participative », ENS Lyon, 97-106.

Talpin, Julien, 2006, « Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs », *in Politix* (75), pp. 13-31.

Talpin, Julien, 2007, *Shools of democracy: How Ordinary Citizens Become Competent in Participatory Budgeting Institutions*, Thèse de Doctorat en sociologie, Department of Political and Social Sciences, European University Institute, 443 p.

Talpin, Julien, 2007, « La démocratie participative à Morsang-sur-Org », Paris, Rapport PICRI-IDF, 35 p.

Talpin, Julien, 2008, « Mobiliser un savoir d'usage. Démocratisation de l'espace public et confinement de la compétence civique au sein de dispositifs de budget participatif », *in* Fromentin, Thomas et Wojcik, Stéphanie (dir.), *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen.* Paris, L'Harmattan, pp. 159-184.

Tsanga-Tabi, Marie et Verdon, Dominique, 2006, « "L'élu, le manager et l'usager", nouveau triptyque de l'évaluation de l'action publique locale. L'expérience d'une régie communautaire à

l'eau », in Jacot, Henri et Fouquet, Anne (dir.), *Le citoyen, l'élu, l'expert. Pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, pp. 43-52.

Turpin, Michel, 1998, « Un entretien avec Philippe Roqueplo à propos de la Conférence de citoyens sur l'utilisation des OGM », *in Responsabilité et environnement*, Paris, Annales des Mines, pp. 5-12.

Urfalino, Philippe, 2000, « La délibération et la dimension normative de la décision collective », *in* Commaille, Jacques, Dumoulin, Laurence et Robert, Cécilia, *La juridicisation du politique*, LGDJ, pp. 165-193.

Urfalino, Philippe, 2005, « La délibération n'est pas une conversation. Délibération, décision collective et négociation », *in Négociations*, 2, pp. 99-114.

Urfalino, Philippe, 2007, « La décision par consensus apparent », *in Revue Européenne des Sciences Sociales*, XLV (136), pp. pp.47-70.

Vergne, Antoine, 2005, « Peter Dienel : portrait d'un pionner », *in Journal of Public Deliberation*, 2009.

Vergne, Antoine, 2008, *Les jurys citoyens. Une nouvelle chance pour la démocratie ?*, Paris, Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès, 33 p.

Vergne, Antoine, 2010, « Le modèle Planungszelle - *Citizens' juries* : quelles logiques de diffusion ? », *in* Bacqué, Marie-Hélène, Sintomer, Yves, Nez, Héloïse et Flamand, Amélie, *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions*, Paris, Yves Michel, pp. 83-100.

Waechter, Virginie, 2002, « Quel modèle de relation entre l'organisation municipale et l'usager-citoyen depuis la décentralisation ? », *in Flux* (48-49), pp. 7-19.

Waechter, Virginie, 2003, *La modernisation des services publics locaux par l'usager. Contribution à la sociologie du changement organisationnel*, Thèse pour le Doctorat de sociologie, ENGEES, Strasbourg, Université Marc Bloch.

Young, Iris Marion, 2001, « Activist Challenges to Deliberative Democracy », *in Political theory*, 29 (5), pp. 670-690.

Table des matières

Avant-propos 5
Remerciements 7
Liste des sigles et abréviations 12
Sommaire 13
Introduction 15
Problématique de la thèse 17
Le protocole de recherche 23
Une vue d'ensemble du travail expérimental 28
Structure de la thèse 32
Chapitre 1. Les généalogies du projet *Dem'eau* 37
1. Les services urbains à l'heure de la participation 43
A. L'ouverture progressive de la « citadelle technique » 43
1. Un héritage bousculé 43
2. L'activation des politiques de l'usager 46
a. Proximité, information, sensibilisation, consultation 46
b. Le cas du service d'eau potable de Nantes Métropole 53
B. Les perspectives ouvertes par l'affirmation du schème participatif 59
1. Une mesure de la participation 59
2. Une inscription règlementaire hésitante 62
3. Le foisonnement des dispositifs participatifs 65
a. Le débat public 67
b. Le budget participatif 69
2. L'inscription de l'eau à l'agenda du débat public 72
A. L'eau, un produit avec qualités 73
1. Les différentes facettes de l'eau potable 73
2. Imaginaires et symboliques de l'eau 75
B. Sur quelques leviers de mise en politique de l'eau 77
1. Le droit à l'eau 77
2. Le juste prix de l'eau 79
3. La remunicipalisation du service d'eau 81
C. Les différentes facettes de la « citoyenneté de l'eau » 83
1. Une typologie de la citoyenneté dans l'eau potable 83
2. La citoyenneté dans l'eau potable : les enseignements de Phot'eau 85
a. La reconnaissance de droits subjectifs : l'accès à l'eau potable 85
b. La responsabilité : incivisme et environnement 86
c. La participation aux affaires communes : l'eau, un « trésor public » 87
d. Un rapport symbolique et non sectoriel à l'eau 88
3. Les déclencheurs locaux du projet Dem'eau 90

A. Une tradition consultative « à la nantaise » 90
B. Des acteurs-relais essentiels 92
C. L'influence d'un schéma 94

Chapitre 2. La laboratisation d'une bureaucratie communautaire 101

1. La recherche-intervention 105
A. Une posture originale 105
B. Un processus 107
C. Dem'eau : un dispositif spécifique 110
1. Les particularités de la situation nantaise 110
2. Deux collectifs d'encadrement 112
3. Une immersion permanente 114
4. Un journal de bord 117
2. Les tribulations du projet Dem'eau 121
A. Un démarrage chaotique : du quiproquo initial à l'accord collectif 122
1. Le premier comité de pilotage 123
a. Un quiproquo sur la commande : « mais qu'est-ce qu'on fait là ? » 123
b. L'argumentaire : quelle utilité du schème participatif ? 125
c. Enseignements 131
2. Le deuxième comité de pilotage 136
a. Les jeux d'arguments 137
b. Enseignements 140
3. Le troisième comité de pilotage 142
a. Les jeux d'arguments 143
b. Enseignements 148
B. La lente incubation du projet 150
1. Une temporalité arythmique 150
a. La quête de légitimité du chercheur-intervenant 150
b. Le contexte électoral 152
2. Le regard de la citadelle technique sur le schème participatif 155
3. Les groupes témoins 159
a. Une étape majeure du cheminement du projet Dem'eau 160
b. Les « outputs » de l'expérience 162
C. La carte blanche pour l'expérimentation en plein air 167
1. Le montage préparatoire 168
2. Le recrutement du panel 170
3. Le déroulement de l'atelier 171
4. L'évaluation de la démarche et les suites à donner 172

Chapitre 3. Les procédures de type « mini public » à l'épreuve du local. Un panorama critique 175

1. Historique et déclinaisons plurielles 178
A. Le jury (de) citoyen(s) 179
1. Le fonctionnement 179
2. Les formes historiques 181
a. Le modèle allemand 181
b. Le modèle états-unien 184
c. L'initiative espagnole 185
d. Le jury citoyen « à la française » 186
3. Un cas emblématique de jury citoyen pour Dem'eau 189
a. Le déroulement 189
b. La production du jury 190
c. Les enseignements pour l'atelier citoyen Dem'eau 191
B. Les conférences de consensus / de citoyens 192
1. La genèse américaine 192
2. La révolution danoise 193
a. Les caractéristiques du modèle danois 194
b. Quelques expériences… 195
2. Des vertus reconnues et des enjeux problématiques 199
A. Le paysage général 200
1. La portée symbolique 200
2. La portée sociale 201
3. La portée politique 203
B. Quelques enjeux en détail 204
1. La sélection des citoyens : principe de représentativité et principe de réalité 204
a. La longue éclipse historique du tirage au sort 205
b. Les deux arguments de légitimité du tirage au sort 206
c. Une légitimité ambiguë 207
2. L'inclusion et la « charge » susceptible de peser sur les citoyens 208
3. La délibération dans les procédures de type « mini public » 211
A. Les courants théoriques majeurs de la délibération 213
1. Un courant « décisionnel » 213
2. Un courant « conversationnel » 215
a. L'héritage habermassien : le principe de discussion 215
b. La conversation au prisme de la délibération 218
c. Un « impératif délibératif » 220
3. Un courant « agonistique » 221
a. Les « fausses antinomies » générées par l'approche conversationnelle 222
b. La réhabilitation des formes agonistiques de coopération 224
c. Privilégier l'impact argumentatif 225
d. Les conditions de légitimité de la délibération en question 226

B. Une « focale large » sur le schème délibératif 229
1. La polysémie du terme « délibération » 229
2. Aux croisements des modèles conversationnel et éristique de la délibération 231
C. Ouvrir la boîte noire de la délibération 232
1. Trois points d'entrée (encore) obscurs 234
a. La discutabilité des opinions 235
b. Jauger ses arguments 235
c. L'attribution collective de la « force » du « meilleur » argument 236
2. Décrire et évaluer l'activité délibérative 237
4. Retour d'expérience sur le premier jury citoyen territorial français 242
A. Genèse, nature et déroulement du dispositif briochin 242
1. Un dispositif hybride pour sortir d'une controverse 243
2. Un démarrage chaotique 244
3. L'entrée en scène des jurés et l'épreuve du réel 247
a. Constitution et formation du panel 247
b. L'épreuve de la phase publique 250
4. Les conclusions de l'expérience et les suites données 252
B. Les enseignements tirés 253
1. La portée politique 254
2. La portée sociale 257
3. La « main visible » de l'animation 261
Chapitre 4. Récit de l'atelier citoyen *Dem'eau* 265
1. Les coulisses de l'atelier 266
A. Recruter un panel de jurés 267
1. Des « profanes » 269
a. Le protocole de prise de contact 269
b. Enseignements 270
2. Des membres associatifs 271
3. Des citoyens en situation précaire 273
4. Des « jeunes » 273
5. Le panel final 275
a. Un panel diversifié 275
b. « Carte d'identité » des panélistes 276
B. Le programme de l'atelier 279
1. Le choix des outils d'animation 279
2. Le séquençage final de l'atelier 280
2. Le déroulé de l'atelier en quatre actes 284
A. Le premier week-end : la formation 286
1. Le vendredi 9 janvier 2010 : une délicate entrée en matière 286

2. Le samedi 10 janvier : comment s'approprier la question ? 289
a. La matinée 289
b. L'après-midi 293
B. Le deuxième week-end : l'investigation 297
1. Le vendredi 16 janvier : « purger » les questions en suspens 298
2. Le samedi 17 janvier : la portée des auditions d'experts 301
a. Les dispositifs existant : la CCSPL de Nantes Métropole 301
b. Les dispositifs existant : la CCSPL du Grand Lyon 304
c. Les procédures innovantes de participation : le budget participatif 306
d. Les procédures innovantes de participation : les « mini public » 308
e. Synthèse et apports de l'investigation 311
C. Les pas de temps de la délibération 314
1. Le vendredi 30 janvier : l'incarnation (tardive) du mandat 316
2. Le samedi 31 janvier : les linéaments de la production collective 320
a. La stratégie de positionnement à adopter face aux élus : « demander un bras pour avoir un doigt » ou « jouer cartes sur table » ? 320
b. La restitution publique et de l'avis à rendre : quel (meilleur) format ? 322
c. La focalisation définitive sur la refonte de la CCSPL 324
d. Quelle est la mission ? « Descendre dans le détail » ou « donner des lignes d'orientation » ? 325
e. Les « devoirs citoyens » des jurés 328
f. La formalisation de l'avis : un bricolage méthod(olog)ique 335
3. Deux séances de production supplémentaires 344
a. Passer l'avis provisoire « à la moulinette » 345
b. Une recherche permanente du consensus 346
D. Les suites de l'avis citoyen Dem'eau 347
1. La restitution semi-publique de l'avis 348
2. Une première interface délicate avec la CCSPL 353
a. La mise en place d'un groupe mixte CCSPL / jurés profanes 353
b. La première réunion du groupe mixte : la légitimité du jury citoyen en question 354
3. La réaction de la citadelle technique 359

Chapitre 5. Analyse pragmatique de la délibération de l'atelier citoyen *Dem'eau*. 363

1. Le cadre général d'analyse 364
2. L'avis final en pièces détachées 366
A. Le protocole de traçage des énoncés 367
1. Cinq paramètres de description 368
a. L'origine, l'énonciateur et les occurrences de l'énoncé lancé 368
b. Le style de relais pratiqué en séance par l'animation 368
c. Les modalités de validation d'un énoncé 372
d. Une chaine de traduction 377

2. La trajectoire d'énoncés non transformés en recommandations 381
a. L'innovation participative, une proposition délaissée 382
b. La structuration du bureau de la future CCSPL, une proposition disqualifiée 383
c. La question de l'expertise, une proposition oubliée ?....384
B. La trajectoire des recommandations finales 384
1. L'avant propos et le préambule....386
a. La complexité du mandat 386
b. Les enjeux citoyens de la gestion de l'eau potable 387
c. Les craintes et désirs des citoyens sur la démocratie participative 390
d. Une charte de la participation....390
e. Récapitulatif 392
2. La partie 1 de l'avis final : amélioration de l'existant....393
a. Changer le sigle de la CCSPL....394
b. Améliorer la visibilité de la CCSPL....394
c. L'extension du champ de compétences de la CCSPL 395
d. Une « relation de responsabilité » entre les acteurs de la CCSPL....397
e. La motivation des avis de la CCSPL 398
f. La création de sous-commissions thématiques de la CCSPL....398
g. La création d'un bureau pour la CCSPL....399
h. La création de référents techniques au sein des services urbains 400
i. Récapitulatif 1 402
j. Une composition rénovée de la CCSPL : l'inclusion de citoyens ordinaires....403
k. Les garanties du bon fonctionnement de la CCSPL....409
l. Récapitulatif 2 417
3. La partie 2. Description d'une vision future d'une gestion plus participative du service d'eau potable de Nantes Métropole 418
a. L'empilement des structures institutionnelles au niveau local 419
b. Une instance de médiation et de coordination des dispositifs de participation....421
c. Les moyens financiers de l'instance intercommunale de coordination des dispositifs participatifs 421
d. Une séance annuelle publique de l'instance de coordination 422
e. Le recours au référendum local....422
f. L'évaluation des dispositifs de participation mis en place 423
g. La mise en place d'un budget participatif dans le service d'eau potable 423
h. Récapitulatif 1 426
i. L'information et la pédagogie 427
j. Les NTIC et les moyens de communication « traditionnels » 427
k. Les citoyens avertis, des « ambassadeurs » et courroies de transmission de la démocratie participative 429
l. Le recours en justice 431

m. La motivation et la volonté de tous les acteurs....432
n. Les conditions d'engagement pérenne du citoyen dans les démarches participatives....432
o. Récapitulatif 2....434
4. La conclusion de l'avis....436
a. Le rôle des citoyens....436
b. Une motivation politique essentielle....438
c. La défense du principe d'inclusion....439
d. Les suites à donner à l'atelier citoyen Dem'eau....440
e. Récapitulatif....442
C. Les enseignements du traçage de la trajectoire des recommandations....443
Chapitre 6. Evaluation de l'atelier citoyen *Dem'eau*....453
1. Etat(s) de la participation....455
A. Prises de parole et fluctuations de présence....456
1. Entrées et sorties du dispositif....456
2. L'évolution des prises de parole....458
3. Quelle « charge » sur les épaules des jurés ?....461
a. La charge morale....461
b. La charge cognitive et émotionnelle....464
B. Les « prises » sur le débat....465
1. L'exercice de la sanction contre les « mauvais citoyens / élus »....469
2. L'exercice de la vigilance citoyenne....471
3. La structuration de la CCSPL....472
4. L'implication de l'administration dans la démocratie participative, un changement de culture....474
5. Respecter la loi....477
6. L'évaluation....478
2. Les « pièces » de l'atelier vues par les jurés....481
A. Inclusion sociale et méthode de recrutement....481
B. Le mandat de l'atelier....483
a. Le quiproquo initial : une dissonance cognitive ?....483
b. La complexité du mandat....489
c. Un sujet peu attractif ou peu approprié ?....491
C. L'animation....494
1. Un travail de cadrage librement consenti....494
2. Le Grand témoin....497
a. Un guide éclairé et socratique....497
b. Un manipulateur et un « mouchard » ?....498
D. Les outils de formation....500
1. La formation didactique....500
a. Exposés didactiques et dossier documentaire....501

b. L'investigation 503
2. Le théâtre-forum....504
a. Le soulagement de la charge et la cohésion de groupe 504
b. L'incarnation du mandat....506
3. La portée de l'expérience sur les jurés 507
A. Des jurés frustrés, largués, indifférents 507
B. Un apprentissage civique à degrés divers....510
1. Une citoyenneté revisitée 511
2. De l'attente d'un retour sur investissement à l'évolution des régimes d'engagement 513
3. Une validation partielle du modèle normatif de la délibération 515
CONCLUSION 521
Quelle portée du projet Dem'eau sur l'action publique locale ? 523
La recherche-intervention : des promesses et des risques 528
Recommandations opérationnelles pour la conduite des « mini publics » 531
Vers un nouveau modèle descriptif de la délibération ?....539
Références bibliographiques....543
Table des matières....558
Résumé.... 566

Résumé

Les procédures participatives et délibératives fondées sur le recours au citoyen profane connaissent un regain d'intérêt dans les démocraties actuelles, caractérisées par la remise en cause de la délégation de la décision à l'Elu et à l'Expert et par la montée en puissance des politiques de l'usager dans l'action publique locale. Ces expériences de « démocratisation de la démocratie » sont étudiées par un champ académique prolifique. A partir de l'analyse d'un projet de démocratisation de la vie d'un service d'eau potable d'une communauté urbaine mené dans le cadre d'une recherche-action, ce travail concentre l'attention sur certains angles délaissés dans la littérature : comment un projet de participation citoyenne est-il reçu et vécu en interne par une organisation qui le convoque ? Comment des citoyens profanes s'y prennent-ils pour penser et produire un avis dans le cadre d'une procédure de type « mini public », et qu'est-ce qui contingente la trajectoire de cette production collective ? Comment une telle initiative de participation citoyenne impacte-t-elle ses protagonistes et le système d'action publique locale, en l'absence de controverse et de « prises » de participation ? Pour décrire cette entreprise située de mise à l'épreuve de l'hypothèse de la démocratie technique, nous développons une approche inductive inspirée de la sociologie pragmatique. On s'efforcera de contribuer sur un plan théorique d'une part, à la description de l'activité délibérative, sur un plan opérationnel d'autre part, aux conditions d'efficacité et de prise au sérieux des démarches participatives de type « mini public » au niveau local.

Mots clés : participation, délibération, démocratie technique, action publique locale, jury / atelier citoyen, recherche-action, eau potable.

Abstract

When a "technical citadel" is tested by the "deliberative imperative". Pragmatic reporting and analysis of a 'minipublic' procedure on the subject of drinking water provision.

Participative and deliberative procedures founded upon reliance on the average citizen are seeing an increasing relevance within today's democracies, characterised by their challenging of the delegation of decision-making to the Representative and the Expert, and by the User's rising political power in local politics. These instances of 'democratising democracy' have been studied extensively in the academic world. By starting with an analysis of a scheme to democratise drinking water provision within an urban community, conducted within the framework of action research, this study focuses on a few neglected points of view in academic writing: how is a participatory project for citizens received and experienced within an organisation that originally requested their participation? How do regular citizens go about thinking and producing a collective report within a 'mini-public' framework, and what influences the trajectory of this collective product? How does this initiative in citizen participation impact its protagonists and the local political system, in the absence of controversy ? In order to test the hypothesis of technical democracy in detail, an inductive approach has been developed, inspired by pragmatic sociology. On the one hand this work will endeavour to contribute theoretically, by describing deliberative activity, and on the other, operationally, provided that local "mini-public" participative approaches are treated with seriousness and efficiency.

Keywords: participation, deliberation, technical democracy, local policy, citizens' jury / committee, action research, drinking water