

Les élus et la participation citoyenne.

Ou comment l'expérience politique valorise la représentation

Jehan Bottin et Nathalie Schiffino

Émulations - Revue de sciences sociales
2022, Varia, En ligne.

Article disponible à l'adresse suivante

https://ojs.uclouvain.be/index.php/emulations/article/view/bottin_varia

Pour citer cet article

Jehan Bottin et Nathalie Schiffino, « Les élus et la participation citoyenne. Ou comment l'expérience politique valorise la représentation », *Émulations*, Varia, En ligne. Mise en ligne le 15 juillet 2022.

DOI : 10.14428/emulations.varia.039

Distribution électronique : Université catholique de Louvain (Belgique) : ojs.uclouvain.be

© Cet article est mis à disposition selon les termes de la Licence *Creative Commons Attribution, Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International*. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

Éditeur : Émulations – Revue de sciences sociales / Presses universitaires de Louvain
<https://ojs.uclouvain.be/index.php/emulations>

ISSN électronique : 1784-5734

Les élus et la participation citoyenne. Ou comment l'expérience politique valorise la représentation

Jehan Bottin¹ et Nathalie Schiffino²

[Résumé] : Si les travaux sur la participation citoyenne foisonnent, ce que pensent les élus à son sujet demeure relativement peu exploré dans la littérature en science politique. La participation des citoyens s'institutionnalise dans les processus de décisions publiques alors que, paradoxalement, les élus tendent à tempérer sa légitimité. Cet article étudie le sens que les élus donnent à la participation citoyenne à travers deux dispositifs participatifs de nature différente (consultation populaire et panel citoyen), dans la ville belge d'Ottignies-Louvain-la-Neuve. Sur la base d'une analyse thématique d'entretiens effectués avec des élus locaux, cet article suggère que l'expérience politique forge le rapport des élus à la participation citoyenne. L'expérience est entendue, au sens de Dewey, comme les connaissances acquises par les élus en fonction des conditions environnantes, ici principalement partisanes et institutionnelles. Plus les élus sont socialisés par leur parti, plus les élus et leur parti restent au pouvoir, plus ils instrumentent les dispositifs participatifs.

Mots-clés : représentation, instrument d'action publique, expérience politique, participation citoyenne, élus

[Abstract]: While investigation on citizen participation abounds, what elected officials think about it remains relatively unexplored in the political science literature. Citizen participation is becoming institutionalised in public decision-making processes while, paradoxically, elected officials tend to temper their legitimacy. This article studies the meaning that elected representatives give to citizen participation through two participatory mechanisms of different nature (popular consultation and citizen panel) in the Belgian city of Ottignies-Louvain-la-Neuve. Based on a thematic analysis of interviews with local elected officials, this article suggests that political experience shapes the relationship of elected officials to citizen participation. Experience is understood, as Dewey points out, as the knowledge acquired by elected officials as a function of the surrounding conditions, here mainly partisan and institutional. The more the elected officials are socialised by their party, the more the elected officials and their party remain in power, the more they instrument participatory devices.

Keywords: representation, policy instruments, political experience, citizen participation, elected representatives

¹ Université catholique de Louvain, Belgique

² Université catholique de Louvain, Belgique.

Introduction

Les travaux sur la participation citoyenne foisonnent. Ceux-ci mettent en évidence l'émergence de ce qui serait un nouvel esprit de la démocratie (Blondiaux, Sintomer, 2002 ; Blondiaux, 2008 ; Sintomer, 2007). En pratique, les dispositifs participatifs se sont multipliés (Font, Della Porta, Sintomer, 2014 ; Gourgues, Le Mazier, 2021 ; Smith, 2009), principalement par verticalité depuis les années 1990 (Blondiaux, Fourniau, 2011). Pourtant, le rapport des élus à la participation citoyenne est demeuré à la périphérie des investigations scientifiques même si de récents travaux commencent à apparaître.

Les quelques travaux qui se sont penchés sur les rapports entre élus et dispositifs participatifs ont éclairé les raisons pour lesquelles les élus initient de tels dispositifs (Mazeaud, 2012). Beaucoup ont montré l'instrumentation de la participation : les élus recourent aux dispositifs participatifs en tant qu'instruments d'action publique entre autres pour gagner en légitimité (Bherer, 2011 ; Gourgues, Le Mazier, 2021). Certains travaux ont montré que les élus ne souhaitent pas ouvrir plus largement le régime de représentation aux citoyens (Lefebvre, 2007). Face à cette posture élitiste des élus (Lafont, 2015), d'autres recherches ont détecté une posture corporatiste (des élus considèrent que la participation citoyenne doit passer par les groupes d'intérêt) et une posture hybride (une articulation entre représentation et délibération leur semble réaliste ; Jacquet *et al.*, 2015 ; Schiffino *et al.*, 2019). D'autres travaux ont entrepris d'étudier les profils en les classant en quatre types d'élus : indifférents, croyants managériaux, croyants militants et opposants (Lefebvre, Talpin, Petit, 2020).

Ces quelques travaux mettent en lumière un paradoxe que nous souhaitons investiguer : comment expliquer que les élus prennent l'initiative d'un nombre croissant de dispositifs participatifs alors qu'ils tendent à contrôler les « produits participatifs » et surtout à leur assigner une légitimité limitée ? Pour répondre à cette question, l'article adopte un angle original. Il n'interroge pas les pratiques des élus dans la mise en place des dispositifs participatifs : cet aspect ayant déjà été traité dans la littérature scientifique (Gourgues 2010 ; Mazeaud, 2010 ; O'Miel, 2015 ; Paoletti, 1997). Il étudie plutôt le sens que les élus donnent à la participation citoyenne en fonction de leur expérience d'un dispositif participatif. Autrement dit, l'article porte sur la perception qu'ont des élus de dispositifs participatifs auxquels ils sont confrontés localement, avec l'objectif d'en tirer des représentations plus générales sur la participation citoyenne. Plutôt que d'interroger abstraitement les élus sur la participation citoyenne, nous avons entrepris de questionner des mandataires locaux sur deux processus participatifs (un panel citoyen et une consultation populaire) organisés dans la ville belge francophone dans laquelle ils sont mandataires. Sur cette base empirique, une question de recherche a guidé l'investigation : comment les élus locaux se représentent-ils les dispositifs participatifs dans leur ville ? Au-delà de cette question, nous visons à cerner les facteurs qui expliquent la prédisposition ou non des élus à mettre en œuvre des dispositifs participatifs.

Heinelt (2013) a montré que des caractéristiques telles que l'âge, le genre et l'orientation politique seraient déterminants pour analyser le rapport des élus à la participation citoyenne.

Depuis lors, rares sont les travaux ayant entrepris d'étudier qualitativement le rapport des élus aux processus participatifs en mettant en évidence leur positionnement avec leurs caractéristiques personnelles. Nous posons l'hypothèse qu'outre l'influence des variables sociodémographiques (les élus de gauche, jeunes et femmes sont plus favorables à la participation citoyenne), l'expérience politique des élus influence leurs représentations des dispositifs participatifs. Cette expérience politique, fondée sur la définition de Dewey (cf. *infra*), est constituée par les connaissances acquises par les individus (via le nombre de mandats exercés, les fonctions assumées, etc.) en fonction de leur ancrage politique et social (l'idéologie de leur parti, la stabilité de ce dernier au pouvoir local, etc.). Nous formulons l'hypothèse que plus les élus et leur parti restent au pouvoir, plus les élus ont tendance à adopter une conception restrictive des dispositifs participatifs.

Le cas de la ville d'Ottignies–Louvain-la-Neuve éveille la curiosité scientifique à plusieurs égards. D'abord parce que la Belgique est un État ancré dans le régime représentatif (Dumont, 2012). Ensuite, parce que le cas offre l'opportunité d'observer presque simultanément l'organisation de deux dispositifs participatifs différents. Le premier dispositif est un panel citoyen (réunion de citoyens délibérant sur la question : faut-il accepter l'extension d'un centre commercial ?) organisé par l'association des étudiants de Louvain (AGL), Louvain-la-Neuve étant l'implantation principale d'une université. Le second dispositif est une consultation populaire (apparentée à un référendum mais l'avis rendu par les citoyens n'est pas contraignant pour les élus) organisée par l'autorité municipale. Le premier est donc une initiative *bottom-up* ; le second résulte d'une procédure *top-down* dont les élus locaux sont responsables (bien que son organisation ait été imposée par une mobilisation citoyenne, cf. *infra*). Les dispositifs sont mis en œuvre dans un contexte de controverse : certains acteurs souhaitent l'extension du centre commercial, d'autres pas. Les élus emploient la consultation comme un instrument informatif d'action publique. Les citoyens recourent spontanément au panel délibératif pour construire une opinion argumentée sur le projet d'extension.

En Belgique, le pouvoir local est exercé par un bourgmestre (maire) entouré d'échevins (adjoints au maire) qui, ensemble, forment le gouvernement local (collège communal) au côté d'un parlement municipal (conseil communal) soumis à l'élection tous les six ans. La formation de la majorité locale résulte de négociations entre les partis politiques. En fonction du nombre de voix obtenues, les partis siègent seuls ou avec d'autres dans le cadre d'une coalition gouvernementale. Dans tous les cas de figure, une logique de majorité contre opposition prévaut en principe. La variable partisane, le nombre de mandats qu'assume un élu, le parti auquel cet élu se rattache, la durée du parti au pouvoir sont des facteurs (non exhaustifs) importants pour tester l'hypothèse et répondre à la question de recherche.

Depuis 2000 jusqu'à aujourd'hui à Ottignies-Louvain-la-Neuve, le pouvoir est exercé par une coalition regroupant les écologistes, les démocrates-chrétiens et les socialistes, reléguant les libéraux dans l'opposition. Dans le cas d'étude, tant les trois partis de la majorité que le parti d'opposition sont favorables à l'extension du centre commercial. La controverse prend donc une configuration particulière. Au lieu de cliver la majorité et l'opposition, le projet a rassemblé les élus qui lui étaient favorables face à des citoyens qui le contestaient. Le rapport

critique des élus à la participation citoyenne pourrait en partie s'expliquer par cette configuration : les avis issus des dispositifs participatifs contredisent la décision publique prise par les élus. Au-delà de cette configuration, quels éléments permettent de répondre à la question de recherche ? Si les avis citoyens ne concordent pas avec les décisions des élus, ces avis deviennent-ils des produits irrecevables par ces derniers ? Cela expliquerait-il la préférence des élus pour la représentation même après leur expérience des dispositifs participatifs ?

Dans un premier temps, nous brossons un état de l'art sur la position des élus vis-à-vis des dispositifs participatifs et leurs conceptions de la démocratie. Dans un second temps, nous détaillons les particularités de notre cas d'étude ainsi que notre méthodologie. Dans un troisième temps, nous discutons nos résultats. Notre conclusion revient sur le fait que les élus masculins et expérimentés sont plus réticents à la participation citoyenne. Elle propose d'ajouter l'expérience politique des élus aux variables classiques mises en évidence par la littérature pour expliquer le rapport des élus à la participation citoyenne. L'expérience politique des élus dépend de leur maintien au pouvoir dans les instances politiques (locales), de leur socialisation politique, de la longévité de leur parti au pouvoir, etc. S'inscrivant dans l'approche sur l'instrumentation de l'action publique, la conclusion rappelle que la mise en œuvre des dispositifs participatifs, surtout lorsqu'ils contredisent les décisions publiques préparées par l'autorité locale, renforce la conviction des élus que les dispositifs participatifs sont au mieux des compléments à la représentation.

1. Le rapport des élus à la participation citoyenne : état des connaissances

De nombreuses études ont été menées sur l'évaluation des dispositifs participatifs par les acteurs qui y sont confrontés (Gourgues, Rui, Topçu, 2013). Pourtant, une catégorie d'acteurs est relativement moins étudiée : les représentants politiques élus (Jacquet *et al.*, 2015 ; Lefebvre, Talpin, Petit, 2020 ; Schiffino *et al.*, 2019). La mise en critique du régime représentatif par les citoyens (Dalton, 2019) a suscité l'implémentation de nombreux dispositifs participatifs à l'initiative des élus, commanditant par ailleurs des agents publics ou des professionnels de la participation (Bherer *et al.*, 2017 ; Mazeaud, Nonjon, 2018). Il serait simpliste d'en déduire que, pour les élus, l'organisation de tels dispositifs signifie qu'une plus grande implication des citoyens dans la gestion de la cité est souhaitable (Lefebvre, 2007 ; Savidan, 2008). Les résultats des recherches indiquent à ce stade que leurs motivations peuvent varier, d'une consultation sans effet sur les décisions publiques, à la résolution d'un problème public particulier aux citoyens, en passant par une instrumentalisation de la participation par les élus afin d'en contrôler les « produits participatifs » (Blondiaux, 2008 ; Savidan 2008).

Les travaux qui considèrent les dispositifs participatifs comme étant de possibles instruments d'action publique insistent sur deux aspects qui se révèlent cruciaux dans cet article (Bherer, 2011). Premièrement, le contexte local est important. C'est d'ailleurs à partir

de ce niveau que les premières expérimentations démocratiques se sont déployées (Sintomer, 2011). Deuxièmement, il existe des luttes sur le sens que les élus et les citoyens confèrent aux dispositifs participatifs (Bherer, 2011). La focale de l'article se trouvant sur les élus locaux, il est important de dégager dans la littérature, d'une part, en quoi l'échelon local est crucial et, d'autre part, en quoi les dispositifs participatifs peuvent faire sens pour les élus.

Les élus peuvent organiser des dispositifs participatifs afin de se construire une « image participative », de participer à une innovation démocratique, ou encore de construire une alternance politique (Mazeaud, 2013 ; Bacqué *et al.*, 2005). Au-delà d'une légitimité symbolique, la mise en œuvre de la participation peut aussi positionner l'élu comme une personne-ressource qui affirme sa « capacité d'action sur les politiques publiques » (Mazeaud, 2012 : 71). Sur un plan électoraliste, se rapprocher de certaines couches d'électeurs dans le but d'enranger des victoires électorales (Goldfrank, Schneider, 2006) ou la perspective de modifier les rapports de force dans un secteur de politiques publiques (Gourgues, 2013) peuvent justifier aux yeux des élus l'intérêt de compléter le régime représentatif par des formes de participation citoyenne.

La proximité est fréquemment considérée comme une notion centrale pour les élus qui lui assignent des objectifs managériaux, sociaux ou encore politiques (Lefebvre, Nonjon, 2003 ; Nonjon, 2005). Le niveau local ressort comme celui qui prédomine dans la mise en œuvre des dispositifs participatifs parce que les effets de la participation peuvent y être les plus visibles pour les citoyens au quotidien (Bacqué *et al.*, 2005). Enfin, certains travaux mentionnent que les dispositifs participatifs permettent aux citoyens de redéfinir leur fonction de surveillance (Savidan, 2008). Heinelt (2010, 2013), quant à lui, étudie, quantitativement et sur plusieurs pays, les conceptions de la démocratie des élus locaux européens et leur positionnement vis-à-vis de l'implication citoyenne dans les affaires publiques.

Heinelt démontre que les conditions institutionnelles de l'exercice du pouvoir local importent moins que le jugement que les élus portent sur les compétences des citoyens à participer aux décisions publiques. Heinelt démontre que certaines caractéristiques des élus influencent leur conception de la démocratie. Ainsi, les plus âgés auront tendance à défendre la représentation. De plus, les élus de gauche et les femmes politiques seraient plus favorables à la participation. Ceci est également confirmé par des travaux ultérieurs (Jacquet *et al.*, 2015 ; Schiffino *et al.*, 2019). Le critère du genre s'atténuerait toutefois au-delà de soixante ans, âge au-delà duquel la plupart des élus défendraient la démocratie représentative. Notre article présente un cas qui permet d'éprouver l'état actuel des connaissances, à ce stade relativement limité et situé à un niveau d'abstraction (la conception théorique des élus) et de généralité (plusieurs pays européens) qui n'impliquent pas que les élus enquêtés aient connu des dispositifs participatifs.

2. Un cas d'école : l'extension de l'Esplanade d'Ottignies-Louvain-la-Neuve

Étendue sur 34 000 m², l'Esplanade est le plus grand centre commercial du Brabant wallon, province au revenu moyen par habitant le plus élevé de la Belgique francophone. Il est localisé sur le territoire de la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve dont une partie constitue un campus. En 2014, la ville délivre au propriétaire privé du centre commercial un permis pour doubler la superficie commerciale du lieu. En 2015, le conseil municipal approuve en conséquence un nouveau plan de développement urbanistique (appelé schéma de structure) actant cette décision. Si ce dernier confirme la possibilité pour le promoteur d'étendre l'Esplanade, il lui reste une dernière étape à franchir auprès de l'autorité régionale. Fin 2015, des citoyens et des associations locales de la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve se mobilisent contre l'extension à partir d'arguments socio-économiques (risque de destruction du petit commerce) et éthiques (absence de durabilité des enseignes du complexe commercial). Le cas d'étude offre une occasion rare de pouvoir étudier deux processus aux origines différentes organisés successivement en un court laps de temps dans la même ville auprès des mêmes citoyens.

2.1. La consultation populaire

La consultation populaire est organisée après que 3 600 signatures contraignent la municipalité à organiser une consultation citoyenne conformément au code de la démocratie locale³. Un consensus se forme au sein du conseil municipal sur l'organisation d'une consultation populaire originale par rapport aux balises du décret qui en encadre l'exercice : celle-ci ne se limitera pas à demander aux votants de se prononcer en faveur ou en défaveur du projet (ce qui est imposé par le code), mais leur proposera également, s'ils le souhaitent, de motiver leur choix. Un comité de pilotage composé d'élus de la majorité et de l'opposition est formé pour organiser la consultation. La première question sur laquelle s'accorde l'ensemble des acteurs en présence est celle-ci : « Aujourd'hui, le propriétaire de l'Esplanade envisage d'agrandir sa surface commerciale. Êtes-vous favorable à une extension du centre commercial ? ». Dans un second temps, le comité de pilotage de la consultation propose la mise en place de questions ouvertes facultatives dans le but de comprendre les raisons ayant conduit les votants à voter en faveur ou en défaveur de l'extension dans la première question.

Un mois avant la consultation, le conseil municipal envoie une brochure pour informer les habitants des arguments en faveur et en défaveur du projet ainsi que des modalités d'organisation de la consultation. Après une campagne animée, la consultation populaire se tient le 11 juin 2017. Avec un taux de participation de 21,98 % (6958 votants), les répondants

³ Depuis le décret du 27 mai 2004, le code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (C.D.L.D.) reprend l'ensemble des règles régissant les pouvoirs locaux tels que les provinces et communes en Wallonie (wallex.wallonie.be).

se prononcent à 79,3 % des voix contre l'extension de l'Esplanade. Pour donner suite à la consultation populaire, l'autorité municipale entame l'élaboration d'un plan stratégique de développement (schéma d'orientation local) qui entraîne un moratoire automatique du projet d'extension. Ce processus est toujours en cours en décembre 2021.

2.2. Le panel citoyen

L'idée d'organiser un panel citoyen tiré au sort est lancée à la fois par le chef de l'autorité municipale et des étudiants représentés par l'Assemblée générale des étudiants de Louvain (AGL). En réponse à la consultation populaire, qui n'ouvre une possibilité de s'exprimer qu'aux citoyens ayant leur domicile légal dans la commune⁴, les étudiants plaident pour être consultés, de même que d'autres acteurs : les travailleurs (non domiciliés) et les commerçants de la commune (non domiciliés). Un panel citoyen est mis en place par l'AGL ; celui-ci rassemble non seulement des étudiants, mais également des travailleurs, des commerçants et des habitants d'Ottignies-Louvain-la-Neuve dans le but d'enrichir les débats. Des professeurs de l'université parrainent le projet et un comité scientifique composé de chercheurs de différentes disciplines (science politique, droit, géographie) planche sur l'organisation du panel. Le recrutement d'un panel diversifié de participants étant fréquemment une difficulté pour l'organisation d'un dispositif participatif (Jacquet, 2017), les organisateurs fixent des objectifs de représentation pour chacun des groupes ciblés. 2 700 personnes sont invitées et 98 constituent le panel. Ceci représente un taux de réponse positive de 3,6 %, taux classique pour ce type de processus. Les objectifs initiaux de représentation des différents groupes ne sont pas atteints et les étudiants sont surreprésentés.

L'objectif du panel est d'amener les habitants et usagers de la ville à débattre sur le principe d'une extension de l'Esplanade. La matinée est consacrée à l'appropriation du sujet par les participants. Par tables de discussion composées de 6 à 8 personnes assistées d'un modérateur et après un moment de rencontre, les participants sont invités à poser toutes leurs questions relatives au projet d'extension du centre commercial. Après quoi, les différentes parties en présence (le promoteur du projet d'extension, la commune, l'université (propriétaire du terrain), la plateforme citoyenne et l'association des commerçants) présentent leur position sur le projet actuel sans interagir avec les participants. L'après-midi est consacrée à la discussion sur le fond du dossier, toujours en petits groupes tout en s'éloignant progressivement du projet concret présenté pour se questionner sur le principe de l'extension de manière plus générale. En fin d'après-midi, les différents arguments discutés au sein des tables de discussions et synthétisés par le comité scientifique sont priorisés en séance plénière. À l'issue de la journée, l'ensemble des participants est invité à prendre position vis-à-vis de la question de la journée : « Êtes-vous favorable au principe d'extension

⁴ La liste des votants à une consultation populaire est la même que la liste des électeurs de la commune, élargie aux jeunes de 16 à 18 ans. Une telle composition exclut *de facto* une grande partie des étudiants.

du centre commercial ? ». Trois quarts des personnes se déclarent en défaveur de l'extension du centre commercial. Interrogés avant le commencement des discussions, 43 % des tirés au sort déclaraient ne pas avoir d'avis tranché sur la question de l'extension de l'Esplanade. Sur les 57 % des participants (composés majoritairement d'habitants) ayant un avis préalablement au processus, un quart a changé d'avis à l'issue de la journée. Ces chiffres permettent aux organisateurs d'affirmer que leur objectif de « susciter un débat fécond » est atteint.

3. **Élucidation méthodologique : techniques pour la collecte et l'analyse des données**

Les élus dont il est question ici appartiennent au conseil (23 membres) et au collège municipal (8 membres). Leur mandat est de six ans (2012-2018). Dans une recherche qualitative, la sélection de certains membres n'a pas pour objectif d'obtenir un échantillon représentatif de l'ensemble des acteurs, mais bien de sélectionner des profils diversifiés eu égard aux questions de recherche (Ritchie *et al.*, 2013). Sur la base des caractéristiques identifiées par Heinelt (2013), l'âge, l'idéologie politique et le genre ont conduit à mener neuf entretiens : trois adjoints au maire et six conseillers municipaux. Le tableau I présente les caractéristiques sociodémographiques des interviewés mais également des éléments qui étayent l'expérience politique des mandataires et de leurs partis. Non seulement les mandats assumés par une personne (facteur individuel) sont pris en compte, mais aussi le temps que son parti est resté au pouvoir (facteur collectif). Nous avons veillé à interviewer des élus membres du comité de pilotage de la consultation populaire et qui ont ainsi participé à sa mise en œuvre. Pour estimer si ces événements participatifs ont joué un rôle sur la représentation des élus, nous avons aussi interrogé des élus locaux qui n'en faisaient pas partie.

TABLEAU I. PROFIL DES ÉLUS INTERVIEWÉS

Fonction municipale	Idéologie partisane	Genre	Âge	Nombre de mandats à l'échelon local (d'une durée de six ans)	Nombre de législatures consécutives où le parti se trouve dans la majorité municipale	Mandat à un échelon supra-local	Fonctions internes au sein du parti
Adjointe	Écologiste	F	40-50	1	4	Jamais	Jamais
Conseiller	Écologiste	M	30-40	1	4	Jamais	Oui, local
Conseiller	Écologiste	M	50-60	3	4	Jamais	Par le passé, autre niveau

Adjoint	Démocrate- chrétien	M	60-70	4+	3	Par le passé	Par le passé, autre niveau
Conseillère	Démocrate- chrétienne	F	70-80	4+	3	Jamais	Jamais
Conseillère	Démocrate- chrétienne	F	40-50	2	3	Jamais	Jamais
Conseiller	Libéral	M	30-40	2	0	Jamais	Jamais
Conseillère	Libérale	F	50-60	2	0	Jamais	Jamais
Adjoint	Socialiste*	M	30-40	1	4+	Jamais	Oui, local

* Parmi les 4 élus socialistes de la coalition, un seul a accepté l'interview.

La durée des entretiens varie entre 45 minutes et 2 heures 30 avec une durée moyenne d'une heure. Ils ont été menés principalement dans des cafés, mais également dans le bureau ou au domicile des interviewés. Ils ont été enregistrés avec l'accord de ceux-ci et se sont tenus dans le courant du mois de mai 2017, directement après la tenue du panel citoyen mais aussi avant l'organisation de la consultation populaire (prévue le 11 juin 2017). Au départ conçus pour être semi-dirigés, ils ont laissé aux élus la possibilité de s'exprimer de manière libre sur les questions (assez larges) qui leur étaient posées. La réflexion méthodologique sur les entretiens avec les élites (Laurens, 2007) a conduit à poser les questions du guide d'entretien dans un ordre différent, parfois même sous une forme légèrement adaptée afin de suivre le fil de la pensée de l'interviewé. L'objectif était de lui permettre de rentrer en profondeur dans les sujets abordés et d'épuiser sa pensée sur ceux-ci (Yeo *et al.*, 2013) sans que le chercheur ne soit happé dans le rapport à l'autorité (Laurens, 2007). Le guide d'entretien utilisé pour mener ces entretiens est composé de trois parties : une partie portant sur leur vision de la consultation populaire et du panel citoyen, une partie portant leur conception de la démocratie et une partie (plus réduite) portant sur le parcours politique et professionnel des personnes interrogées. Le processus du panel citoyen du 1^{er} mai 2017 a été observé, avec prise de notes. Une table de discussion a été plus particulièrement suivie (les autres tables étant observées en appoint). Des échanges informels ont eu lieu avec les participants et les élus présents pendant les pauses.

En vue d'analyser les données collectées, l'ensemble des entretiens ont été retranscrits intégralement. Une analyse thématique inductive (Paillé, Mucchielli, 2016 ; Braun, Clarke, 2006) a ensuite été réalisée en 3 étapes. Dans un premier temps, l'ensemble des retranscriptions ont été relues avec attention afin de permettre une première appropriation de la matière sans prise de notes, mais en surlignant des passages particulièrement significatifs. Ensuite, un premier codage descriptif (comme le prévoit l'analyse thématique) a thématiqué les propos des interviewés (Boyatzis, 1998). Dans un troisième temps, des

catégories analytiques plus larges ont été créées en regroupant les codes élaborés précédemment de manière logique (par catégories de sens). Les thèmes et catégories sont reflétés dans les titres de la section suivante. Les extraits d'entretiens qui y sont repris portent sur les deux dispositifs organisés localement. En les abordant, les élus émettent aussi des considérations plus générales sur leurs conceptions de la démocratie représentative et des dispositifs participatifs.

4. Résultats de l'analyse d'entretiens : que disent les élus sur les dispositifs participatifs ?

4.1. Élus locaux et démocratie représentative : on ne change pas une équipe qui gagne

Tous les élus interrogés affirment être conscients qu'une partie des citoyens sont méfiants à leur égard ainsi qu'à l'égard des institutions représentatives de manière générale. Ce constat a été largement posé dans la littérature scientifique comme point de départ aux dispositifs participatifs (Blondiaux, 2008). C'est le déficit de représentativité qui, selon les élus, inviterait à mettre en place des modalités de participation citoyenne.

Je pense que nous sommes à un moment de notre histoire où l'on se rend compte [...] qu'il y a vraiment une méfiance des citoyens qui ont le sentiment de ne pas être entendus. [...] Pour lui [le citoyen], être représenté au travers de mandataires politiques [...] ne suffit plus [...] on doit coupler [la démocratie représentative] d'une démocratie participative. (Élue libérale)

Posant le constat d'un déficit de représentativité, les élus convoquent ici l'argument du local pour légitimer leur travail de représentation, pour justifier qu'ils seraient au service de la collectivité, davantage même que les élus supra-locaux. Près de la moitié des interviewés (4 sur 9) affirment comprendre la méfiance citoyenne tout en disant regretter que les élus locaux soient assimilés aux autres élus qui, à d'autres niveaux de pouvoir, seraient davantage responsables de cette méfiance, car ils seraient empêtrés dans des scandales de détournement de fonds ou de corruption. L'adjoint socialiste ajoute que la fonction de conseiller municipal est une fonction quasi bénévole et il souligne le dévouement de ces élus locaux qui décident de s'y engager malgré le climat de défiance à l'égard du politique.

Le conseil communal à Ottignies-Louvain-la-Neuve c'est minimum quatre ou cinq soirées par mois plus toutes une série d'autres choses pour un jeton de présence de cent euros, c'est dérisoire ! Donc le mandat de conseiller communal c'est du bénévolat, il faut dire ce qui est. Alors entendre sous-entendre qu'ils sont malhonnêtes [...] c'est un peu dur. (Élu socialiste)

Même s'ils affirment comprendre en partie la méfiance des citoyens à l'égard de leurs représentants, la représentation reste pour tous les élus interrogés (9 sur 9) un modèle politique à la fois efficace et irremplaçable. Les élus évacuent la possibilité que le panel citoyen et la consultation populaire auraient pu suffire à la décision sur l'extension du centre

commercial. « Pour lui [le citoyen], être représenté au travers de mandataires politiques [...] ne lui suffit plus. Même si ça reste toujours un mode de démocratie qui est loin d'être moribond. » (Élue libérale)

Nous avons identifié deux thèmes mobilisés par les élus pour justifier la supériorité du modèle représentatif par rapport à toute forme de participation citoyenne. Le premier thème (3/9) est celui du positionnement des élus en faveur de l'intérêt général. Là où les citoyens seraient incapables d'aborder un problème avec un regard dépassant leurs intérêts particuliers, les élus, parce qu'ils représentent l'ensemble des habitants de leur municipalité, seraient plus aptes à se placer en surplomb afin de prendre les décisions les plus favorables à l'intérêt général de la commune. Deux élues démocrates-chrétiennes évoquent plus spécifiquement ce phénomène.

Le problème c'est : comment ne pas devenir égocentrique ? Moi c'est un petit peu cela aussi que je ressens chez les citoyens [...]. (Élue démocrate-chrétienne)

Je pense que lorsque l'on est élu, [...] il faut prendre en compte le bien de la ville et pas uniquement celui de son petit quartier [...] ! (Élue démocrate-chrétienne)

Le second thème mobilisé par les élus pour défendre le modèle représentatif est celui de l'expertise. Leur expérience politique les équipe mieux, selon eux, que les citoyens pour fabriquer l'action publique. La moitié des élus déclare que les citoyens sont bien souvent ignorants des contraintes à prendre en compte lors de l'adoption d'une mesure. Qu'il s'agisse de contraintes budgétaires (4 sur 9) ou encore légales (3 sur 9), les élus auraient une vision globale des enjeux et contraintes soulevés par les questions municipales.

OK, c'est génial ! Il s'agit de bonnes idées, mais qui a des sous pour faire ça ? [...]

Il faut appliquer un principe de réalité là-dessus. [...] C'est ça qui est compliqué dans la co-construction : c'est qu'on peut rêver d'un tas de trucs, mais il faut les moyens et donc parfois ça fait complètement retomber les soufflés parce qu'il faut les moyens de ses ambitions. (Élue écologiste)

4.2. La participation citoyenne, au mieux un complément à la représentation

Interrogés spécifiquement sur les dispositifs participatifs organisés dans leur commune, la plupart des élus en parlent très peu de manière détaillée. Deux arguments permettent de l'expliquer : d'abord une absence d'intérêt pour ces questions, ensuite un sentiment d'inutilité du dispositif pour les mandataires locaux, ceux-ci se considérant déjà proches des réalités des citoyens. Pour la plupart des élus (7/9), la participation citoyenne est un outil de lutte contre la défiance à l'égard des institutions représentatives. En cela, elle constitue un instrument d'action publique de type informatif, permettant la socialisation des citoyens à la complexité des problèmes politiques. À l'unanimité, les élus interrogés affirment que les processus participatifs ne peuvent venir qu'en appont des institutions représentatives, même si une élue mentionne la possibilité de co-construire des politiques publiques avec les citoyens. On trouve ici une explication au fait que l'instrument de participation citoyenne

plébiscité par les élus interrogés soit la consultation citoyenne. Celle-ci n'est pas contraignante sur la décision publique. La plupart des élus d'Ottignies–Louvain-la-Neuve (7/9) compare les résultats de la consultation populaire et les résultats du panel citoyen à l'aune du critère de la représentativité de ses participants pour disqualifier ce dernier, au profit de la consultation organisée de manière *top-down*. Les élus municipaux sont rassurés s'ils organisent le dispositif car ils s'inquiètent du risque de manipulation de ces dispositifs (notamment dans la sélection de ses participants) ou encore de leurs résultats.

Le gros problème du panel citoyen c'est la représentativité. Si vous prenez cent personnes au tirage au sort, qu'ils viennent tous alors c'est clair et net que là vous allez avoir une meilleure représentativité de la population qu'un conseil municipal ! Mais s'ils viennent sur base volontaire et que seuls 3 % viennent et que vous devez avoir trente fois plus de candidats que le nombre de votre panel, ça veut dire que ne viendront que des participants bien particuliers [...]. (Élu socialiste)

Pour cet élu socialiste, le panel citoyen n'a pas plus de représentativité que le conseil municipal, la légitimité en moins. Ce sont les élus démocrates-chrétiens qui affirment avec le plus de conviction la qualité représentative des élus locaux. Les deux partis entretiennent un rapport au politique fondé sur la représentation. Ils relativisent l'intérêt d'organiser un panel citoyen pour réunir une plus grande diversité d'idées et de points de vue.

En quoi un groupe de cinquante personnes autoproclamées est plus représentatif de la population que des gens qui ont été élus en bonne et due forme par quatre-vingts pour cent de la population ? Donc ça, c'est vraiment la différence avec une consultation populaire où il y a un haut taux de participation [...].

C'est intéressant il faut essayer de faire ce genre d'expériences, mais j'attends beaucoup plus de la consultation populaire. (Élu socialiste)

Les avis citoyens rendus tant à l'occasion de la consultation populaire que du panel citoyen vont à l'encontre de l'extension du centre commercial, déjà prévue par l'autorité municipale. Le fait que les résultats des deux processus participatifs aillent à l'encontre de la décision amorcée par les élus accentue potentiellement leurs critiques de la participation. Ils considèrent notamment les dispositifs participatifs comme des mécanismes peu représentatifs et risqués en termes de « produits décisionnels », ce qui peut expliquer qu'ils y investissent peu.

4.3. Risques et écueils de la participation selon les élus

Plusieurs des élus (3/9) mentionnent qu'il n'est pas rare qu'un dispositif participatif se retourne contre son initiateur. Afin d'éviter cet écueil, le choix du thème sur lequel porte le dispositif est présenté comme central. Certains affirment que les consultations portant sur des sujets prospectifs sont à favoriser par rapport à des sujets plus sensibles, comme des sujets d'actualité. Or l'extension du centre commercial est un processus en cours, ce qui peut expliquer les réticences des élus à consulter les citoyens, *a fortiori* à les laisser délibérer à ce

sujet. « Consulter sur des enjeux à court terme très polémiques, waouh. On risque de s'en prendre plein la gueule, c'est mon sentiment. » (Élu(e) écologiste)

Deux élus, l'un écologiste, l'autre socialiste, font de la temporalité un argument en défaveur des dispositifs participatifs. Pour eux, les autorités municipales, politiques et administratives, n'ont pas suffisamment de temps disponible pour consulter les citoyens. L'extension du centre commercial constitue un projet de grande ampleur, au sujet duquel les citoyens sont néanmoins amenés à se prononcer. La procédure communale se trouvant sous tutelle régionale, le projet prendra plusieurs années avant d'être concrétisé, ce qui pourra susciter une incompréhension de la part des participants à la consultation. Le temps, y compris participatif, jouerait contre les élus.

Le temps démocratique n'est pas le même que le temps économique ni que le temps administratif. (Élu(e) écologiste)

La participation prend du temps parce qu'il faut d'abord expliquer et ça, ça prend un temps énorme et on pêche faute de temps. [...] Je pense que [...] la participation ça demande des moyens et ça demande du temps. Et en tant qu'échevin de la participation, c'est ce que je me tue à répéter régulièrement : ne croyez pas que vous allez faire tout ça d'un coup. (Élu(e) socialiste)

Enfin, deux élus, l'un écologiste, l'autre socialiste, mentionnent l'existence d'une peur dans le chef de nombreux élus d'organiser une consultation citoyenne. Cette appréhension se fonde sur deux éléments. Le premier repose sur le contexte de défiance citoyenne : la participation peut devenir un défouloir des citoyens contre les représentants politiques. Une élue écologiste, dont le parti est au pouvoir municipal depuis 2000 (soit 4 législatures consécutives), mentionne cet enjeu avec une grande insistance. Par ailleurs, l'élu socialiste (dont le parti est dominant en Wallonie depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale) lie la peur des dispositifs participatifs à la possible perte du pouvoir de décision publique par les élus. « Il y a au sein de la commune une crainte très forte de la participation. [...] Au niveau des élus certains n'ont même plus envie de demander l'avis, car de toute façon quoiqu'on fasse c'est mauvais. » (Élu(e) écologiste)

Évoquant les contacts ayant eu lieu entre les élus communaux et la plateforme citoyenne défavorable à l'extension du centre commercial, celle-ci explique avoir ressenti une grande méfiance de la part des membres de la plateforme vis-à-vis des élus. « Ce que l'on reçoit aujourd'hui c'est uniquement le négatif et donc on est échaudés par ça. Parce qu'on a l'impression que lorsque l'on va demander l'avis aux gens ça va toujours être négatif. En plus, on se fait parfois insulter en tant que politique par les citoyens. » (Élu(e) écologiste)

5. Discussion des résultats : le poids de l'expérience politique

La littérature en science politique mobilise des caractéristiques classiques telles que l'âge, le genre et l'orientation politique pour mesurer le rapport des élus à la participation (Heinelt, 2013). À cet égard, nos résultats confirment globalement que les élus sont d'autant plus

favorables à la participation citoyenne qu'ils sont jeunes, femmes et de gauche. Pour dépasser l'état actuel des connaissances, il est intéressant de balancer l'analyse entre les explications individuelles liées aux caractéristiques sociodémographiques des élus d'une part et les effets des processus collectifs ou des configurations participatives locales d'autre part.

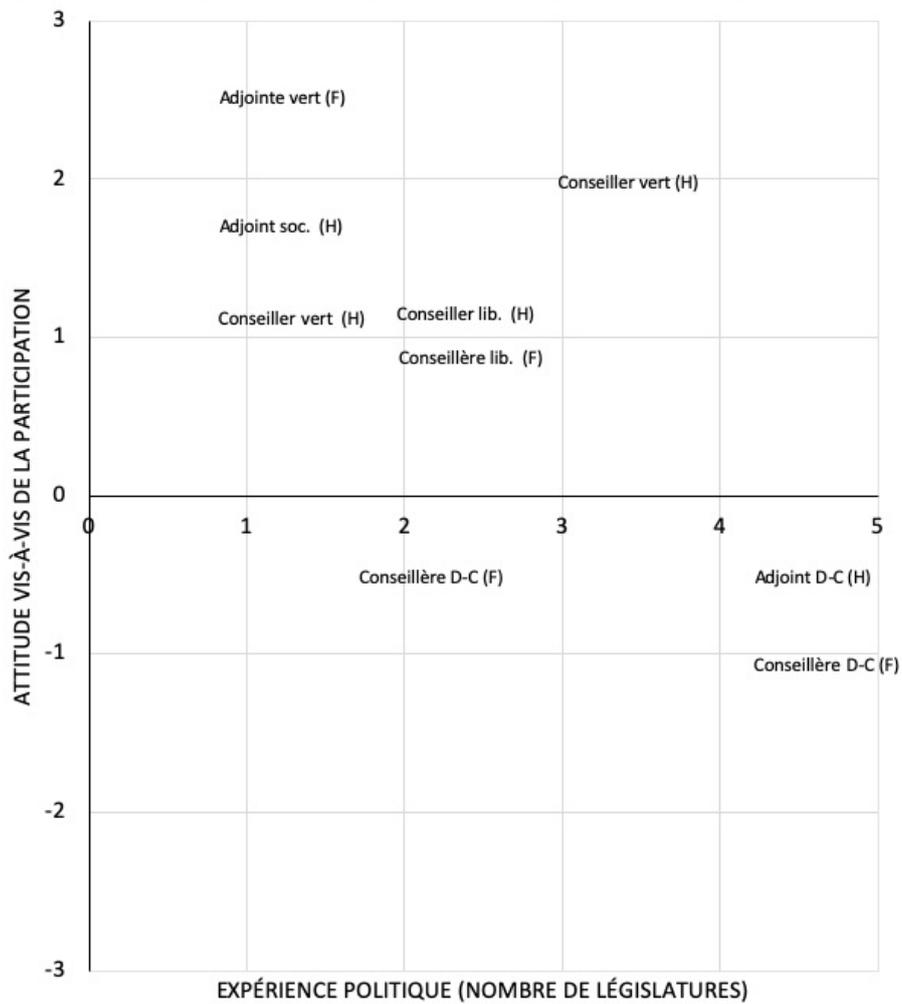
Revenant à l'hypothèse de départ, nos résultats montrent que plus les élus ont assumé successivement des mandats, ou plus longtemps leur parti politique a été membre d'une majorité gouvernementale, plus les élus expriment des réticences à l'égard des dispositifs participatifs. Ces résultats convergent avec ceux de Bowler *et al.* 2006 qui montrent que les candidats qui ont remporté des élections sont moins enclins aux changements institutionnels, et ce, non seulement par intérêt personnel, mais aussi selon la conception qu'ont ces élus de la démocratie. Dans notre cas d'étude, les élus valorisent le régime représentatif auquel ils participent et mettent à distance un panel citoyen et dans une moindre mesure une consultation populaire. Ce résultat converge aussi avec ceux de Niessen *et al.* (2019) qui montrent que le degré d'intégration d'un candidat politique dans le système politique détermine si cette personne est plus ou moins critique à l'égard dudit système. Selon ces auteurs, les candidats non élus ou moins souvent élus tendent à être plus critiques à l'égard des pratiques partisanes et plus favorables à la mise en œuvre de consultations populaires en Belgique.

Le fait que les personnes interviewées accèdent et demeurent au pouvoir est à prendre en considération pour étudier le rapport des élus à la participation citoyenne. Plus spécifiquement, le nombre de mandats électifs qu'ils ont exercés, le temps passé au sein d'un parti politique, le temps passé au sein d'une équipe mayorale, au sein d'un parlement local sont importants. De même sont à considérer les oppositions et les coalitions qu'ils ont vécues dans ces lieux de socialisation politique. Ensemble, et de manière non exhaustive, ces facteurs constituent l'expérience politique des élus. C'est progressivement, à travers différentes activités qui ne se limitent pas au parcours scolaire ni au *curriculum vitae*, que l'expérience des professionnels de la politique se constitue (Michon, 2009). Selon Dewey (1995 : 47), l'expérience politique en contexte démocratique est : « cette libre interaction des individus avec les conditions environnantes, en particulier avec l'environnement humain, qui aiguise et comble le besoin et le désir en augmentant la connaissance des choses telles qu'elles sont ». Pour découvrir ce qui se cache derrière les conceptions que les élus interviewés nous partagent, pour comprendre comment ils perçoivent les dispositifs participatifs dans leur ville, nous procédons par étapes.

D'abord, sur la base des résultats de notre analyse thématique et conceptualisante, nous avons positionné les élus sur la figure suivante en croisant leur attitude à l'égard de la participation avec le nombre de mandats assumés, donc le temps passé au pouvoir local, marqué par des jeux d'opposition et de coalitions partisanes. L'ensemble des propos des interviewés portant sur leur vision de la participation citoyenne ont été codés selon l'échelle présentée dans le graphique ci-dessous. Les niveaux supérieurs sont inspirés de l'échelle d'Arnstein (1969). Sur l'axe des ordonnées, les élus ont été placés selon la moyenne des codages de leurs propos portant sur leur conception de la participation citoyenne. Les élus ont

ensuite été positionnés sur l'axe des abscisses selon le nombre de législatures durant lesquelles ils ont été élus. Pour des raisons de lisibilité, seules les cinq dernières législatures ont été prises en compte.

FIGURE II. LA PERCEPTION DES ÉLUS INTERVIEWÉS SUR LES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS EN FONCTION DE LEUR EXPÉRIENCE POLITIQUE



Légende : Vert : écologiste ; Soc. : socialiste ; Lib. : libéral ; D-C : démocrate-chrétien ; Source : création des auteurs

Mesure de l'attitude des élus vis-à-vis de la participation

- 3 Aucune participation des citoyens dans la gestion des affaires publiques n'est souhaitable.
- 2 Les citoyens participent par le vote, ce mécanisme seul est suffisant.
- 1 Les citoyens peuvent interpeller leurs représentants ; il existe par ailleurs des organes de consultation citoyenne, ceux-ci sont suffisants.
- 0 Pas d'avis sur la question.
- 1 Il est souhaitable de mettre en place des processus participatifs pour informer les élus.
- 2 Il est souhaitable de mettre en place des processus participatifs ; les élus doivent répondre aux recommandations formulées par les citoyens dans le cadre de ces processus.
- 3 Il est souhaitable de mettre en place des processus de co-construction de politiques publiques avec les citoyens.

Ensuite, l'étape suivante consiste à interroger le profil des élus en fonction de leur affiliation partisane et des conceptions qu'ils ont défendues lors des entretiens. Les élus démocrates-chrétiens sont les élus les plus sceptiques à l'égard des mécanismes de participation citoyenne. Ce résultat peut étonner par rapport à ce groupe centriste et majoritairement féminin. Soulignons néanmoins que deux des trois élus sont les individus les plus âgés de l'échantillon et l'un des trois est un homme. Le résultat de notre analyse thématique permet en outre de mettre en évidence que ces élus sont ceux qui mobilisent le plus l'argument de la compétence des représentants pour défendre la supériorité du modèle représentatif (posture élitiste), ils défendent également le recours aux groupes d'intérêts organisés pour permettre aux citoyens d'exprimer leur opinion (posture corporatiste).

Parmi les élus écologistes, l'adjointe au maire (dont c'est le premier mandat) est l'élue la plus favorable aux processus participatifs. C'est une femme relativement plus jeune que ses collègues, affiliée à un parti de gauche ; surtout, c'est une nouvelle venue dans l'équipe municipale qui peut dès lors, selon la théorie (Bowler *et al.*, 2006 ; Niessen *et al.*, 2019), se montrer plus critique. Il s'agit de la seule élue interrogée à affirmer que des processus de co-construction entre élus et citoyens peuvent être mis en place. Si elle n'a pas exercé de mandat au sein du parti ou à un autre échelon que local, son parti est au pouvoir depuis 24 ans. L'élue écologiste la plus expérimentée fait figure d'exception parmi ses collègues à l'expérience similaire au sein des autres partis, car il reste un fervent partisan de la participation citoyenne. Cet élu, bien qu'ayant une longue carrière de conseiller municipal n'a par contre jamais exercé de fonction exécutive au sein du gouvernement local. Outre le nombre de mandats exercés, la socialisation partisane qui fait partie intégrante de l'expérience politique est un marqueur du positionnement à l'égard de la participation citoyenne. Toutefois, ce positionnement peut être de principe (un discours généraliste) que l'expérience concrète (la pratique politique) nuance. En effet, le chef des élus écologistes partage une perception très aiguë des risques à organiser des dispositifs participatifs. Ce constat peut être lié au fait que ce parti, bien qu'il se soit construit sur l'idée de « faire de la politique autrement » notamment en étant pionnier sur les questions de participation citoyenne (Biard *et al.*, 2020), est celui qui a dirigé localement la majorité en place depuis le début du XXI^e siècle. Il se trouve donc confronté, à

l'instar de tout parti traditionnel, aux demandes de changement citoyennes (Dalton, 2019) et son statut d'élus de longue date peut l'amener à repousser les changements institutionnels (Bowler *et al.*, 2006).

Les élus libéraux sont les moins favorables, mais après les élus démocrates-chrétiens, à la participation citoyenne. Les deux élus n'en sont pas à leur première mandature locale. Homme et femme, ils n'ont pas exercé d'autres fonctions que leur mandat de parlementaires locaux. Leur parti est situé à droite du paysage politique. Dans le cas d'étude, il a réalisé des scores significatifs aux élections municipales (34 % en 2012 ; 25,30 % en 2018) mais il est resté dans l'opposition, le mode de scrutin proportionnel permettant aux autres partis politiques (Ecolo, PS et cdH) de former une coalition. Le cas confirme notre hypothèse sur la base des variables sociodémographiques et de l'ancrage traditionnel du parti. Le fait que le parti n'ait pas été membre d'une majorité gouvernementale, qu'il se situe dans l'opposition, pourrait faire penser que ses élus expriment un avis favorable à l'égard des dispositifs participatifs ; mais en réalité, les scores électoraux le positionnent du côté des vainqueurs, ce qui est convergent avec les résultats de Bowler *et al.* (2006) selon lesquels ceux qui réalisent des bons scores aux élections tendent à conforter le système en place, ici à défendre la représentation plutôt que la participation citoyenne. Le cas montre donc l'intérêt de considérer une expérience politique multifactorielle, prenant en compte des dimensions individuelles et collectives. Enfin, ce sont surtout des dispositifs permettant de consulter les citoyens par un vote généralement binaire (oui ou non à une question) que les élus souhaitent favoriser. Dans notre cas d'étude, ils préfèrent un dispositif de consultation populaire organisé et contrôlé par l'autorité municipale à un panel citoyen organisé par une association. Le choix du dispositif participatif semble dès lors moins important que son origine. En effet, il apparaît que les dispositifs initiés et organisés par une autorité publique soient considérés comme plus légitimes, crédibles et sérieux dans le chef des élus. En dehors des mandataires écologistes, aucun ne mentionne la notion de délibération (à savoir la capacité des citoyens à débattre, argumenter, contre-argumenter).

Notre cas d'école intrigue par le rapport de concurrence qu'il instaure entre d'une part la décision préparée par l'autorité locale et d'autre part les avis rendus par les citoyens. Que ce soit par la consultation populaire (démocratie directe) ou le panel citoyen (délibération), les citoyens se prononcent contre la décision publique (étendre le centre commercial). Au-delà de leurs oppositions partisans, les élus locaux de la majorité et de l'opposition étaient favorables à l'extension. Si un moratoire est décidé, il se justifie par la logique multiscalaire du fédéralisme belge : la région qui est l'autorité de tutelle de la commune doit confirmer la décision de l'autorité municipale. Nonobstant cet argument juridique, un argument politique prévaut pour geler et non pour changer la décision publique même à la suite des résultats des dispositifs participatifs. Les élus qui percevaient avec réserve les dispositifs participatifs, les présentant comme un adjuvant à leurs décisions légitimées par leur mandat électif, sont confortés dans leur constat que l'intervention *ad hoc* de citoyens « spéciaux » ou de « super habitants » (Savidan, 2008 : 184) ne représente qu'une partie des intérêts en présence et disqualifient leur appréhension des problèmes collectifs. Conformément à la littérature sur

l'instrumentation de l'action publique et le recours à des dispositifs participatifs pour informer les citoyens ou pour légitimer des décisions publiques, le cas d'étude montre les limites du recours à la participation citoyenne, la faible réception de ses produits par les élus ainsi que l'auto-référentialité de ces derniers.

Conclusion : l'expérience politique pour instrumenter le dispositif participatif

Nos résultats confirment les différentes études associant les caractéristiques des élus et leur positionnement à l'égard de la participation citoyenne (Bäck *et al.*, 2007 ; Heinelt, 2010, 2013 ; Jacquet *et al.*, 2015 ; Schiffino *et al.*, 2019). Les élus de droite, masculins et/ou expérimentés sont plus réticents aux dispositifs participatifs. Nous ajoutons à ces critères celui de l'expérience politique que nous définissons à la suite de Dewey (1995) comme le nombre d'années passées au sein des institutions politiques, les interactions des élus avec leurs conditions environnantes (leur parti politique local, la configuration du pouvoir local) qui leur font acquérir des connaissances et une conception spécifique de la démocratie (représentative et participative). Dans notre cas d'étude, il s'avère que plus l'expérience politique d'un élu est grande, moins la personne est favorable à la participation citoyenne. En outre, les élus sont d'autant plus favorables aux dispositifs participatifs que les résultats de ces derniers convergent avec la direction empruntée par les décisions publiques que les élus ont préparées. Sur la base de la légitimité de leur élection, les élus revendiquent poursuivre l'intérêt général alors que les dispositifs participatifs auxquels seulement une partie des citoyens prend part sont, selon ces élus, des arènes de défense d'enjeux catégoriels.

La notion d'expérience politique mériterait d'être investiguée davantage à l'avenir en lien avec celle d'instrument d'action publique en ce qui concerne les dispositifs participatifs. La recherche se développe sur les effets de tels dispositifs en termes d'action publique (Jacquet, van der Does, 2021). Savoir pourquoi et comment les élus les choisissent ou non lors de la fabrique de l'action publique, quelles conceptions de la démocratie représentative et participative président à leur (non)-mise en œuvre de dispositifs participatifs, permettrait d'éclairer une facette supplémentaire de la production de *policy outcomes* via la participation citoyenne. Le recours à des études de cas plus extensives permettrait d'affiner l'influence de l'expérience politique, de la socialisation partisane, en démêlant les facteurs individuels et collectifs, en affinant le poids de l'idéologie des partis, dimensions qui pourraient être mesurées, le cas échéant, par des techniques quantitatives ou, mieux, par une *mix methods approach*.

Le cas que nous avons présenté est d'autant plus intéressant qu'il porte sur deux dispositifs différents. Qu'il s'agisse d'une démocratie directe pilotée par les élus locaux ou d'une délibération à l'initiative des citoyens, les facteurs explicatifs restent valides. Même si la nature des dispositifs varie, le fait que les avis des citoyens ne concordent pas avec les décisions des élus demeure un frein à la prise en compte desdits avis. Globalement, même s'ils font l'expérience de la participation citoyenne, les élus prônent la représentation. L'étude

montre que, si l'idéologie d'un parti peut être significative pour déterminer la position d'un élu à l'égard de la participation citoyenne (par exemple, les Verts en sont par principe défenseurs), le nombre de législatures pendant lequel le parti reste au pouvoir, le nombre de mandats que les élus exercent, le fait qu'ils travaillent dans la majorité ou dans l'opposition, ces facteurs influencent la perception des élus. Leur acceptation de l'argument de proximité (Bacqué *et al.*, 2005) s'en trouve modulée pour faire du dispositif participatif un instrument d'action publique pur et simple (Bherer, 2011). Ces facteurs liés à l'expérience, y compris celle des dispositifs participatifs, pourraient être éprouvés dans d'autres contextes géographiques et institutionnels.

Bibliographie

- ARNSTEIN S. R. (1969), « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n° 4, p. 216-224.
- BÄCK H., HEINELT H., MAGNIER A. (2007), *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BACQUÉ M.-H., REY H., SINTOMER Y. (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte.
- BHERER L. (2011), « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations*, vol. 1, n° 1, p. 105-133.
- BHERER L., GAUTHIER M., SIMARD L. (2017), *The Professionalization of Public Participation*, New York, Routledge.
- BIARD B., BOTTIN J., COGELS M., SABBE M. (2020), « Ecologists and Democracy in Belgium: An Analysis of Party Manifestos », *COST Action Constitution-making and Deliberative Democracy, Working Paper Series*, n° 6.
- BLONDIAUX L. (2008), *Le nouvel esprit de la démocratie : Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil.
- BLONDIAUX L., FOURNIAU J.-M. (2011), « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : Beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, vol. 1, n° 1, p. 8-35.
- BLONDIAUX L., SINTOMER Y. (2002), « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, n° 57, p. 17-35.
- BOWLER S., DONOVAN T., KARP. J. (2006), « Why Politicians Like Electoral Institutions: Self-Interest, Values, or Ideology? », *Journal of Politics*, vol. 68, n° 2, p. 434-446.
- BOYATZIS R. E. (1998), *Transforming Qualitative Information: Thematic Analysis and Code Development*. Londres, SAGE Publications.
- BRAUN V., CLARKE V. (2006), « Using Thematic Analysis in Psychology », *Qualitative Research in Psychology*, vol. 3, n° 2, p. 77-101.
- DALTON R. J. (2019), *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies* (Seventh edition), Londres, SAGE Publications.
- DEWEY J. (1995), « La démocratie créatrice : la tâche qui nous attend », *Horizons philosophiques*, vol. 5, n° 2, p. 41-48.

- DUMONT H. (2012), « Le concept de démocratie représentative : De Sieyès à la Constitution belge de 1831 », in F. BOUHON, M. REUCHAMPS, *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, p. 29-62.
- FONT J., DELLA PORTA D., SINTOMER Y. (2014), *Participatory Democracy in Southern Europe: Causes, Characteristics and Consequences*, Londres, Rowman & Littlefield.
- GOLDFRANK B., SCHNEIDER A. (2006), « Competitive Institution Building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul », *Latin American Politics and Society*, vol. 48, n° 3, p. 1-31.
- GOURGUES G. (2010), *Le consensus participatif. Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises*, thèse de doctorat en science politique, Institut d'Études politiques de Grenoble.
- GOURGUES G. (2013), *Les politiques de la démocratie participative*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- GOURGUES G., LE MAZIER J. (2021), « Participations à l'ordre et participations conservatrices », *Participations*, vol. 29, n° 29, p. 7-40.
- GOURGUES G., RUI S., TOPÇU S. (2013), « Gouvernamentalité et participation : Lectures critiques », *Participations*, vol. 2, n° 2, p. 5-33.
- HEINELT H. (2010), *Governing Modern Societies: Towards Participatory Governance*, Londres, Routledge.
- HEINELT H. (2013), « Councillors' Notions of Democracy, and their Role Perception and Behaviour in the Changing Context of Local Democracy », *Local Government Studies*, vol. 39, n° 5, p. 640-660.
- JACQUET V. (2017), « Explaining non-participation in Deliberative mini-publics », *European Journal of Political Research*, vol. 56, n° 3, p. 640-659.
- JACQUET V., SCHIFFINO N., REUCHAMPS M., LATINIS D. (2015), « Union sacrée ou union forcée ? Les parlementaires belges face à l'impératif délibératif », *Participations*, vol. 13, n° 3, p. 171-203.
- JACQUET V., VAN DER DOES R. (2021), « Deliberation and Policy-Making: Three Ways to Think About Minipublics' Consequences », *Administration and Society*, vol. 53, n° 3, p. 468-487.
- LAFONT C. (2015), « Deliberation, Participation and Democratic Legitimacy: Should Deliberative Minipublics Shape Public Policy? », *The Journal of Political Philosophy*, vol. 23, n° 1, p. 40-63.
- LAURENS S. (2007), « "Pourquoi" et "comment" poser les questions qui fâchent ? », *Geneses*, vol. 69, n° 4, p. 112-127.
- LEFEBVRE R. (2007), « Les élus : Des acteurs peu dialogiques du débat public », in C. BLATRIX, L. BLONDIAUX, J.-M. FOURNIAU, R. LEFEBVRE, M. REVEL, *Le débat public : Une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, p. 207-218.
- LEFEBVRE R., NONJON M., (2003), « La démocratie locale en France : ressorts et usages », *Sciences de la société*, n° 60, p. 9-28.

- LEFEBVRE R., TALPIN J., PETIT G. (2020), « Les adjoint-es à la démocratie participative. Une catégorie d'élus entre spécialisation fonctionnelle et misère positionnelle », *Participations*, vol. 1-2, n° 26-27, p. 41-75.
- MAZEAUD A. (2010), *La fabrique de l'alternance. La démocratie participative dans la recomposition du territoire régional (Poitou-Charentes 2004-2010)*, thèse de doctorat en science politique, Université de La Rochelle.
- MAZEAUD A. (2012), « L'instrumentation participative de l'action publique : Logiques et effets. Une approche comparée des dispositifs participatifs conduits par la région Poitou-Charentes », *Participations*, vol. 2, n° 1, 53-77.
- MAZEAUD A. (2013), « Produire la demande lycéenne : Le budget participatif, instrument d'une politique régionale réactive aux besoins de la communauté lycéenne », *Politiques et management public*, vol. 30, n° 2, p. 141-158.
- MAZEAUD A., NONJON M. (2018), *Le marché de la démocratie participative*, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant.
- MICHON S. (2009), « Devenir professionnel de la politique », *Agora débats/jeunesses*, vol. 2, n° 52, p. 121-135.
- NIESSEN C., SCHIFFINO N., JACQUET V., DESCHAMPS L. (2019), « Critical Candidates: Elite Attitudes Towards the Functioning of Representative Democracy », in A. VANDELEENE, L. DE WINTER, P. BAUDEWYNS, *Candidates, Parties, and Voters in the Belgian Partitocracy*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, p. 341-363.
- NONJON M. (2005), « 8. Les usages de la proximité dans le champ participatif », in C. LE BART, R. LEFEBVRE, *La proximité en politique : Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- O'MIEL J. (2015), *Mirages de la démocratie. L'indétermination de l'action publique participative*, thèse de doctorat en science politique, Lille, Université de Lille.
- O'MIEL J., GOURGUES G., MAZEAUD A., NONJON M., PARIZET R. (2017) « Une sociologie critique de la démocratie participative est-elle utile ? », *Participations*, vol. 19, n° 3, p. 221-242.
- PAILLÉ P., MUCCHIELLI A. (2016), *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, Paris, Armand Colin.
- PAOLETTI M. (1997), *La démocratie locale et le référendum : analyse de la démocratie à travers la genèse institutionnelle du référendum*, Paris, L'Harmattan.
- RITCHIE J., LEWIS J., ELAM G., TENNANT R., RAHIM N. (2013), « Designing and Selecting Samples », in J. RITCHIE, J. LEWIS, *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers*, Londres, SAGE Publications, p. 111-146.
- SAVIDAN P. (2008), « Démocratie participative et conflit », *Revue de métaphysique et de morale*, vol. 58, n° 2, p. 177-189.
- SCHIFFINO N., JACQUET V., COGELS M., REUCHAMPS M. (2019), « Les gouvernants face aux transformations de la démocratie : Le point de vue des ministres et des présidents de parti », *Gouvernement et action publique*, vol. 8, n° 2, p. 57-80.
- SINTOMER Y. (2007), *Le pouvoir au peuple*, Paris, La Découverte.
- SINTOMER Y. (2011), *Petite histoire de l'expérimentation démocratique*, Paris, La Découverte.

- SMITH G. (2009), *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- YEO A., LEGARD R., KEEGAN J., WARD K., MCNAUGHTON NICHOLLS C., LEWIS J. (2013), « In-depth Interviews », in J. RITCHIE, J. LEWIS, *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers*, Londres, SAGE Publications, p. 177-209.