

POURQUOI UNE ÉDITION AUGMENTÉE ?

D'avril 2002 à mars 2003, des élus et des techniciens de dix villes françaises, de tailles variables et dont les conseils de quartier étaient en cours de constitution ou de développement, se sont retrouvés régulièrement au sein d'un séminaire de formation, mis en place et animé par l'Adels. Cet espace leur a permis de mutualiser leurs approches et leurs questions sur la démocratie locale et les conseils de quartier, bénéficiant ainsi d'un accompagnement dans la mise en place ou l'évolution de leurs dispositifs de participation.

L'Adels, à mi-parcours de cette démarche de formation d'acteurs locaux, publiait la première édition du guide Conseils de quartier - modes d'emploi. Le besoin d'une réflexion croisant le sens politique et la mise en pratique concrète a tout de suite permis une bonne diffusion de l'ouvrage, dont vous avez entre les mains la seconde édition. À cette occasion, il nous a semblé utile de faire profiter les lecteurs des travaux de ce séminaire.

Les textes regroupés dans le complément qui suit sont des synthèses d'interventions orales ou de débats. Ils doivent à la fois permettre d'ouvrir encore un peu plus le champ de la compréhension politique des dispositifs participatifs (textes d'Yves Sintomer et de Marion Paoletti, pages 137 et 153), et de nourrir des débats entre acteurs qu'un guide, si complet soit-il, ne peut

mener sur tous les sujets soulevés par le thème des conseils de quartier (débat sur l'expertise des habitants et sur les changements organisationnels pages 142 et 147).

L'Adels ouvre régulièrement des séminaires conseils de quartier avec de nouvelles villes. Elle souhaite contribuer, par ces temps d'échanges entre collectivités et par toutes les interventions de ses membres, tant dans des réunions associatives qu'institutionnelles, à la transformation des pratiques locales pour une meilleure articulation de la démocratie représentative et de la démocratie participative.

- **ENJEUX ET ATTENTES D'UNE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE PAGE 137**
YVES SINTOMER
- **ÉCOUTER L'EXPERTISE DES HABITANTS PAGE 142**
ANNE CORDIER ET FABIENNE BRUGEL
- **DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE OU DE PROXIMITÉ ET CHANGEMENT
ORGANISATIONNEL PAGE 147**
CLAIRE GERMAIN ET JEAN-PHILIPPE MOTTE
- **NOUVELLES PRATIQUES DÉMOCRATIQUES ET SYSTÈME
POLITIQUE LOCAL PAGE 153**
MARION PAOLETTI

E NJEUX ET ATTENTES D'UNE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

PAR YVES SINTOMER, SOCIOLOGUE,
MAÎTRE DE CONFÉRENCES EN SCIENCES POLITIQUES
À L'UNIVERSITÉ PARIS VIII ET ADMINISTRATEUR DE L'ADELS¹

Enjeux, difficultés et résultats de la démocratie participative de proximité peuvent être jugés à la lumière des objectifs visés, des dispositifs mis en place pour les atteindre et des liens entretenus avec la démocratie représentative.

Les objectifs assignés à la démocratie représentative doivent être clarifiés avant de s'engager dans la démarche, ou explicités pragmatiquement en cours de démarche, d'abord parce qu'ils conditionnent le choix des dispositifs et des moyens. Ensuite parce que cela

permet d'éviter des malentendus et de susciter des attentes qui ne pourraient pas être satisfaites. Enfin, pour évaluer, il faut savoir ce que l'on cherchait.

I. Les objectifs

Le terme générique de démocratie participative ou de proximité sous-entend une grande multiplicité d'objectifs avancés par les acteurs. Pour mieux s'y repérer, je voudrais les regrouper en fonction de trois grands axes (il s'agit bien sûr d'une simplification), qui ne sont d'ailleurs pas tous systématiquement présents dans les pratiques examinées. Il s'agit d'améliorer la gestion des services, d'agir sur le lien social, de développer la démocratie.

La France a ceci de spécifique que, très souvent, ces trois axes sont menés ensemble dans les démarches locales. En Allemagne, par exemple, l'axe de développement de la démocratie est la plupart du temps absent. Dans d'autres pays, les articulations sont un peu différentes.

L'amélioration de la gestion locale

En France, l'idée dominante est que pour mieux gérer, il faut gérer avec le citoyen, dans la proximité. Cela permet de mieux connaître les besoins de la population, d'augmenter la communication entre élus et administrés et entre techniciens et usagers, ainsi que d'intégrer les savoirs et les compétences d'usage des habitants sur des problèmes qui les concernent directement. Les habitants ont des savoirs pratiques : où doit passer la ligne de bus, ce qui convient le mieux pour les jeux d'enfants, quel carrefour est dangereux, etc. La participation est un moyen d'accroître la transparence de l'action publique et sa lisibilité par les usagers pour rompre avec la corruption, rénover la qualité du service public, lever

¹ Yves Sintomer a d'abord travaillé sur les conseils de quartier à Saint Denis et Aubervilliers, avant d'étendre l'enquête à d'autres villes françaises. Depuis deux ans, il mène une enquête comparative sur les pratiques en France en Allemagne, aux États-Unis et au Brésil.

les soupçons de bureaucratie ou d'inertie. Plutôt que de s'en remettre à un modèle marchand reposant sur le couple coût / rentabilité, l'idée est qu'il faut responsabiliser le service public devant ses usagers. Pour les collectivités locales, cela passe par des conseils de quartier.

Agir sur le lien social

En France, en particulier dans les quartiers en politique de la ville, une conception assez partagée veut que la participation crée du lien social. La contribution des conseils de quartier et des démarches participatives au rétablissement du lien social ou de la paix sociale peut être importante, en permettant le développement de la communication et de la discussion entre différents groupes et individus.

En se parlant, on favorise la tolérance, la création du consensus, la prise en compte des besoins des uns et des autres. Des espaces publics locaux sont nécessaires, dans lesquels les gens peuvent échanger et discuter. C'est vrai entre élus et habitants, mais aussi entre les habitants. On retrouve cet objectif social dans d'autres pays, par exemple au Brésil, où la participation est moins un moyen de rétablir la paix sociale que d'inverser les priorités et de mettre en avant celles des classes populaires, traditionnellement négligées dans l'action publique locale.

Favoriser la démocratie

Au contraire d'autres langues, le français maintient une ambiguïté sur le terme « politique », au contraire de l'anglais qui distingue entre politique publique et politisation. C'est cette dimension sur laquelle je voudrais insister. Cet objectif est en général présenté assez confusément ou de manière très générale (la citoyenneté), sans forcément définir les objectifs précis qu'on veut atteindre sur ce plan.

Il peut s'agir :

- de développer une culture civique ou démocratique dans ce qui ferait des conseils de quartier des écoles de démocratie : à partir du concret quotidien, on peut développer l'intérêt des citoyens pour la chose publique en entendant les points de vue des autres habitants, des élus et des personnels administratifs.
- D'insérer la participation des citoyens dans le processus de la prise de décision : c'est la « démocratie directe », où des éléments de démocratie participative se combinent avec ceux de la démocratie représentative.
- D'encourager la politisation des problèmes : à partir du quotidien, on peut poser des problèmes de société. Cette problématique est présente en France, mais, lorsqu'on examine les fonctionnements de conseils de quartier, on s'aperçoit que les individus qui les composent ne sont pas tous reconnus légitimes lorsqu'ils essayent de poser les problèmes de fond, notamment les problèmes politiques. Souvent, seuls les élus, maire ou adjoints, peuvent exprimer des généralités et poser les problèmes au niveau municipal ou national.
- De renforcer l'adhésion au système politique institutionnel et sa légitimité : améliorer la gestion ou favoriser le lien social procure chez les citoyens la sensation subjective d'être associés à la prise de décision, d'être des citoyens écoutés.

Des difficultés persistent toutefois et des résultats apparaissent contrastés sur chacun des objectifs. En l'absence d'évaluation globale, c'est plus à travers des observations directes et

des discussions avec des acteurs ou des observateurs que j'avance quelques hypothèses.

La gestion de proximité exige d'abord d'informer, car en l'absence d'une information accessible, lisible et largement diffusée, la démarche ne fonctionne pas. Il faut ensuite une discussion de qualité basée sur des procédures, permettant un apprentissage du dialogue qui est loin d'être spontané. Il faut enfin répercuter l'information et les discussions dans la prise de décision concrète, et cela ne se fait pas de façon simple avec nos organisations administratives. La modernisation de l'action publique est un défi lent, nécessitant une réorganisation en profondeur des modes de gestion. C'est sur cet objectif que les résultats sont pourtant les plus probants et les plus concrets. Pour peu que soient mises en place une véritable transversalité dans les services municipaux et une territorialisation des responsabilités du technicien ou des élus, on assiste souvent à des résultats sensibles reconnus par les participants.

Sur le deuxième objectif, celui du lien social, on considère souvent de manière trop harmonieuse les relations entre habitants. On donne à croire qu'à partir du moment où les gens vont discuter, un consensus va se dégager, la paix sociale s'installer. Il semble que la possibilité du conflit soit sous-estimée et que, quand le conflit s'exprime, il soit vécu comme un échec, un dérangement, une menace, un danger.

Deuxième difficulté, l'absence massive ou la sous-représentation de certaines catégories sociales : les jeunes, les populations les plus précaires, issues de l'immigration et plus généralement les catégories les plus populaires. Et lorsqu'elles sont présentes, ces populations interviennent peu. L'objectif de rétablir le lien par le dialogue s'éloigne, ceux qui perturbent l'ordre sont des objets de discussion plutôt que des interlocuteurs.

Sur le dernier objectif, politique, la participation partielle et parfois quantitativement faible, est également un problème. D'autre part, l'absence de règles claires – qui décide ?, de quoi ?, comment ?, par quels mécanismes les discussions sont-elles traduites en action effective ? – reste sans doute l'une des plus grandes difficultés. De même, la question du droit à politiser les questions, sans être mal vu par les participants, n'est pas simple.

Dernier risque, celui de la récupération et de la création de structures assez coupées des citoyens, où il est davantage question d'image que de codécision ou d'association à la décision.

II. Les dispositifs

Aux côtés de différents types de dispositifs de conseils de quartier, largement décrits dans cet ouvrage, je voudrais signaler rapidement d'autres dispositifs, moins développés en France que dans d'autres pays : les jurys ou les conférences de citoyens. Ceux-ci sont désignés par tirage au sort, non parmi les volontaires mais, comme pour les jurys d'Assises, parmi la population, et donc parmi des gens qui ne sont pas forcément volontaires. Cette structure, réunie en partie en sessions publiques, émet un avis ou prend une décision. Par exemple à Berlin, le jury de citoyens, prend une décision sur une enveloppe locale.

Il faut également citer les formes de consultation directe de toute une population : le

référendum d'initiative locale ou les sondages massifs. Techniquement, de tels sondages n'ont que peu d'intérêt. Un sondage classique semble préférable, sauf lorsqu'on cherche à créer « un premier moment » de vaste discussion, ou lorsque la démarche est couplée avec d'autres outils dans une logique participative. La valeur recherchée est ici plutôt politique que technique. Évoquons aussi le budget participatif ². En Amérique latine, le budget participatif mobilise surtout les classes populaires, alors qu'en France, ce sont plutôt les couches moyennes qui s'investissent d'abord dans les démarches participatives.

III. Démocratie de proximité, démocratie participative, démocratie représentative

La distance entre le monde politique et le citoyen grandit. L'idée de les rapprocher connaît une popularité croissante. Elle est à la fois politique et fondée sur la proximité territoriale du quartier, voire du micro-quartier, sur lesquels les gens peuvent avoir des idées et discuter de façon réelle avec les élus. Le choix des mots n'est pas neutre. Démocratie de proximité et démocratie participative ne veulent pas forcément dire la même chose. Des choix politiques différents dirigent la façon de concevoir les dispositifs. Ainsi, dans les débats concernant la loi Vaillant au Parlement, on a pu distinguer trois grandes positions des parlementaires.

La première est dite « républicaine ». Elle exprime une position de méfiance *a priori* à l'égard des conseils de quartier dont elle dénonce le risque du particularisme. On la trouve chez le MDC, une partie du RPR et de l'UDF, qui voient dans les conseils de quartier une légitimité accordée aux égoïsmes de quartier, au risque de fractionner la ville et de perdre de vue l'unité de l'intérêt général. Citons un député UDF : « *Le pouvoir s'est éloigné des préoccupations de nos concitoyens ; ceux-ci ont parfois l'impression qu'entre deux élections, leur pouvoir de décision est confisqué.* » Le député reconnaît donc la distance, mais ajoute aussitôt : « *Les deux mots de proximité et de démocratie sont un pléonasme, la démocratie est le gouvernement du peuple par le peuple, pourquoi le peuple voudrait-il se rapprocher de lui-même ?* » Il faudrait donc faire un diagnostic du lien entre administrés et administrateurs...

La seconde problématique est celle portée par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin et une partie de l'UDF qu'on qualifiera de « démocratie de proximité », pensée comme complément à la démocratie représentative. Il s'agit de régler clairement les responsabilités de l'une et de l'autre pour éviter des conflits de légitimité. Pour ce faire, il est préférable qu'un conseil soit présidé par un élu pour marquer le caractère premier de la démocratie représentative ; et qu'aucun pouvoir décisionnel ne soit délivré au dispositif. Le conseil est essentiellement une interface entre élus et habitants. Différence avec les « Républicains » : les intérêts particuliers sont ici reconnus comme légitimes et il est jugé nécessaire que les intérêts des différents groupes et quartiers s'expriment. Mais si la démarche participative peut faire surgir les intérêts particuliers, c'est ensuite aux élus d'effectuer la synthèse et d'incarner l'intérêt général. Selon cette approche, si l'on reconnaît que les citoyens sont capables de dépasser leur propre point de vue en le confrontant à celui des autres, seuls les élus peuvent approcher l'intérêt général au niveau de la ville ou de l'agglomération.

² Voir page 75.

ENJEUX ET ATTENTES D'UNE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

Enfin, une approche plus « participationniste » est présente chez certains députés socialistes, chez les Verts et maintenant au Parti communiste. Elle oppose et différencie la démocratie de proximité et la démocratie participative et ne propose pas seulement de prendre le pouls de la population, mais d'impliquer celle-ci dans la prise de décision. Bien sûr, il existe des risques corporatistes ou sectoriels (phénomène que les anglais appellent : « *Not in my backyard* », « Pas dans mon jardin »), mais l'objectif est d'en sortir par le haut : il faut dépasser l'échelle du quartier, dépasser la division du travail entre des habitants qui ne seraient porteurs que d'intérêts particuliers et des élus de l'intérêt général de la ville.

Grâce à une discussion publique organisée avec tous, convenablement, tout le monde peut prendre part (même si l'habitant et l' élu ne pèsent pas du même poids) à la définition, à la construction de l'intérêt général. Il devient alors légitime (citons un élu communiste) « *que les élus redonnent la parole aux gens, partagent avec eux leur pouvoir et leur permettent de contrôler le respect des engagements pris. C'est ainsi que l'on redorera le blason de la politique et des élus.* » Du coup, la division du travail entre démocratie représentative et participative est relativisée ; des formes de décision et de co-décision sont plus volontiers envisagées. Mais, là encore, la discussion est souvent pensée comme non conflictuelle, spontanément harmonieuse, sans enjeu de pouvoir et de contre-pouvoir.

On voit que l'échelle de la participation dépend de la façon dont on va concevoir l'articulation entre les deux formes de démocratie dans trois niveaux qui peuvent se mêler étroitement : l'implication minimale des habitants a pour objet de renforcer la communication et la proximité entre les élus et les citoyens par l'information et la consultation. Selon un deuxième degré, c'est un processus de co-décision sur tout ou partie des décisions, en amont, pendant, puis après la décision, à travers un certain contrôle. Un troisième degré, enfin, celui de l'autogestion, par exemple à travers des enveloppes de quartier ou une délégation à des associations de certaines actions : cette délégation s'inscrit éventuellement dans une double logique de décentralisation et de tiers-secteur.

ÉCOUTER L'EXPERTISE DES HABITANTS

D'APRÈS UNE INTERVENTION D'ANNE CORDIER ET DE FABIENNE BRUGEL¹

***Comment le conseil de quartier
recueille-t-il la parole des habitants ?
À quelles conditions techniques ou
déontologiques permet-il qu'un savoir
collectif se construise ?***

***Pour amorcer une réponse à ces
questions complexes, deux exemples
d'aide à la décision : un atelier public
d'urbanisme et un théâtre-forum.***

Dans le triangle (tellement supposé vertueux qu'il est peut-être irréal) des relations entre les techniciens, les élus et les habitants, la parole de ces derniers manque d'un « poids » suffisant, capable d'influencer l'élaboration de la décision publique locale. Pour envisager dans quelle mesure un conseil de quartier peut valoriser, à leur juste mesure, les propositions des participants, nous avons demandé aux

animatrices de deux structures d'accompagnement d'acteurs locaux d'expliquer les fondements de leur action. Ce ne sont pas les dispositifs commandés par les villes en tant que tels que nous observons, mais leur capacité à rendre efficiente l'écoute de la parole des gens, la transformation des demandes en commandes publiques, et le processus que cela crée. Animés le plus souvent par des spécialistes « extérieurs » aux réalités communales, ces lieux montrent un savoir-faire technique et politique dont les animateurs des conseils de quartier peuvent s'inspirer.

L'objet : faire émerger le bien commun

L'atelier de travail urbain (ATU), tel qu'il est animé par la société arpenteurs, est conçu comme un lieu d'évaluation dynamique et continue des processus de décision, en matière de programmation concertée d'équipement et d'aménagement urbains. Il s'agit de proposer à l'examen toutes les possibilités de problèmes et de solutions avant la décision et de faire valoir l'éclairage particulier que peut apporter sur ces thèmes l'expertise des habitants.

L'ATU est un espace de délibération, entendue comme acte préparatoire à la décision. L'habitant y est invité comme co-producteur du bien commun, aussi bien à l'échelle des montées d'escalier que de celui des réseaux de transports en commun et même, au-delà, dans les différents temps de la ville.

Mais la décision est ailleurs. En revanche, il s'agit de s'y écouter et de se comprendre, de construire une culture commune de l'échange, pour établir collectivement les fondements des décisions d'évolution de la ville. Question posée au conseil de quartier : est-il un lieu démocratique où la compréhension mutuelle permet de faire émerger les fondements du bien commun ?

¹ Anne Cordier anime l'équipe arpenteurs, Fabienne Brugel dirige la compagnie de théâtre-forum Naje (Nous n'abandonnerons jamais l'espoir).

L'animateur, entre le groupe et son territoire

Anne Cordier situe la profession de l'animateur(trice) non comme médiateur entre l' élu et l'habitant, mais entre le groupe et son territoire. Un animateur extérieur facilite le dialogue entre l' élu, l'habitant et le technicien, entre lesquels s'installe souvent une méfiance réciproque et des peurs : peur qu'a l' élu des habitants, du conflit, des groupes, peur du technicien de voir l' élu trop céder, de voir ses programmations changées ou son travail remis en question... Passer d'animateur à médiateur comporte des risques de confusion des rôles : plutôt qu'une médiation entre des personnes, des statuts, des intérêts différents, il s'agit d'une médiation entre le groupe et son territoire, ses enjeux, ses acteurs. On peut parler d'une chaîne par laquelle est organisée la communication entre ceux qui disposent des clefs de lecture et ceux qui ne les ont pas. Dans cette chaîne, la fonction de l'animateur sera de passer le relais le plus rapidement possible pour que chaque acteur contribue au débat dans les meilleures conditions possibles. Seule règle préalable : l'animateur de l'ATU restitue de façon exhaustive tous les points traités, toutes les paroles émises. Toute autre règle se construit en fonction de la dynamique du groupe, de l'histoire du territoire. L'ATU peut être un espace de traduction entre ce qui est dit dans le groupe « fermé » (protégé) et le territoire « ouvert », un espace où les conflits peuvent émerger dans de bonnes conditions pour produire des décisions ultérieures. De la même façon, un conseil de quartier ne doit-il pas se soucier d'être un lieu de relais d'informations, de traduction du territoire ?

Le projet : rester vigilant au bien commun

Aux yeux d'arpenteurs, l'urbain est accessoire, l'ATU ayant d'abord comme projet le développement de la *capacitation* (traduction française approchée du portugais *capacitação*). Les travaux de l'atelier doivent être concrets et objectivés pour que les habitants puissent développer des propositions. Trop « terre-à-terre », les débats décevront les participants ; trop « idéologiques », ils ne permettront pas une implication nécessaire. Travailler tel ou tel choix technique n'a de sens que si cela permet de se poser la question plus large du bien commun.

Un conseil de quartier pourrait-il être, de la même façon, ce lieu où un groupe d'habitants détermine son propre projet d'implication dans la définition du bien commun ?

Cette esquisse de déontologie amène plusieurs questions auxquelles l'ATU ne peut échapper :

- la question de la formation. Les populations engagées dans des processus collectifs ne formulent que rarement des demandes explicites de formation. En revanche, certaines s'interrogent sur les moyens qui favorisent et améliorent leurs capacités à intervenir et à participer à l'action collective, sur les chemins qui permettent à l'individu isolé d'être mieux armé pour pouvoir intervenir avec d'autres dans un projet social. De fait, l'atelier urbain, en se déplaçant dans d'autres territoires, en intégrant de nouveaux outils de compréhension telle que la cartographie, est un espace de formation.
- Sur la question de la représentativité, plusieurs constats peuvent être dressés : le groupe participant à l'ATU de Grande-Synthe était tout à fait minoritaire dans la population. Il est « sur-représentatif » d'une catégorie sociale, d'une classe d'âge (retraités)... Mais la question se pose-t-elle en termes identiques à ceux de la démocratie représentative ? Arpenteurs veille d'abord à ce que, en interne, le groupe soit un groupe démocratique, c'est-à-dire

producteur de ses propres règles de façon explicite et transparente. Ensuite, il faut que ce groupe soit sensible à l'intérêt général tout en restant perméable à la population et aux autres espaces de débats : conseils de quartier, commissions extra municipales, etc. D'autre part, ce groupe doit être ouvert, on y entre et on en sort au gré des disponibilités et des centres d'intérêt. Enfin, l'atelier doit chercher à aller au maximum vers ceux qui ne peuvent ou ne souhaitent pas participer à des réunions ; en proposant des actions spécifiques, de communication élargie, comme de projets concrets concernant directement certaines populations (jeunes, habitants de tel territoire, etc.). De sorte que la question de la représentativité ne se pose pas. D'ailleurs, on ne se soucie guère de l'origine des idées ou des projets, pourvu qu'ils progressent. La démocratie interne au groupe, dans le conseil de quartier comme dans l'ATU, serait un gage de son ouverture démocratique sur le territoire, et donc de sa représentativité.

- La question du temps. Une autre manière de coller à la réalité consiste à inscrire les travaux de l'ATU dans la dimension temps, à l'aune des habitants dont le rapport à l'urbain change en fonction d'un parcours personnel, professionnel, social, etc., mais intègre toujours autant le court, le moyen et le long termes (avenir des enfants, retraite, etc.). Les stratégies qui découlent de ces itinéraires de vie ne valent pas pour les seuls individus qui les énoncent, ni pour leur propre capacité de participation, mais aussi pour la collectivité dans laquelle leur groupe social est inséré, qui doit intégrer chaque demande dans ses options d'aménagement de la vie collective à moyen et long termes. Exprimer une mémoire individuelle et la relier à une mémoire collective, ancrée dans le territoire, l'inscrire dans un projet de développement, ce peut être un projet « de ville ». Est-ce qu'un conseil de quartier peut devenir le temps privilégié d'inscription des projets de ville prenant en compte les projets de ses habitants ?

La commande, la demande et la sincérité

L'animateur de l'atelier ne peut éluder la question de la commande à laquelle il lui est demandé de répondre. Quelle demande réelle, peut-être cachée, faut-il entendre derrière la commande d'une institution locale à un acteur comme arpenteurs ? Est-elle « politique » (éradiquer le FN, asseoir la notoriété de l'équipe municipale) ?, technique (améliorer les services, dynamiser les associations) ?, démocratique (accroître l'expertise et l'implication citoyenne des habitants dans le projet collectif) ?

Arpenteurs veille en tout cas à écouter quel principe de « nécessité » est à l'œuvre et fait agir le commanditaire dont la sincérité apparaîtra en particulier par les moyens, humains comme matériels, qu'il souhaite mobiliser.

Un conflit peut-il être productif ?

Deuxième exemple, la compagnie Naje (Nous n'abandonnerons jamais l'espoir) est une troupe de théâtre-forum, dans la continuité du Théâtre de l'Opprimé tel qu'imaginé par Augusto Boal, homme de théâtre, pendant la dictature au Brésil.

Le théâtre-forum permet de passer de la question « de quoi voulez-vous parler ? » à celle de « comment faire pour changer ça ? ». Fabriquer des scènes nécessite parfois que les groupes soient d'abord séparés – habitants, techniciens, élus – par respect de certains conflits ou problématiques qui appartiennent à un groupe particulier et qui ne peuvent pas être dévoilés publiquement (par exemple, la relation entre « petits » et « grands » élus au sein

du conseil municipal). Faire émerger valablement ces conflits est un travail qui peut être long. Le but des présentations est de « *faire rentrer chacun dans la manière de voir de l'autre et de chercher sur quels objectifs communs on peut s'allier* ».

Quel est alors le rôle de médiation du théâtre-forum ? S'agit-il de passer le relais après avoir « éteint le feu » de la phase aiguë d'un conflit ? Il s'agit surtout de réintroduire de la culture, du débat et de la concertation (construire ensemble) dans un processus. Les initiateurs et les animateurs d'un conseil de quartier se cantonnent-ils au consensus vague et peu productif ? Ou envisagent-ils qu'un conflit, bien exprimé, peut être productif ?

La question de l'équité

Certains « invités » ou acteurs du débat local peuvent se sentir mal à l'aise avec ce type d'outil ou sentir leur légitimité entamée. Les syndicats : que deviennent-ils quand les salariés participent à ces forums ? Que devient leur fonction de représentation et de négociation ? Les techniciens territoriaux font apparaître des contraintes d'organisation, de gestion de temps, de personnel, de tensions entre l'administration et les élus. La liberté de parole de ces acteurs dans ces lieux est une problématique complexe. Face à ces questions, le théâtre-forum possède quelques vertus introuvables ailleurs. Il permet de mettre les participants à équité. Élus, techniciens, habitants sont tous « amateurs » dans la maîtrise de ce langage particulier qu'est le théâtre. Cela permet d'effacer les rapports dominants-dominés, voire de renverser certaines idées reçues (par exemple l'élu et l'habitant qui peuvent être tour à tour porteurs de valeurs et générateurs de problèmes).

Un conseil de quartier peut-il être, à l'image d'un groupe de théâtre-forum, un lieu où l'habitant, le technicien et l'élu sont en position équitable ? Les règles de fonctionnement des séances sont-elles une promotion de cette équité ?

Un groupe qui travaille sur un conflit (lutte d'un groupe d'habitants en HLM, relations entre les habitants des quartiers et la police...) devient expert de cette question et va proposer son expertise à la population sous forme de séquences théâtrales expliquant les antagonismes. De l'implication des spectateurs dans les situations montrées peut naître des propositions communes sur lesquelles on travaillera. Le conseil de quartier est-il doté du pouvoir de mettre sur la place publique les sujets qu'il a traités ? Il permettrait ainsi à l'expertise de ses participants d'intervenir directement dans l'animation du débat public local, premier pas de la participation.

Nombre de débats excluent comme objet « la vie des gens ». Ce n'est pas le cas en forum où l'élu et le technicien écoutent l'habitant et vice-versa. Pour autant, il s'agit bien d'une représentation de la réalité, donc d'une interprétation de celle-ci. Cette subjectivité permet de décoder les faits pour les présenter de façon cohérente, compréhensible et sous un jour nouveau. Un conseil de quartier a-t-il pour objet de permettre une expression accrue de la vie des gens, expression qu'on ne pourrait obtenir par la seule démocratie représentative ? Il semble que ce soit là une autre manière de poser la question de la représentativité des dispositifs.

Ce débat sur la représentativité en appelle un autre concernant la notion de proximité. Être dans la proximité, cela signifie-t-il rester le nez collé à la réalité dans laquelle on est ? L'ATU, aussi bien que le théâtre-forum, nous apprennent qu'une distance (symbolique)

peut être nécessaire pour observer notre environnement de façon plus pertinente. Cette distance est scientifique chez un savant, technique chez un urbaniste ou un architecte, politique chez le militant d'une cause donnée, religieuse dans une communauté religieuse... Il s'agit toujours d'une subjectivité qu'un travail collectif permet d'interroger. Le faire dans l'espace public donne une dimension démocratique à cette subjectivité. Un dispositif de démocratie participative apparaît comme la mise en débat de cette subjectivité, dans un espace public ouvert à cet effet. N'est-ce pas une définition possible d'un conseil de quartier ?

La multiplicité des procédures, des dispositifs, l'imbrication des territoires et des compétences exigent une connaissance institutionnelle fine. Transmettre celle-ci aux participants serait un des rôles attribués au conseil de quartier. Doter le conseil d'un crédit formation peut constituer une base suffisante pour investir un groupe et permettre une valorisation des acquis et des expériences de chacun de ses membres. Toutefois, les habitants ne s'auto-saisissent pas spontanément de dossiers lourds (la culture, l'éducation, la santé, etc.). Comment dépasser les « questions de bout de trottoir » ? Comment passer de la parole d'habitant à l'expertise d'usage ?

Les actes posés, en qualité d'intervenants extérieurs, par arpenteurs dans les ateliers de travail urbain ou par Naje dans les séances de théâtre-forum, semblent renouer avec les pratiques de l'éducation populaire et proposer une nouvelle formulation des contrats à passer entre les municipalités et les dispositifs de démocratie locale, les associations ou les services municipaux.

D ÉMOCRATIE PARTICIPATIVE OU DE PROXIMITÉ ET CHANGEMENT ORGANISATIONNEL

D'APRÈS DES EXPOSÉS DE JEAN-PHILIPPE MOTTE ET DE CLAIRE GERMAIN ¹

Le développement des instances participatives de quartier peut entraîner une territorialisation plus ou moins importante des services de la collectivité, ainsi qu'une redistribution des délégations au sein de la municipalité.

Élus, habitants et techniciens sont amenés à revisiter l'organisation de « l'entreprise municipale », autant sur le plan organisationnel que social et politique. Quels sont les changements organisationnels, souhaités ou subis, qui découlent d'une approche territorialisée

des relations avec la population, tant dans les services que parmi les élus, et dans les liens entre les deux ? Jean-Philippe Motte présente l'exemple de Grenoble. Ville de 150 000 habitants dans une agglomération qui en compte 400 000 et où la ville est politiquement minoritaire, Grenoble est marquée par le fort héritage d'Hubert Dubedout (maire de Grenoble de 1965 à 1983 et pionnier de la territorialisation des services municipaux).

La ville est caractérisée par la présence d'unions de quartier, dont les premières se sont créées dans l'entre-deux-guerres et la plupart dans les années 60-70. Ces structures associatives ont d'ailleurs vu le jour sur des périmètres qui n'étaient pas systématiquement calqués sur les quartiers géographiquement ou historiquement identifiés. La ville fut, dans les années qui ont suivi, découpée en six grands secteurs dotés d'antennes municipales. Il s'agissait d'une déconcentration des services municipaux sur une échelle territoriale créée de toutes pièces (entre 20 et 25 000 habitants par secteur). L'esprit est alors de rapprocher les services ayant rapport à la vie quotidienne de la population.

Deux questions ne furent pourtant pas tranchées : la déconcentration des services techniques devait-elle être accompagnée de celle du socioculturel ? La démarche devait-elle comprendre, en parallèle, une décentralisation « politique » ?

Élargir le regard vers l'agglomération

En 1983, après l'arrivée au pouvoir d'Alain Carignon, sont créées des assemblées consultatives de secteur, grand-messes qui organisent le face-à-face élus / population. En 1995, l'équipe au pouvoir prend des engagements sur l'accentuation du rôle des antennes et

¹ Jean-Philippe Motte est maire-adjoint chargé de la politique de la ville à Grenoble. Il a aujourd'hui en charge l'installation de conseils consultatifs de secteur. Claire Germain est administratrice territoriale, elle a occupé des fonctions de direction dans des structures communales et intercommunales, notamment à Grenoble, Évry et aujourd'hui au syndicat d'agglomération nouvelle de Sénart. Comme citoyenne, elle est membre de son conseil de quartier à Évry et y anime un atelier de travail urbain.

Ils ont l'un et l'autre accompagné et accompagnent encore aujourd'hui des démarches de territorialisation des services municipaux.

leur accompagnement politique par la création d'élus de secteur (avec statut de conseiller municipal délégué, et non d'adjoint) et la constitution d'un tandem élu de secteur - responsable d'antenne pour le traitement des problèmes de la vie quotidienne. Ce dispositif soulevant d'ailleurs des questions de positionnement dans l'organigramme, autant pour l'élu de secteur que pour le directeur d'antenne. Notons que la démarche est toujours centrée sur des secteurs plus larges que les quartiers afin « d'obliger » les citoyens à élargir leur regard vers la ville et l'agglomération. Dans le mandat 1995-2001, l'équipe municipale restera, en revanche, immobile sur la décentralisation politique.

En 1999 et 2000, le fonctionnement d'un conseil consultatif de secteur (CCS), composé d'élus, d'associations et de citoyens tirés au sort, est expérimenté sur les quartiers Sud. Le tirage au sort a depuis été abandonné suite au constat qu'on peut avoir jusqu'à six refus successifs des personnes désignées par le tirage au sort... le 7^e étant un militant. Le CCS a plutôt amélioré l'information des habitants que créé un lieu d'élaboration et d'échange. En 2001, les trois composantes de la majorité municipale affirment leur volonté d'aller vers des conseils consultatifs de secteur ayant notamment vocation à participer à l'élaboration du budget de la ville en amont par une sorte de pré-affectation budgétaire de 1,5 million d'euros en travaux et de 900 000 euros en fonctionnement (pour les six conseils).

Aujourd'hui, les CCS sont composés de vingt-cinq personnes, essentiellement sur une base associative : les unions de quartier y siègent avec les associations, des personnalités qualifiées et / ou des habitants motivés (sur appel à candidatures). La coprésidence est confiée à un élu de secteur et à une personne issue des associations, désignée par ses pairs. Le CCS s'organise librement à partir de quelques préconisations rassemblées dans une charte.

En avril 2002, 150 personnes ont été nommées officiellement en conseil municipal pour les six CCS. La délibération a été votée à l'unanimité. Deux amendements ont été déposés par des composantes de la majorité municipale et rejetés. Ils concernaient la représentation des groupes politiques dans les CCS et le caractère public des séances.

Aujourd'hui, la ville fait monter en charge la territorialisation du secteur « vie quotidienne ». Parallèlement, elle affirme les compétences des mairies de secteur et cherche à déconcentrer l'action sociale et l'action socioculturelle.

Le débat sur la déconcentration des services et sur une décentralisation plus politique reste ouvert au sein de la majorité municipale.

Intercommunalité et démocratie participative

Deuxième exemple, à partir de l'expérience de Claire Germain. Il s'agit ici de souligner le peu d'impact de l'intercommunalité (dans laquelle vit aujourd'hui près de 80 % de la population française ²) sur le fonctionnement des instances participatives de proximité et mettre en lumière trois paradoxes.

Le premier montre que c'est au moment où se concentrent les projets et les décisions sur des échelles stratégiques de plus en plus lointaines (intercommunale, régionale,

² Au 1^{er} janvier 2003, 48,8 millions de français, soit 79 % de la population, habitent dans des communes appartenant à un ou plusieurs regroupements ou syndicats intercommunaux.

européenne), c'est-à-dire dans des lieux et des instances qui ne sont ni de proximité, ni fondamentalement démocratiques, que se développe parallèlement un discours d'apologie de la proximité et de démocratie participative.

Second paradoxe : un des objectifs affichés de la « proximité » est la qualité de la gestion et le rapport de l'habitant au service public. Or, les services délégués (eau, assainissement, déchets, transports, grands équipements, etc.), qui tendent à se généraliser, ont des modes de gestion public / privé qui les éloignent du débat public et donc des lieux de concertation avec l'habitant, ceci d'autant plus quand il s'agit d'un service de compétence d'agglomération.

Enfin, les compétences politiques conférées aux agglomérations (et les budgets correspondants) augmentent, alors que les structures intercommunales restent technocratiques et à l'écart du suffrage universel. Cette situation induit des questions autour de la transparence, du débat public et, en conséquence, est porteuse de conflits et d'enjeux démocratiques. Dans ce contexte, il y a donc nécessité de clarifier les objectifs des démarches de démocratie participative avec les équipes élues, car souvent la commande est peu explicite.

Première préoccupation : de quelle commande est-il question ? S'agit-il de qualité de gestion et d'amélioration des services ? Souhaite-t-on organiser la paix sociale, c'est-à-dire prévenir et / ou réguler débats et conflits ? Souhaite-t-on rechercher de nouvelles procédures démocratiques pour améliorer les processus de décision publique ? L'enjeu est-il alors clairement de co-produire un vrai projet, d'écouter les populations, et en particulier les couches populaires, de créer de la cohésion sociale ?

Cette première clarification de la commande politique permet, d'une part, de déterminer des modes de travail avec l'agglomération, voire avec le conseil général, de choisir l'échelle ou les échelles de territoire sur lesquelles sont organisés les processus participatifs ; d'autre part d'intégrer l'impact du temps sur les démarches de participation et les processus de décision ; et, en troisième lieu, de choisir et d'articuler les modes de participation et d'écoute de la population (conseils de développement et de quartier, conseils consultatifs des services publics locaux, de crèches, d'école, conseils d'administration d'associations, etc.).

Deuxième champ de préoccupations : comment articuler les modes de fonctionnement des différentes instances participatives aux différentes échelles de territoire et d'institutions ? Comment articuler les conseils consultatifs de secteur, par exemple, avec le conseil de développement, avec les conseils consultatifs de services publics, avec les conseils d'administration d'équipement, etc. ? Ceci, bien sûr, pour autant que ces instances, pour la plupart obligatoires et le plus souvent formelles, aient été mises en place. Il est donc nécessaire d'examiner la pluralité et la cohérence du dispositif et d'en faire le bilan avec quelques principes d'action visant à ne pas enfermer la participation dans une proximité étreinte. En effet, les périmètres de territorialisation ne sont pas nécessairement les périmètres de la démocratie participative, celle-ci devant pouvoir débattre de sujets dépassant ses « limites » géographiques.

Quelles sont les modélisations possibles de l'organisation administrative et politique ?

Il s'agit de réussir à allier l'organisation thématique des politiques publiques à l'organisation territoriale aux différentes échelles (quartier, ville, agglomération, etc.), en assurant la transversalité des enjeux (politique de la ville, prévention, démocratie, etc.) dans le respect des différentes échelles de temps (temps de l'élu, de la programmation, des contrats de plan, de l'engagement budgétaire annuel, des programmes pluriannuels, etc.)

Deux schémas d'organisation possibles

Plusieurs modèles, en termes organisationnel, tentent de répondre à cette problématique qui oscille entre la territorialisation des services et celle du projet, conduisant alors à la notion de projet de territoire.

Le modèle de Grenoble

Il est fondé sur des directions générales adjointes thématiques et des services territorialisés, complétés par des antennes de quartier.

Si le cloisonnement thématique et territorial peut être évité, on a souvent trop fait reposer l'organisation sur les cadres intermédiaires. Or, un portage véritable de la démarche par la direction générale est nécessaire. Il doit s'agir d'un projet de l'ensemble de l'organisation, porté par la direction générale, dont les objectifs doivent être clairs. On a pu constater à Grenoble un certain isolement des responsables d'antennes embauchés sur des profils, à l'origine, purement techniques.

Le modèle d'Évry

La structure organisationnelle y est assez simple. Un service vie des quartiers, jeunesse, socioculturel est déconnecté des services techniques et de la territorialisation (contrairement à Grenoble). L'impact de la politique de la ville, qui est lourd, aboutit en 1995-2001 à la création d'une direction politique de la ville ayant en charge la prévention, la médiation et la sécurité. Les conseils de quartier sont relancés en 2002 avec affichage d'une politique territoriale en matière de vie associative et de conseils de quartier, mais sans territorialisation des services (donc sans structure de proximité) et avec une transversalité jusque-là peu construite. Enfin, une liaison directe est organisée entre le cabinet et les équipes de quartier.

Il faut affirmer qu'un pilotage par la direction générale et une forte implication du maire sont nécessaires. Évry a expérimenté, en 1999-2000, une instance de régulation qui a pris la forme d'une conférence mensuelle par quartier des différents services, en vue de croiser les points de vue, d'échanger les informations et les analyses, de réguler les crises (Évry a vécu à cette période des problématiques graves de violences inter-quartiers, de dégradations de bâtiments publics et d'insécurité des personnels), de préparer les échéances, les décisions et les conseils de quartier et de proposer des décisions articulées aux élus, enfin de prévoir la concertation. Cette démarche vise à réhabiliter la proximité au sein des services centraux.

On notera que la légitimité des élus, mais aussi des services dans le rapport aux habitants, est modifiée par les instances de participation, avec des risques de conflit entre élus et services.

Les conseils de quartier d'Évry se composent d'associations, de professionnels volontaires (prévention, associations à vocation sociale, Éducation nationale, bailleurs de logements

sociaux, transporteurs, commerçants), d'habitants élus par l'assemblée générale de quartier et d'élus municipaux. On constate que, globalement, les participants sont issus des réseaux militants habituels, que les « communautés » (avec les enjeux communautaristes sous-jacents) ne viennent plus et que les conseils sont aussi investis par les militants des appareils politiques locaux.

Dans ce contexte, à quoi servent les conseils de quartier du point de vue de la participation des habitants, si les seules fonctions qu'ils remplissent sont la diffusion de l'information et la régulation des conflits ? S'agit-il simplement de la gestion d'une paix sociale et politique ?

On remarquera aussi la difficile régulation interne dans la municipalité entre les niveaux politiques et administratifs. Les élus de secteur face aux élus thématiques ne pèsent objectivement pas très lourd aujourd'hui. Cela se termine souvent dans le bureau du maire. Quelle peut être la gestion sereine d'un tel processus ? Quelles instances de régulation, politique et administrative, peuvent être mises en place ? Peut-on concevoir des réponses sous forme de règles de fonctionnement de la « municipalité » (au sens premier de collectif des adjoints) appuyées, par exemple, par une charte de fonctionnement interne du bureau municipal ? Peut-on envisager un statut du maire-adjoint de secteur, la désignation d'un responsable d'antenne de quartier des services, d'un directeur général adjoint généraliste ?...

Un dernier aspect de cette territorialisation et de l'introduction d'instances participatives mérite d'être abordé : celui de la disponibilité des services. Il faut quantifier le temps passé et l'inclure dans le temps de travail (réunion le soir, le samedi, etc.). La participation des services aux instances de participation est partie intégrante de leur mission.

L'intercommunalité complexifie les dispositifs

Deux questions permettent d'aborder la problématique des modalités de circulation interne de l'information : quels sont les outils et instances d'une information décloisonnée et territorialisée ? Qui capitalise les infos, qui les distribue ?

Ces questions en entraînent d'autres concernant les instances de décision et d'arbitrage interne : peut-on oser l'expérimentation ? Quels sont les cheminements à mettre en place permettant que l'impulsion initiale se traduise en fonctionnement quotidien des services ? Il n'y a de projets territoriaux que s'il existe un projet de ville que « l'entreprise mairie » partage. En termes d'organigramme, d'information et d'encadrement, on observe de profonds changements de comportements dans les rapports entre agents et habitants : attitude plus constructive, confiance réciproque, etc. Chaque ville expérimente aujourd'hui des statuts, des cadres d'emploi, des métiers relatifs à ces nouveaux fonctionnements. Et l'idée d'un socle commun à tous les métiers du rapport à la population fait son chemin.

La montée en puissance de l'intercommunalité complexifie bien sûr ces dispositifs. Il y a, à Grenoble comme dans les autres agglomérations, un mouvement permanent de départ de compétences vers l'intercommunalité. Il est donc nécessaire d'introduire des dispositifs d'écoute comprenant des tandems ville - intercommunalité. L'organisation de la proximité amène également à de la polyvalence entre administration et services techniques de proximité. Ce qui réunit les agents, c'est un projet de territoire. Les services doivent alors apprendre à aller au contact du public sans l'écran des services de la politique de la ville ou des chefs de projet. Mais de fortes craintes s'expriment chez les agents qui ont une culture du « service instructeur ». La peur existe « d'aller se faire tuer » dans ces nouveaux

contacts avec la population.

Cette peur peut évoluer jusqu'à un sentiment d'abandon. Il est donc nécessaire que les agents soient protégés (et non exposés) politiquement par les élus et par leur encadrement ; que la place des élus et des techniciens ne soit pas uniquement construite comme celle du fusible ; que les messages de la direction générale et du politique soient clairs et cohérents ; que les missions données dans le rapport à l'habitant le soient tout autant.

La démarche de professionnalisation de ces agents ne peut bien sûr s'engager dans un contexte de précarisation. Par ailleurs, la mise en place de correspondants administratifs par quartier s'appuie sur des agents de catégorie A. On touche alors à l'impossibilité de développer une démarche participative à moyens constants.

Dans ces nouvelles approches participatives, la formation des élus, des habitants et des professionnels apparaît déterminante. De nouvelles compétences sont demandées dans les démarches d'écoute et de projet. La formation de l'ensemble des acteurs de cette politique de la ville concerne la méthodologie, la prise de parole, l'expression et la négociation.

NOUVELLES PRATIQUES DÉMOCRATIQUES ET SYSTÈME POLITIQUE LOCAL

PAR **MARION PAOLETTI**, MAÎTRESSE DE CONFÉRENCES
EN SCIENCES POLITIQUES À L'UNIVERSITÉ MONTESQUIEU-BORDEAUX IV,
RATTACHÉE AU CERVL (POUVOIR, ACTION PUBLIQUE, TERRITOIRE).

Marion Paoletti a réalisé un certain nombre de travaux sur la démocratie locale et l'intercommunalité et est aujourd'hui l'animatrice d'une équipe de recherche travaillant sur « l'invention de l'élue : étude sur l'entrée des femmes en politique ».

L'« évidence » de la démocratie locale

La proximité fonde une assimilation quasi naturelle entre « local » et « démocratie », et plus particulièrement entre « commune » et « démocratie ». La force principale de la démocratie locale – dont découle sa faiblesse essentielle – est que la participation y est conçue

comme possible et évidente. Pourquoi la participation locale serait évidente ?

Les conditions morphologiques de proximité (un nombre d'habitants défini sur un territoire restreint) rendent virtuellement possible l'approche de l'idéal démocratique du pouvoir au peuple. En dépit de leur scepticisme, les premiers philosophes avaient considéré que des territoires restreints étaient susceptibles de fournir les conditions morphologiques à l'exercice d'une démocratie véritable¹.

Les inégalités multiples qui traversent la société hypothèquent l'idéal participatif². Et pourtant, le local peut apparaître comme un lieu marqué par la « concrétude » et susceptible d'élargir le cercle habituel des participants.

Cette assimilation « local » et « démocratie » est constamment activée. Par l'État, par les élus locaux, parfois par des mouvements sociaux.

La force de cette assimilation n'exclut pas des mouvements de problématisation où l'évidence est suspendue : la « nécessité » de la démocratie locale, la « faiblesse » de la participation, la monopolisation du pouvoir par « l'État » ou « les élus » apparaissent cycliquement sur le devant de la scène locale et nationale, comme à la fin du 19^e siècle, au milieu du 20^e siècle ou aujourd'hui. Mais les moments de rupture ont pour l'instant davantage contribué à une consolidation de l'assimilation dans la mesure où les moyens censés répondre à cette demande contribuent au glissement du « devoir-être » participatif

1 Chez Tocqueville, mais aussi chez Rousseau et Montesquieu. La formulation de l'idée est d'ailleurs très proche chez ces deux auteurs. Montesquieu : « *La propriété naturelle des petits États est d'être gouvernés en République ; celle des médiocres, d'être soumis à un monarque ; celle des grands empires, d'être dominés par un despote.* » *De l'Esprit des Lois*, Livre VIII, chapitre XX, Classique Garnier, Paris, 1956, p. 134. Rousseau : « *En général, le gouvernement démocratique convient aux petits États, l'aristocratique aux médiocres, le monarchique aux grands.* » *Le Contrat Social*, Livre III, chapitre IX, éd. Montaigne, 1943, p. 207.

2 Daniel Gaxie, *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, 1978, éd. Le Seuil.

à « l'être » participatif, où l'évidence, notamment de la commune comme échelon naturel de la participation, est réaffirmée. En particulier, la réponse par la réforme de la décentralisation, en écho aux aspirations des années 60-70, a contribué à faire glisser les exigences participatives à l'arrière-plan de l'univers politique pertinent. La réforme de la décentralisation, même toute entière ou presque centrée sur les élus et opérant « le sacre des notables », est posée comme une réponse naturelle à la demande de participation.

Si la démocratie est une tension entre un idéal (le pouvoir au peuple) et une réalité (la démocratie représentative), cette tension est exacerbée localement parce qu'intervient une troisième dimension : par le fait que c'est possible, pratiquement. Cet état de fait est recouvert par une série de discours émanant des pouvoirs locaux expliquant que la participation locale est naturelle. En même temps, la distribution locale des pouvoirs apparaît hyper représentative et peu favorable à la participation. Le contexte institutionnel de la décentralisation repose sur cette évidence. La participation locale est naturelle, spontanée, vivante, parce que c'est local... Cette assimilation a des conséquences sur le système institutionnel du pouvoir local. Avant 1982, par exemple, l'absence d'opposition dans les conseils municipaux, du fait des modes de scrutin, ne choquait pas... à cause de « l'évidence » de la démocratie. Depuis 1982, les résistances à la légalisation de formes crédibles de participation s'appuient toujours sur le fait que la participation est vivante, « naturelle », affaire de culture locale.

La participation comme nouvelle norme de l'action publique

Un changement idéologique de première grandeur accompagne les transformations actuelles des pratiques de décision dans les démocraties contemporaines. Il passe par la valorisation constante et systématique de certains thèmes : la discussion, le débat, la concertation, la consultation, la participation, la gouvernance. Ces notions, omniprésentes aujourd'hui dans le vocabulaire politique, renvoient toutes à un même principe : la légitimité de l'action publique démocratique se fonde sur la délibération ³.

Il n'est pas inintéressant de relever que, s'agissant de la démocratie locale, la nécessité de faire participer, de mieux associer les habitants, a d'abord été portée, à partir de la moitié des années 90, par les élus. À la différence des années 1960-1970, où « la demande sociale » de participation a été portée par des porte-parole en marge du champ politique. Quelles qu'en soient les raisons, on ne peut pas sous-estimer que, depuis le début des années 1990, on assiste au niveau local à la multiplication des dispositifs visibles et publics de participation, à la formation d'une légitimité nouvelle fondée sur la participation entre deux élections, à la valorisation de la participation dans les campagnes électorales de 1995 et 2001, ainsi qu'à un mouvement de légalisation de la participation locale, même si c'est dans des limites très étroites.

La rhétorique de la proximité

Les termes de « démocratie de proximité » se sont imposés en remplacement d'autres plus anciens dans un laps de temps court : les campagnes pour les élections municipales de mars 2001, la discussion parlementaire et le vote de la loi sur « la démocratie de proximité » entre mai 2001 et février 2002, ainsi que les élections présidentielles et

³ Loïc Blondiaux, « La délibération, norme de l'action publique », *Projet*, mars 2002.

législatives du printemps 2002 ont constitué une séquence rapprochée durant laquelle le vocable sur « la proximité » s'est substitué, imparfaitement, à d'autres, au contenu non moins confus mais insistant davantage sur la dimension ascendante et participative des habitants.

On ne peut manquer d'être frappé par le glissement sémantique opéré lors des trente dernières années, par l'erratisme des modes langagiers pour désigner le type de liens entre élus locaux, administration et habitants.

Le titre de la loi sur « la démocratie de proximité » de 2002 prête à confusion : une première partie porte sur la participation des habitants à l'échelle du quartier, certes, mais la deuxième traite des conditions d'exercice des mandats locaux, la troisième du fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours et, enfin, la quatrième concerne la participation du public à l'élaboration des grands projets. Parmi cette diversité des mesures (territorialisation de l'action publique pour améliorer la gestion urbaine, amélioration des rapports entre citoyens et services publics, ébauche d'un statut de l' élu, dispositions pour réformer l'enquête publique), la dimension participative communale est rabattue sur le voisinage, présente sous la forme des conseils de quartier, à un échelon sans pouvoir. Presque caricaturalement significatif de cette « neutralisation » de la participation dans la phase de la rédaction parlementaire, le terme de proximité a explicitement été préféré à celui de participation pour en désamorcer le potentiel critique à l'égard de l'autorité politique élue lors des débats parlementaires⁴.

Rémi Lefebvre, dans son analyse de la rhétorique sur la proximité en 2001, montre « *le curieux retournement de la modernité* » qu'il y a derrière l'usage inflationniste du terme⁵ : une forme de dilution du politique comme organisation, de retournement de la modernité telle que comprise sous la V^e République, c'est-à-dire se dépendre des liens clientélistes. Il s'agit d'être au plus proche, au contact, dans une démocratie de face-à-face, où l'on se met au service de la personne, de l'individu isolé. Il s'agit d'une sorte de fin de l'imagination politique, une dilution du politique dans la « société civile ».

Dès lors, les questions sous-jacentes à la démocratie participative locale concernent les potentialités émergentes : doit-on prendre au sérieux la participation ? N'est-ce qu'un gadget, un outil de marketing dans un système local hyper représentatif ou une solution de refondation du pouvoir politique, une redéfinition de la démocratie ?

Le cadre institutionnel de la démocratie locale française : la proximité contre l'espace public

Aujourd'hui, les possibilités mêmes de la participation s'inscrivent dans le cadre de conditions largement produites par les représentations liées à la proximité, celle d'une participation possible, authentique, naturelle, spontanée.

La force de cette assimilation entre local et participation, notamment telle qu'elle est

4 L'amendement pour substituer au mot « proximité » le mot « participative » dans le titre 1^{er}, adopté par l'Assemblée nationale lors de la séance du 14 juin 2001, a été modifié par le Sénat en première lecture. Ce retour au texte initial et au terme de « proximité » a été avalisé lors de la seconde lecture devant l'Assemblée nationale.

5 Rémi Lefebvre, « Rhétorique de la proximité et crise de la démocratie », in *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, L'Harmattan, février 2001.

activée au Parlement par des parlementaires qui sont, rappelons-le, en France, dans leur très grande majorité, des élus locaux, contribue à fixer un cadre démocratique faisant la part belle aux élus et une part congrue aux habitants dans les processus décisionnels. On ne comprendrait pas le présidentielisme municipal et l'hyper-représentativité du système local français, la timidité du mouvement législatif en faveur de la participation locale (y compris l'indigence du texte de loi sur « la démocratie de proximité ») qui dure depuis vingt ans en France sans se référer au cumul des mandats entre les fonctions de législateurs et de présidents d'exécutifs locaux, et sans prendre en compte la force de cette assimilation liée à la proximité.

Une démocratie strictement élective

L'article 72, alinéa 2, de la Constitution du 4 octobre 1958 l'affirme clairement : les collectivités territoriales de la République « *s'administrent librement par des conseils élus* ». De tels conseils existent pour les communes depuis la loi du 5 avril 1884 et pour les départements depuis la loi du 10 août 1871. La qualité de collectivité territoriale implique le recours au procédé électif. Lorsqu'en 1982, la région y accède, elle bénéficie d'une réforme électorale découlant de son nouveau statut : l'élection du conseil régional au suffrage universel.

Cette constante du principe électif fonde la démocratie locale française, qui est strictement représentative et élective. Si la constitution fait une place à la démocratie directe pour le cadre national dans son article 3⁶, l'article 72 relatif aux collectivités locales n'envisage que l'élection. Et la reconnaissance progressive, à partir de 1992, de la consultation communale et intercommunale par votation s'effectue dans ce cadre précis et consolidé : l'avis des habitants exprimé par votation est strictement consultatif et la décision d'engager la procédure est strictement contrôlée par les élus locaux majoritaires.

La réforme de la décentralisation signale avec éclat le poids des élus locaux dans la définition du droit local. La revendication de participation qui avait grandi la cause décentralisatrice s'épuise avec la consécration des notables ; alors que le rôle des élus locaux est consolidé par la réforme de la décentralisation, et que les présidents des conseils généraux et régionaux deviennent de véritables « patrons » de collectivités locales, seule une allusion dans la loi de 1982 signale que sera examinée plus tard la question de l'influence du citoyen entre deux élections.

La faible institutionnalisation de l'espace public local : des mesures essentiellement neutralisées

Le système local a souvent été décrit comme fonctionnant en circuit fermé, dans des relations de dépendance réciproque entre le maire et les représentants des différents milieux organisés dans la commune, la démocratie locale s'épuisant dans cette osmose permanente entre les représentants élus et les représentants des différents milieux. La publicité et la participation des citoyens sont en quelque sorte contraires à la nature du gouvernement local. Et si, depuis la première loi de décentralisation, des textes sont venus promouvoir des institutions, des procédures, des obligations, au point de pouvoir parler

⁶ Art 3, alinéa 1, « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce à travers ses représentants et par la voie du référendum.* »

d'une politique publique institutionnelle de démocratisation locale, la reconnaissance de droits à la participation, à l'information, est toujours l'occasion de les interdire strictement. Et les dispositions législatives venant institutionnaliser le pluralisme, la publicité, la transparence et la participation au plan local peuvent toujours faire l'objet d'une double lecture. Organisant l'expression, elle l'encadre strictement.

La neutralisation du droit des habitants à la participation locale renvoie à la manière dont est fabriqué le droit : essentiellement par des élus locaux. De manière générale, ou la loi pose le principe obligatoire de la consultation et laisse les élus libres d'en déterminer les modalités (c'est en particulier le cas dans le domaine de l'urbanisme), ou elle décrit des procédures de consultation, fortement contrôlées par l'équipe municipale, et laissent les élus libres d'y recourir ou non (c'est le cas du « référendum local » et des comités consultatifs prévus par la loi du 6 février 1992).

L'opacité du système institutionnel local

Bien plus que la genèse laborieuse d'un droit à la participation, l'architecture institutionnelle locale reflète l'attitude corporatiste des élus locaux représentant les différentes collectivités locales au Parlement ⁷. Dans le champ des luttes institutionnelles, les clivages pertinents sont politico-institutionnels avant d'être partisans ⁸. Les élus locaux se font les défenseurs de la collectivité locale à laquelle ils appartiennent, les intérêts de chacune des collectivités locales sont à ce point déterminants qu'ils sont à la base d'une architecture institutionnelle du système local passablement incohérente. La logique distributive qui a présidé à la distribution des compétences dans les lois de décentralisation et le refus des choix et des conflits ont conduit à la superposition de plusieurs niveaux de collectivités locales : la commune, l'ÉPCI, le département, la région. La répartition harmonieuse par blocs de compétences qu'avait imaginée le législateur n'a pas tenu devant la mission de politique globale dont chaque patron de collectivité locale se sent investi sur son territoire. L'intensification des relations contractuelles, le croisement des compétences et des financements font que personne, aujourd'hui, n'est responsable d'une politique. Cette incapacité à imputer la décision locale est bien le frein majeur d'une évolution de la démocratie locale dans un sens plus participatif. Elle est redoublée au niveau municipal, pourtant l'échelon privilégié, si ce n'est exclusif, de la démocratie de participation, d'un évidement du pouvoir au profit de structures intercommunales, dont la nature politique s'affirme clairement en dépit d'une absence de désignation au suffrage universel direct.

7 Succinctement : loi du 12 juillet 1983 (enquêtes d'utilité publique) ; loi Barnier du 2 février 1995 (Commission nationale du débat public) ; article L. 300-2 du code de l'urbanisme (obligation d'organiser une concertation avant toute opération d'envergure) ; loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 (elle élargit le champ d'application de la concertation prévue par la loi du 18 juillet 1985 à « toute action ou opération (...) qui, par son ampleur ou sa nature, modifie substantiellement les conditions de vie des habitants dans les quartiers ou les ensembles immobiliers ») ; article 16 de la loi du 31 décembre 1982 (met en place à Paris, Lyon et Marseille un « comité d'initiative et de consultation d'arrondissement ») ; loi du 6 février 1992 (liberté pour le conseil municipal de créer ou non des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal - création des commissions consultatives, compétente pour un ou plusieurs services publics locaux exploités en régie ou délégués - possibilité pour les conseils municipaux de consulter par votation les électeurs de la commune sur les affaires de la compétence de la commune) ; loi du 4 février 1995 (extension limitée des possibilités de votation) ; loi du 28 février 2002 (conseils de quartier obligatoires dans les villes de plus de 80 000 habitants).

8 D. Gaxie (dir), *Luttes d'institution : enjeux et contradictions de l'administration territoriale*. L'Harmattan, collection logiques politiques, 1997.

Force est de constater que, si les habitants développent une demande de participation, c'est dans le cadre institutionnel, tel que je viens de le décrire, qu'elle doit aujourd'hui trouver à s'exercer, et qu'un tel cadre laisse à chaque maire, chaque patron de collectivité locale, une grande latitude d'action dans la mise en œuvre pratique de la participation des habitants.

Proximité et pratiques participatives : les tensions entre clientélisme et apparition d'un espace public local

En dépit de ces contraintes, on ne peut sous-estimer la multiplication des procédures donnant à voir une opinion publique locale, s'efforçant de la construire. Qu'on songe à l'usage local des questionnaires et des sondages, aux conseils rassemblant les jeunes, les anciens, les étrangers, à la progression sensible des référendums communaux en dépit d'une stricte législation⁹, ou encore à toute une série d'expériences isolées et significatives¹⁰ : toutes ces initiatives, plus ou moins neutralisées, cherchent à faire exister, avec un degré de visibilité variable en direction d'un public plus large, une opinion publique locale.

Mais c'est sans conteste les conseils de quartier qui constituent la formule la plus déployée et la plus diffusée.

Deuxième tendance : la déploiement de la rhétorique de proximité. Le culte contemporain de la proximité est chargé d'ambiguïtés. *A priori*, la proximité apparaît comme une vertu politique cardinale. La politique est là pour répondre aux attentes des citoyens, pour apporter des réponses concrètes aux difficultés qu'ils connaissent. « *Connaître au mieux et au plus près ce que veulent les gens* », voici le nouvel horizon du politique, sa dernière utopie. Mais une telle réduction de l'espace de représentation, la légitimation des relations individuelles et du face à face véhiculée par l'idéologie de la proximité, contiennent aussi en germe la dilution du politique comme espace de sens commun et de l'idée même d'intérêt général¹¹.

L'espace communal est ainsi en prise avec deux tendances contradictoires qui se superposent depuis la réforme de la décentralisation :

- l'une consistant, par endroits, à tenter de mettre en œuvre un processus vertueux de délibération, notamment à travers l'invention de procédures, d'instances ;
- l'autre, à la base des relations entre le maire et les habitants, fondée sur les contacts individuels, n'a jamais disparu. Elle est aujourd'hui relégitimée et réactivée par la vivacité du discours sur la proximité qui la fait accéder au rang de la modernité politique.

Question : un processus vertueux dans les conseils de quartier peut-il l'emporter face aux tendances à la dépolitisation et à l'individualisme ?

Les potentialités des instances délibératives

La belle unanimité au plan des principes coïncide avec de faibles avancées législatives en ce

⁹ Marion Paoletti, *La démocratie locale et le référendum*, L'Harmattan, collection logiques politiques, 1997.

¹⁰ Par exemple la mise en place d'une plage horaire sur une radio locale où le maire est interpellé par les habitants, l'organisation d'un sondage délibératif, la désignation de relais-citoyens dans les quartiers, l'organisation de débats publics autour de film-reportage où les habitants s'expriment sur « ce qui ne va pas » dans leur ville...

¹¹ Zaki Laïdi, *Le Sacre du présent*, Flammarion, 2000 et Zaki Laïdi, « La politique en état d'urgence », *Libération*, 19 septembre 2000.

domaine depuis les lois de décentralisation, de même qu'avec un bilan concret d'expériences réussies somme tout assez décevant, dès lors qu'on se penche sur la portée des dispositifs mis en place dans plusieurs villes de France.

Difficile d'évaluer des expériences d'ampleur très diverses qui vont du véritable budget participatif (Amiens, Marseille) au simulacre de consultation et à la banale opération de marketing politique. Si on les évalue à l'aune de la démocratie participative, elles sont toutes décevantes.

Dans certains cas, les instances participatives de quartier s'apparentent à une simple déconcentration de l'administration municipale, les conseils de quartier servant d'interlocuteurs de base aux habitants, parfois de simples guichets¹². Éléments de territorialisation de l'action publique locale, sans dimension véritablement publique, mis en place en vue de quadriller et d'encadrer la population sous prétexte de mieux cerner ses attentes, ces instances peuvent rationaliser efficacement l'action publique, mais n'ont de participatives que le nom.

Dans d'autres cas, ces structures participatives jouent un rôle pleinement politique et remplissent en particulier une fonction essentielle en démocratie : l'interpellation directe et publique du pouvoir politique par les citoyens.

En forçant ainsi l'autorité politique à s'expliquer périodiquement, à rendre des comptes, à prendre des engagements qu'elle devra tenir, au risque d'être déjugée lors d'une réunion ultérieure, les conseils de quartier introduisent une dimension de publicité inhérente à l'action politique mais qui s'est perdue. Il ne s'agit donc pas simplement d'abaisser artificiellement l'espace d'une réunion, les barrières symboliques et physiques qui éloignent élus et électeurs, mais de favoriser entre eux l'émergence d'une authentique communication démocratique. En plus de favoriser cette communication verticale entre gouvernants et gouvernés, les conseils et autres instances participatives de quartier peuvent contribuer simultanément à la mise en place d'un espace de délibération entre les différents acteurs du quartier. Lieux d'échanges discursifs autant que de confrontations d'intérêts, ils fonctionnent dans le meilleur des cas comme une scène publique où certaines questions peuvent accéder à la visibilité politique, où des arguments sont mis à l'épreuve, où des visions alternatives du quartier et de la ville peuvent s'affronter.

Les questions que se posent les praticiens engagés de la participation sont nombreuses :

- comment faire participer, alors que, dans une société individualiste, le citoyen est essentiellement un consommateur passif ?
- Comment faire participer à des dispositifs institutionnels, alors que les comportements politiques contemporains sont marqués par le retrait, la méfiance et la protestation à l'égard de la politique institutionnelle ?
- Comment, sur ces bases, essayer d'enclencher un processus vertueux ?
- Comment faire en sorte que les présidents de conseils de quartier ne deviennent pas des « notables » qui concurrencent les représentants élus sur une base territoriale (cf. Marseille) ?
- Comment s'efforcer d'élargir les cercles sociaux habituels des participants ?

¹² Loïc Blondiaux, « Démocratie locale et participation citoyenne. Quelques préalables à la réflexion », *Mouvements*, octobre 2001.

- Comment faire en sorte que les processus concrets atteignent l'idéal vertueux posé par les sciences sociales en matière de délibération ?

Face à la difficulté de la tâche, on peut établir un certain nombre de critères afin de rendre les dispositifs de participation crédibles.

1- Un projet global qui implique l'administration locale. Les processus participatifs modifient les processus décisionnels, les rallongent, introduisent de la complexité ; les agents doivent être concernés, ne serait-ce que comme producteurs d'information, par exemple dans les conseils de quartier.

2- Clarifier les relations entre municipalité et conseils de quartier. Ces instances n'ont pas vocation à se substituer à l'autorité politique élue. Mais une fois rappelé cet interdit, la question centrale de l'articulation entre démocratie délibérative et décision n'est pas résolue. Cette question reste dans la plupart des cas en suspens. Or, à ne pas répondre, ne risque-t-on pas de vider ces dispositifs ?

3- Comme il ne semble pas que les citoyens acceptent de participer sans un minimum de délégation, se pose, dans les conseils de quartier, la question du budget participatif.

4- Formaliser les dispositifs, mais aussi les discussions. Il s'agit de faire des comptes-rendus et de les diffuser vers un public plus large que les seuls participants à la discussion.

5- Rendre publiques les différences (contre la dépolitisation). Ne pas rejouer le rêve de la démocratie communautaire au nom de la commune...

6- La mise à disposition de moyens tels que définis par l'Adels semble décisive : expertise, formation, etc. Les participants doivent retirer de leur participation des progrès pour eux-mêmes, puisque c'est aujourd'hui une motivation importante pour militer.

7- La mise en place de micro-espaces de participation ne va pas sans un enfermement dans la proximité. L'harmonisation des points de vue et des intérêts à l'échelle plus large de la ville, si sagement et démocratiquement organisée à Porto Alegre, constitue un sérieux défi à relever. Aucun maire n'en a pour l'instant pris le chemin en France.

Ces critères pour donner une chance à la participation apparaissent essentiels au regard des difficultés générées par l'état du système local et des comportements politiques. Il s'agit d'un choix politique, et la condition préalable réside bien dans le volontarisme politique des élus, leur engagement dans le projet participatif.

Ces exigences sont d'autant plus nécessaires que l'actuel discours sur la proximité peut contrecarrer les possibilités, déjà fragiles, d'émergence d'un espace public local.

Registre domestique contre registre civique

Les formes habituelles de la relation de proximité – qui se déploie la plupart du temps sur un mode inter-individuel, voire clientéliste – ont connu, à la faveur des dernières élections municipales, un brusque renouvellement de leur légitimité. La proximité est aujourd'hui au centre du discours récurrent sur « la modernisation de la vie politique » qui se donne pour ambition, en rapprochant notamment l'élu et le citoyen, de faire face au discrédit qui frappe le personnel politique¹³. Comme le note Rémy Lefebvre, on assiste à un retournement dans le sens accordé par les acteurs à cette « modernisation » politique¹⁴. Conformément à un modèle longtemps dominant, la modernisation politique impliquait un procès de dépersonnalisation des relations politiques et d'éradication des relations *clientélares* de dépendance personnelle¹⁵. Aujourd'hui, pour ces thuriféraires, moderniser la vie politique, c'est au contraire multiplier les relations individualisées et les contacts entre représentants et représentés.

La dimension civique n'est pas totalement absente de la proximité telle qu'elle est activée depuis 2000. Mais le modèle de la cité domestique semble prendre le pas. Il s'agit de « *se mettre au service des personnes individuellement* ». La « participation » dans une version euphémisée est rabattue sur le voisinage, le quartier, à des échelons sans pouvoir du système local. Dans le modèle de la cité domestique, la dignité des personnes n'est pas liée à leur aspiration aux droits civiques et à la participation comme dans le modèle de la cité civique, mais bien aux soins et à l'attention dont elles sont l'objet. Il n'est pas inintéressant de noter que la cité domestique est ordonnée sur le principe d'ordre et de sécurité. Elle est fortement hiérarchisée. L'autorité de l'État est le prolongement de l'autorité paternelle.

Si ce registre domestique prend le pas sur le registre civique, alors il sera difficile de lutter contre le modèle induit par le nouvel esprit du capitalisme, où le local n'existera que sous forme de « projets » élitistes et réticulaires.

13 Pour une analyse critique des présupposés de cette rhétorique modernisatrice, on se reportera à J. Rancière, *Aux bords du politique*, Paris, éd. de la Fabrique, 1998.

14 R. Lefebvre, précité.

15 Sur cette question, voir J.-L. Briquet, F. Sawicki, dir., *Le clientélisme politique dans les sociétés modernes*, Paris, PUF, 1998.