

Ce numéro double de Territoires est le fruit d'un travail mené à la demande de Claude Bartolone, ministre délégué à la Ville. Après avoir fait, en partenariat avec la Délégation interministérielle à la ville, l'état de la question de la participation des habitants à la politique de la ville, il semblait utile de publier cet ouvrage afin d'accompagner les acteurs locaux dans le cadre des nouveaux contrats de ville, sur la question de la participation.

Enjeux

La participation : entre choix et organisation de société

par l'Adels

L'injonction de participation est récurrente. Mais, au delà du discours, comment et pourquoi, où et quand se croisent la volonté politique des élus, la technicité des services publics locaux et la citoyenneté des habitants ?

La démocratie est tout à la fois un choix de société et une méthode d'organisation de celle-ci. Mais ces deux dimensions s'entrechoquent dans le concret des décisions publiques locales. Ici, elles créent du conflit ou du consensus, là elles suggèrent un renouveau de sens à l'action publique ou impliquent de nouveaux modes de management des organisations. L'idée de participation évolue au fil de l'histoire locale et globale : octroyée par la gouvernance locale ou conquise par des groupes d'habitants, vivifiée par la vie associative, inscrite ou non dans un programme électoral, formalisée dans une charte... La participation engage des acteurs multiples qui investissent leur territoire. Il n'est pas inutile de le rappeler avec, en perspective, les prochaines élections municipales. C'est pourquoi l'Adels propose aux lecteurs de Territoires ce nouveau Dossier 2001. Il est illustré par des contributions recueillies par ses militants dans plus de cinquante villes ou quartiers. Leurs acteurs nous ont raconté leur démarche, qu'ils en soient remerciés. Un échantillon représentatif en a été tiré pour les vingt-cinq études de cas exposées ici.

C'est la question de la démocratie locale qui est posée.

Pendant quarante ans d'activité associative, les terrains investis par l'Adels ont changé, les modalités de la participation ont évolué, les acteurs ont modifié leurs pratiques. La citoyenneté reste au cœur de l'action, le moteur essentiel, l'enjeu primordial. Issus de la fonction publique, des réseaux associatifs, élus ou travailleurs sociaux, les militants de l'Adels ont choisi de toujours mettre en relation les acteurs du développement local. Lors des débats sur la décentralisation, sur l'intercommunalité, sur le développement durable, sur le droit de vote de tous les résidents étrangers aux élections locales... Le principe initial reste identique : il fait affirmer que le territoire est riche des débats et des actions que ses acteurs sont en capacité de mener ensemble. Ce numéro consacré à la participation souhaite en témoigner.

Vous pensez que tout est en place ?

La participation surgit ailleurs !

Les itinéraires complexes qu'il décrit en flânant dans les histoires locales et en sinuant dans les méandres des relations entre les acteurs locaux mettent en évidence que la démocratie ne sera jamais figée dans une réalisation, un projet, un programme ou une charte. Qu'on croit avoir tout mis en place pour la faire vivre et on sera surpris de la voir surgir autre part ! Le débat n'est jamais clos, toujours alimenté par les questions de nouveaux groupes sociaux. Aussi, le lecteur ne pourra refermer ce dossier sur des certitudes. Pour prendre connaissance et dialoguer avec de nouvelles initiatives, de nouveaux projets, il pourra rejoindre

le réseau des groupes de réflexion que l'Adels souhaite réunir en forum sur son site internet à l'adresse suivante :

www.globenet.org/adels/. Il pourra également venir consulter à l'Adels l'intégralité des informations recueillies au cours de ces enquêtes. L'échange continue.

Les participants

Comité de pilotage :

Jocelyne Bac-Teissandier, Fas ; Céline Brailion, CNV ; Michel Didier, Div ; Emmanuel Dupont, Div ; Georges Gontcharoff, Adels ; François Hannyoy, Adels ; Bénédicte Madelin, Adels ; Claude Renard, Div ; Denis Rosset, Adels ; Arnold Stassinot, Div ; Gilles Vrain, Adels.

Rédacteurs :

Chantal Butreau, Eva Faerber, Vincent Larbey, Georges Gontcharoff, François Hannyoy, Dominique Mégard, Ivana Obradovic, Simone Scharly, Jean-Luc Varin.

Politique de participation et participation au politique

Les habitants dans la décision locale

- ▶ Avant-propos
 - 4 Un enjeu de modernisation de l'action publique par **Claude Bartolone**
 - 6 Mettons en ordre la maîtrise d'usage ! par l'**Adels**
- ▶
 - 7 Partie 1 : Avant de parler des méthodes
 - 8 Politiques de participation
 - 10 À chacun son histoire
- ▶
 - 13 Partie 2 : Six comportements pour développer la participation
 - 14 Favoriser la rencontre entre l'offre et la demande
 - 15 Construire une pédagogie de la participation
 - 17 Ne pas jouer sur les mots
 - 19 Diversifier les thèmes et les formes de participation
 - 21 Clarifier avec les élus ce qui motive la participation
 - 23 Donner le temps de la participation aux différentes échelles
- ▶
 - 25 Partie 3 : Questions pratiques à la participation
 - 26 Questions de perception
 - 31 Questions de méthode
- ▶
 - 33 Partie 4 : Les initiatives locales
 - 34 Des repères pour observer
 - 36 à 80 25 sites visités

À lire
Le Journal

▶ La démocratie intercommunale reportée à « une date ultérieure »
par **Gérard Logié**
Les espaces publics à la loupe par **Véronique Berkani**
Débat autour de la charte européenne des langues régionales et minoritaires

La participation des habitants

Un enjeu de modernisation de l'action publique

par Claude Bartolone, ministre délégué à la Ville

En cette période de préparation des nouveaux contrats de ville, le renforcement de la démocratie de proximité est plus que jamais à l'ordre du jour. Mais elle n'a de sens que si on donne à chacun les moyens d'être reconnu comme acteur de la cité.

Aujourd'hui, le thème de la démocratie participative est devenu un des enjeux majeurs de la politique de la ville. Depuis le colloque « Ensemble, refaire la ville » initié par Hubert Dubedout - à qui nous devons toujours rendre hommage pour avoir su être le précurseur de cette question -, la participation est souvent invoquée. Mais force est de constater que les résultats n'ont pas toujours été à la hauteur de l'enjeu.

Dans cette période de préparation de la prochaine génération des contrats de ville, à l'heure où nous définissons une nouvelle forme de contractualisation entre l'État et les collectivités locales, j'ai considéré qu'il était de notre responsabilité d'assurer « un saut qualitatif » dans ce domaine, et de réfléchir ensemble aux moyens susceptibles de réaliser cette grande ambition qu'est le renforcement de la démocratie de proximité.

À travers les multiples déplacements que j'ai effectués, à travers mes rencontres avec les élus, les professionnels du terrain, les associations et les habitants, j'ai acquis la conviction qu'il ne servait à rien de repeindre les

murs, de réfléchir à la ville de demain si nous ne savons pas avant tout redonner de l'espoir à ceux qui vivent dans nos quartiers. L'ampleur du sentiment d'abandon, les conséquences de l'incompréhension entre les citoyens et les actions engagées par les pouvoirs publics, justifient que l'on se fixe comme objectif central des futurs contrats de ville que chacun puisse se reconnaître et être reconnu comme acteur de la cité.

On ne devient pas spontanément un adulte citoyen

Il reste encore trop difficile pour nombre d'habitants et de jeunes des quartiers d'acquiescer un statut social ou tout simplement de trouver une place dans le groupe social, comme en témoigne la faible participation aux élections. Les raisons sont multiples, elles sont autant liées à la dégradation des conditions socio-économiques qu'au brouillage des repères ou encore à l'affaiblissement des lieux traditionnels de structuration et d'intégration sociales.

Pour les jeunes, ces difficultés de reconnaissance se doublent d'un rejet accentué par leur appartenance à des territoires socialement désqualifiés et stigmatisés, par un temps d'indétermination sociale allongé par une insertion socioprofessionnelle aléatoire, par la cohabitation forcée et prolongée entre les générations, par la mise en cause des modèles anciens

de socialisation, d'éducation, de transmission de la règle et de la norme et, de plus en plus, par les conséquences d'un racisme quotidien. Si dans notre société chacun naît citoyen de plein droit, force est de constater que l'on ne devient pas spontanément un adulte citoyen. Et sans expression libre et active, on ne peut espérer une dynamique sociale.

L'ensemble de la population de nos villes doit disposer des moyens de participer, si elle le souhaite, à la vie sociale et au débat public. Il convient donc de permettre l'accession à des modes d'organisation ou d'expression en prenant soigneusement en compte la nécessaire autonomie des initiatives locales. Pour améliorer l'image des quartiers, pour faciliter la vie sociale de nos villes et pour amener concrètement les habitants vers l'expression d'un citoyen neté, il nous faut rendre possible l'accès au débat ou à l'action collective.

Partir des réalités locales

Mais la participation des habitants ne doit pas être un dispositif supplémentaire. En aucun cas cela ne doit être perçu comme une fragilisation de notre système de démocratie représentative. Les élus locaux doivent être les moteurs de cette évolution et de l'amélioration de la démocratie locale.

Je suis en effet convaincu que cette participation ne s'organisera pas selon un modèle unique. L'initiative locale, l'adaptation aux spécificités de chaque territoire, l'engagement des élus seront des éléments déterminants dans la réussite de cette évolution de notre démocratie. Dans cette démocratie de proximité, l'État ne peut se substituer aux acteurs locaux pour leur dire ce qu'ils doivent faire, comment, et dans quelles conditions.

C'est bien à partir des réalités locales que nous

accompagnerons un renouvellement de la problématique de la citoyenneté, et il n'appartient pas au ministère de la Ville d'imposer de modèle.

Au contraire, nous devons capitaliser les expériences, repérer les causes d'échec et les raisons de succès, nous devons diffuser les réussites. Les multiples actions menées dans certaines villes en matière d'information, de concertation ou d'implication des habitants doivent être reconnues comme facteur de développement d'une démocratie renouvelée, et encouragées. Ce sera le cas par exemple des fonds de participation des habitants dont je souhaite la généralisation.

Pour enfin sortir du discours incantatoire, j'ai donc souhaité que le thème de la participation des habitants soit au cœur de la future génération des contrats de ville. Sur l'ensemble des sites en politique de la ville, des projets précis seront mis en œuvre afin de faciliter les initiatives locales, de développer des lieux d'expression collective, d'avancer sur la gestion urbaine de proximité et de favoriser les échanges d'expériences.

C'est en inventant ensemble, l'État, les collectivités locales, les associations et les habitants, ces formes nouvelles de notre démocratie, que nous atteindrons une autre étape de la décentralisation qui doit se faire dans la proximité. Parce que les avancées de la démocratie locale s'inscrivent pleinement dans la modernisation de notre vie politique engagée par le premier ministre, j'ai souhaité favoriser une approche de l'action publique privilégiant le rôle du citoyen, afin que celui-ci retrouve confiance dans les institutions démocratiques et le projet républicain.

C. B.

Tous les élus vous le diront : deux mandats sont nécessaires pour faire le tour des questions que pose la maîtrise d'ouvrage. Les élus se forment dans nombre d'associations et de groupes de réflexion. Le législateur a d'ailleurs récemment amélioré leur statut en autorisant que la formation des élus soit financée sur le budget de la collectivité locale.

Mettons en ordre la maîtrise d'usage !

par l'Adels

De même, les techniciens qui conçoivent et bâtissent nos villes. Après leurs études, ils se regroupent ici en corps, là en ordre ou en conseil. C'est que la maîtrise d'œuvre est un exercice complexe, en lien avec nombre d'acteurs. Des procédures d'enquête sont indispensables pour adapter leurs connaissances au territoire.

Dans la chaîne de la décision publique locale, il faut renforcer la maîtrise d'usage. Dotons les habitants de moyens pédagogiques pour se former, de moyens techniques pour enquêter, de moyens financiers pour agir. Missionnons des médiateurs pour valoriser le savoir populaire, redéfinissons l'utilité sociale des associations pour transformer l'acquis des habitants en expertise.
Pour une démocratie revivifiée dans un espace public réinvesti.

Avant de parler des méthodes

Le thème de la participation des habitants est une constante dans la définition des politiques publiques. Depuis quelques années, tous les acteurs locaux l'emploient couramment avec, il est vrai, des acceptions assez diverses. Le croisement avec les thèmes plus actuels « d'exercice de la citoyenneté » ou de « développement de la démocratie participative » est souvent à l'œuvre, quelle que soit la couleur politique du pouvoir qui l'emploie. Mais quelles questions politiques pose l'exercice de cette participation ? Sur quelles références, avec quelle culture professionnelle, les acteurs de la ville définissent-ils leurs actions de participation ?
Éléments de réponse...

Politiques de participation

Chercher à développer la « participation des habitants à la politique de la ville », c'est aborder simultanément quatre questions : le pouvoir, la démocratie, le partenariat et la transversalité.

La participation pose la question du pouvoir dans la mesure où les décideurs acceptent de partager au moins une partie du pouvoir avec des habitants ou des représentants d'habitants, notamment par le biais associatif. Il peut s'agir du pouvoir d'émettre et de diffuser de l'information, à côté de celle émise et diffusée par les « autorités » ; il peut s'agir du pouvoir de donner son avis, avant que l'autorité ne tranche, soit par saisine de l'autorité, soit par un droit reconnu d'auto-saisine ; il peut s'agir du pouvoir de concertation qui assure le partage de l'instruction d'un dossier entre l'autorité (élus et experts, techniciens) et des habitants ou des représentants d'habitants considérés, eux aussi, comme des experts à leur manière ; il peut s'agir enfin du pouvoir de prendre une décision, à la place de l'autorité ou conjointement avec elle, la forme la plus élaborée de la participation étant alors une sorte de « *codécision* ». Dans tous les cas, ce pouvoir d'habitants ou de groupes d'habitants résulte soit d'une conquête, suite à un rapport de force construit - les habitants ayant obtenu d'être reconnus et acceptés comme interlocuteurs de l'autorité -, soit d'une réponse à une proposition octroyée par l'autorité, les habitants entrant dans les structures, les procédures, les processus conçus par l'autorité pour dialoguer avec eux.

La participation repose sur une certaine conception de la démocratie. La démocratie représentative accepte d'être irriguée, enrichie par des formes variées de démocratie participative. Les élus choisissent librement ou concèdent par nécessité le fait que les citoyens ne sont pas que des électeurs épisodiques, absents et passifs dans l'intervalle de deux scrutins. C'est accepter qu'ils deviennent constamment actifs, cherchent à s'informer, à comprendre, à donner leur avis, à s'affirmer en qualité d'experts, entrent dans des mécanismes de co-instruction, évaluent et contrôlent les choix effectués par les autorités. Cette option démocratique est éminemment politique.

Elle connaît des déclinaisons variées selon que le citoyen est considéré comme un habitant, un électeur, un contribuable, un usager des services publics, un administré...

La participation devient une exigence particulière dans la politique de la ville dès lors que celle-ci implique l'intervention de plusieurs autorités, condamnées à travailler en partenariat : l'État, la commune, les collectivités territoriales intermédiaires (départements et régions), les établissements publics, au premier chef desquels ceux qui conduisent la coopération intercommunale, mais aussi les organismes qui gèrent le logement social (bailleurs), les institutions sociales, les intervenants économiques... L'habitant, expert ou non, est alors partie prenante en qualité d'ac-

teur parmi d'autres. La politique de la ville, parce qu'elle requiert un travail inter-institutionnel, conduit à une analyse des stratégies des différents acteurs, et à la recherche de la meilleure manière de construire leur complémentarité dans la co-responsabilité et le co-financement négociés.

La participation rentre alors dans le jeu relationnel entre les différents échelons du pouvoir. La décentralisation a bouleversé ce champ par la transformation des droits et des libertés des collectivités locales, par la modification de la répartition des compétences et des moyens.

Au centre du débat se situe, bien entendu, la question politique majeure du rôle de l'État central et de l'État déconcentré, par rapport aux politiques locales.

Mais sont également en débat les questions des agglomérations, de l'avenir du service public et des rapports entre les opérateurs publics et les opérateurs privés. Il s'agit aussi de revisiter les différents modes d'administration par les autorités publiques, dans une tradition volontariste, interventionniste, planificatrice qui semblent parfois anachroniques.

La participation interroge enfin les modes de gestion urbaine. La nécessité d'une approche globale de la ville interpelle notre tradition de politiques sectorielles et de segmentations administratives.

Comme la politique de la ville, la participation est « transversale ». Elle requiert qu'un

élu et que l'administration locale soient dotés de missions territoriales, aux côtés des classiques modes d'approche thématique. Cela implique de profondes refontes des organigrammes et des remises en cause radicales des classiques méthodes d'intervention.

Sur le territoire, la question est double : elle concerne les rapports des quartiers entre eux, ainsi que les rapports entre la centralité et les périphéries, ou la construction de « centralités secondaires » dans les agglomérations plus grandes. Elle concerne aussi la volonté grandissante d'arrêter l'extension urbaine en tache d'huile et de reconstruire la ville sur elle-même (la « ville reconquise », la « ville renouvelée »). Ce thème est repris dans la politique dite « de développement durable ».

Le passage de la politique des quartiers (DSQ) à la politique de la ville, puis à la politique de l'agglomération (de l'« aire urbaine », telle qu'elle est définie par l'Insee) a entraîné la globalisation de l'approche spatiale. Le développement durable induit une globalisation thématique : il n'est désormais plus concevable d'aborder séparément les politiques d'urbanisme et d'habitat, et les politiques de déplacement, les politiques sociales, d'insertion, de sécurité, de culture, d'environnement...

La participation est ainsi partie intégrante du développement local et, à ce titre, un composant indispensable des « projets de territoire ».

Transversale, globale, partenariale, la participation est un composant indispensable des projets de territoire.

À chacun son histoire

Pour définir et rendre concrète la participation des habitants à la gestion de leur environnement, les acteurs diffèrent selon les territoires, les formations professionnelles, les structures, les cultures. Points de vue.

- La participation dans la lutte locale

La sociologie urbaine a été imprégnée par l'analyse marxiste pendant de nombreuses années, notamment au cours de la période dite « des luttes urbaines » (1969-1980) dans bon nombre des quartiers d'habitat social qui relèvent encore aujourd'hui de la politique de la ville. Cette école de sociologie analyse essentiellement « la production de la ville » comme « projection spatiale des rapports de force économiques et sociaux ». Le spatial, le social, le culturel ne sont que des superstructures de l'économique. La question foncière, analysée sous l'angle de la spéculation, explique la localisation géographique périphérique des zones aujourd'hui dites « sensibles » (par euphémisme). La recherche du moindre coût de production par logement explique la massification des programmes de construction, la recherche de la densification et de la hauteur, la répétitivité du même type d'immeuble par volonté de diminuer le coefficient de complexité des architectes, ou la fabrication industrialisée par montées homogènes et immeubles « *en chemin de grue* ».

Des ménages de plus en plus démunis, frappés de plein fouet par la crise de l'emploi et par la crise sociale qui en découle, ont remplacé peu à peu les premiers habitants. Ce

mouvement a décapité la vie associative de quartier, essentiellement prise en charge par les couches moyennes, et multiplié les problèmes sociaux dans ces quartiers qui restaient relativement calmes quand tout le monde avait du travail ou pouvait espérer en avoir.

De cette période, il demeure aujourd'hui des structures (comités de quartier, sections locales des fédérations de locataires et des luttes pour le cadre de vie, comme la CNL, la CSCV, la CSF que l'on retrouve dans les processus de participation des habitants à la politique de la ville. Ils y apportent une « *culture de la lutte locale* » et cherchent principalement à établir avec les autorités locales (la mairie, le bailleur) un « *rapport de force* ». Ils revendiquent leur place dans la participation à la politique de la ville, et animent les initiatives des habitants en donnant une tonalité « syndicale au partenariat avec les autorités ». Dans certains cas, le mouvement descendant (octroyant par exemple aux habitants le droit à la participation par la création de conseils de quartier) est utilisé comme étouffoir du mouvement ascendant. Dans d'autres cas, la municipalité profite de la faiblesse et du vieillissement de cette vie associative pour lui substituer des associations para-municipales, ou pour reprendre en régie directe la gestion des services de proximité et des équipements de voisinage. Cette volonté de contrôle social dépasse le traditionnel clivage politique gauche/droite. On pourrait lire, de la même manière, la municipalisation croissante des postes de chefs de projet.

- La participation et le lien social

La sociologie urbaine comportementaliste, dite « *de l'école de Chicago* » cherche à décrire, modestement mais minutieusement, le fonctionnement social de ces zones et la vie quotidienne des habitants. Elle n'aborde pas la ville en termes de production, comme le courant précédent, mais de « *consommation* ». Comment les habitants « *font-ils usage* » de la ville ?

Cette sociologie a considérablement enrichi la politique des quartiers, puis la politique de la ville, par le biais des travailleurs sociaux qui en ont été très fortement imprégnés. Elle correspond en effet à leur culture humaniste et à leurs pratiques professionnelles du « *case work* ». Des catégories d'analyse telles que la cohabitation (pluri-ethnique ou pluri-générationnelle), le locataire captif, « *le comportement différent dans les parties communes et dans les parties privatives* », la violence urbaine comme expression d'une souffrance sociale, « *le phénomène de bande et la galère* », « *l'inclusion et l'exclusion* », « *le lien social* », « *la fracture sociale* », et beaucoup d'autres, découlent de ces analyses de sociologie comportementaliste qui dominent la plupart des diagnostics sociaux, et qui induisent les interventions sociales (au sens large du terme) liées à la politique de la ville.

Des habitants, souvent associés dans des structures de quartier, sont assez présents dans les processus participatifs liés à la politique de la ville.

C'est dans ce secteur que s'est développée « *la méthodologie de projet* », comme processus « *d'animation sociale* », de « *mobilisation sociale* » (pour ne pas dire de « *conscientisation* »). Elle transforme les bénéficiaires de l'aide et de l'action sociale, d'« *assistés* » qu'ils étaient, en « *citoyens actifs* ». Les micro-projets, assez semblables à ceux des coopérants dans le tiers-monde, sont sectoriels et

modestes pour rester lisibles par la population. Ils peuvent être des tremplins pour participer à bâtir un véritable projet territorial. La participation à la politique de la ville s'opère à tous les niveaux d'implication situés entre les « *micro-projets d'habitants* » considérés comme « *une école élémentaire de la citoyenneté* » et le « *développement local territorialisé* ».

- La participation comme jeu des acteurs

Troisième approche méthodologique : l'analyse institutionnelle et la sociologie des organisations ramènent toutes deux « *au jeu des acteurs* ». Parce que la politique de la ville est partenariale, elle oblige à décortiquer ces « *constellations relationnelles* » qui expliquent les réalités politiques locales et leurs évolutions. Les habitants, eux-mêmes, doivent être considérés comme des acteurs, ainsi que les structures d'expression et d'action dont ils se sont dotés ou qu'ils ont investies. L'observation organique décrit chaque acteur, l'analyse fonctionnelle son rôle réel, l'analyse relationnelle étudie les réseaux, les alliances et les affrontements, les négociations, les contractualisations. L'analyse stratégique décrypte pour sa part, au delà des discours-masques, les intentions véritables des acteurs partenaires.

Ainsi, parlant de « *participation des habitants à la politique de la ville* », on devrait préciser chaque fois de quels habitants ou de quels groupes d'habitants il s'agit, le positionnement social de chacun (personnes et groupes), le projet (individuel ou collectif), l'histoire passée de la participation...).

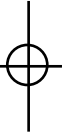
- La participation dans le mouvement social

Il faut enfin observer, quatrième approche de la participation à la politique de la ville, celle qui résulte d'une analyse socio-politique des « *mouvements sociaux* ».



Des groupes sociaux, des militants engagés ou non dans la politique au sens partisan du terme, refusent l'idée de silence social. C'est la principale motivation de leur présence dans les quartiers et dans la ville. Leur mode d'intervention, parfois surprenant, mais toujours très visible et non-violent, interpelle la politique de la ville en intégrant les problématiques locales dans les grandes questions nationales ou internationales : le droit au logement, au travail, les droits de l'homme, la lutte contre l'extrême droite, la taxation des produits de la spéculation financière, la coopération avec le tiers-monde, la défense des minorités sexuelles...

Ces mouvements constituent un gisement très riche de militantisme et de solidarité sociale. Ils visent la législation et la réglementation nationales en s'adressant à l'État, davantage qu'au pouvoir local. Dans le même temps, ils vivifient les rapports entre acteurs locaux en contestant que la seule loi de 1901 soit un point de passage obligé pour être reconnu comme interlocuteur, bénéficiaire d'aides matérielles ou financières, et exercer la citoyenneté des groupes qu'ils agrègent, même ponctuellement. Comme les contextes économiques et sociaux, les cadres de référence évoluent et, avec eux, les acteurs, leurs stratégies et leurs modes d'intervention.



Six comportements pour développer la participation

Le décalage est important entre « l'idéologie de la participation », qui donne lieu à des discours démocratiques quasi-généralisés, et la « pratique de la participation », qui mobilise peu les habitants. Comment comprendre ce décalage sans tomber dans le discours idéologique ? Nous vous proposons six hypothèses, issues des pratiques locales, qui constituent des leviers pour la réussite d'une démarche de participation.

▶ 2

Favoriser la rencontre entre l'offre et la demande

Sans mobilisation des habitants, l'offre de participation reste une coquille vide. Sans reconnaissance du pouvoir local, l'implication des gens faiblit rapidement. La participation se situe au carrefour des initiatives citoyennes et de la volonté des élus.

Nous avons constaté, au travers des travaux menés depuis deux ans dans le cadre de l'Observatoire des initiatives locales de citoyenneté, que la question de l'initiative - l'origine de l'action - était fondamentale. Reprenant une classification courante dans les milieux du développement local, nous avons distingué les initiatives issues des pouvoirs locaux (municipalité, bailleur de logements sociaux ou autres), et celles issues des habitants eux-mêmes, individuellement ou collectivement, le plus souvent par le biais de la vie associative.

Dans le premier cas de figure, « l'offre de participation », émanant d'en-haut, cherche à rencontrer les habitants, à les faire participer à des structures, à des processus qui ont été conçus et organisés par les pouvoirs. Par exemple, un conseil municipal découpe une ville en quartiers, adopte un règlement pour des conseils de quartier, invite les habitants à participer à la vie du quartier au sein de ce dispositif préétabli... Nous avons appelé ce schéma « mouvement descendant », c'est-à-dire mouvement initié par le pouvoir et qui va vers les habitants.

Inversement, dans le deuxième cas de figure, des habitants se sont auto-organisés pour mener une action et se sont dotés d'une structure (le

plus souvent associative). Ils expriment « une demande de participation ». Ils se tournent vers le pouvoir local pour obtenir une reconnaissance, des moyens (matériels, financiers...) pour mener leur action, c'est-à-dire pour réaliser leur projet collectif. Nous avons appelé ce second schéma « mouvement ascendant », c'est-à-dire mouvement initié par des habitants et qui va vers les pouvoirs. Dans le même ordre d'idée, des chercheurs en science politique opposent « la démocratie conquise » et la « démocratie octroyée ».

L'étude de nombreux cas génère notre première hypothèse : la participation ne s'épanouit réellement que s'il y a rencontre équilibrée entre le mouvement descendant et le mouvement ascendant. Si l'offre des pouvoirs ne fait pas l'objet d'une appropriation durable par un nombre significatif d'habitants, elle reste un ensemble vide ou formel qui disparaîtra assez vite, ne serait-ce que par découragement des élus qui déplorent « la non-réponse » des habitants.

Si la mobilisation des habitants se heurte à un mur d'incompréhension ou d'autoritarisme du pouvoir local, si elle ne débouche pas assez rapidement sur des réalisations concrètes, elle retombe aussi dans le scepticisme, « l'apolitisme » et « l'anti-politisme » des citoyens frustrés. La réussite durable de la participation dépend donc de la rencontre de l'ascendant et du descendant.

Il nous faut donc travailler sur tous les éléments qui favorisent cette interactivité constructive et sur tous ceux qui l'entravent.

Construire une pédagogie de la participation

La pédagogie de la citoyenneté traditionnelle est cantonnée dans des limites sociales qu'il faut dépasser. Quelle discrimination positive l'Élu est-il prêt à opérer pour élargir le champ social de la participation ?

Ce n'est pas le lieu d'inventorier ici toutes les raisons, économiques, sociales, culturelles qui peuvent pousser les citoyens à ne pas participer. Les replis identitaires, familiaristes, communautaristes ne favorisent pas l'engagement collectif des habitants d'un même lieu, au-delà de toutes les singularités, de tous les particularismes. Mais, en plus des contextes socio-culturels, nous pouvons nous interroger sur le caractère, inné ou acquis, de l'esprit et de la pratique participatifs.

L'analyse des expériences nous fait émettre l'hypothèse que « le spontanéisme des masses » n'étant pas de la plus grande évidence, il faut admettre que la participation et la citoyenneté s'apprennent, s'éduquent. Depuis plusieurs années, la « pédagogie de la citoyenneté » est à l'ordre du jour de la réforme de l'école publique. Elle se travaille aussi dans toutes les fédérations d'éducation populaire qui tentent de redonner du sens à leur action.

Les pouvoirs locaux qui entendent mettre en œuvre des processus participatifs doivent, simultanément, proposer des actions d'information, de formation-développement, des occasions d'apprentissage de la responsabilité qui poussent le maximum de citoyens à

entrer dans les processus participatifs.

Déjà, en 1977, l'arrêté interministériel qui créait la procédure de réhabilitation des grands ensembles appelée « Habitat et vie sociale », parlait « d'animation sociale concertée » plutôt que de « participation des habitants », en soulignant tout le travail de dynamisation des populations démuniées préalable à leur engagement dans la procédure. Cet engagement éducatif, en amont de la participation proprement dite, considéré comme un point de passage obligé, doit être étudié au même titre que les actions participatives elles-mêmes.

• Inégalités comme dans tout apprentissage
On en trouvera plusieurs exemples dans notre échantillon. Puisqu'il s'agit d'éducation, les inégalités apparaissent immédiatement, comme à propos de tout apprentissage.

Les sociologues des associations ont montré depuis longtemps que face à l'outil d'auto-organisation et d'action collective offert par la loi de 1901, les couches et sous-couches sociales réagissent très différemment. Ce sont les « couches moyennes ascendantes », socialement et économiquement évoluées, qui entrent le plus volontiers dans le mouvement associatif et dans les propositions participatives, au point de les confisquer, de les monopoliser, parfois à leur profit.

Au contraire, les couches les plus populaires, socialement, culturellement et économiquement démunies, les étrangers ou les populations issues de l'immigration, les jeunes, les

exclus ne répondent que marginalement aux propositions de participation, et sont beaucoup moins capables de faire preuve d'initiatives citoyennes face aux pouvoirs.

Deux facteurs conjoints, complémentaires et non contradictoires, peuvent expliquer cette absence de la jeunesse, déplorée partout et par tous les autres acteurs. D'une part, il faut tenir compte de la réalité d'une « culture jeune » qui n'accepte guère de rentrer dans des cadres préétablis, trop institutionnalisés, réglementés, et qui préfère des « comités d'action », des « coordinations », des rassemblements totalement informels et souvent éphémères ; cette « culture jeune » s'investit plus dans des « coups » ponctuels que dans la continuité d'un engagement et d'une adhésion à des organisations pérennes.

D'autre part, il est presque toujours évident que « l'offre de participation » proposée aux jeunes correspond mal à cette « culture » et aux formes spontanées d'engagement individuel ou collectif. Autrement dit, l'offre classique de participation produit une sélection sociale ; la réponse sociale s'effectue avec un « filtre qualitatif » qui vient s'ajouter à la réduction quantitative constatée partout. Beaucoup de discours qui rendent la jeunesse d'aujourd'hui coupable de désintérêt feraient bien d'interroger la pertinence des formes de

l'offre de participation qui lui est faite.

Il en est de même avec certains mouvements adultes qui démontrent, depuis plusieurs années, leur capacité d'organisation sous des formes innovantes, inédites, parfois déconcertantes pour ceux qui sont habitués notamment aux formalismes issus de la loi de 1901 (AC !, Dal, sans-papiers, etc). Ces modalités contemporaines d'engagement et d'action collective s'insèrent mal dans les offres classiques de participation.

Un pouvoir local qui désire faire participer le plus grand nombre et l'ensemble des catégories d'habitants doit donc mettre en œuvre des processus de « discrimination positive », en faveur des types de population qui ont le plus de mal à entrer dans les processus classiques de participation ; et en faveur des types de population qu'on ne rencontre presque pas dans les structures et les actions participatives, quand ce travail préalable d'éducation, d'appropriation, de réconciliation avec le lien social n'a pas été effectué.

Les travaux relatifs au « silence social » et aux moyens à mettre en œuvre pour « donner la parole aux populations sans voix », les travaux relatifs à « la fracture sociale » et aux moyens à mettre en œuvre pour y remédier, constituent des apports précieux à cette pédagogie de la citoyenneté.

Ne pas jouer sur les mots

Information, consultation,
concertation, participation.

Ces différents registres déclinent des pratiques spécifiques, légales ou extra-légales, qui participent au contrat local.

L'un des aspects les plus évidents qui ressort de nos enquêtes est que l'on attribue le nom de participation à des opérations très diverses qui ne devraient pas toutes être recouvertes par ce terme. Reprenant et simplifiant une échelle proposée par des sociologues nord-américains de la participation, nous nous sommes appuyés sur la distinction de quatre degrés.

À la base, les mécanismes de l'information locale constituent un premier degré, considéré comme « une pédagogie de la participation », « une maïeutique de la participation ». Il s'agit aussi bien de l'information ascendante (des habitants vers les pouvoirs) que de l'information descendante (des pouvoirs vers les habitants). La manière dont une municipalité recueille, prend au sérieux et traite la « plainte » des habitants, aussi bien à propos des « grands » problèmes locaux qu'à propos des « petites » questions de la vie quotidienne de voisinage, est déjà révélatrice d'un esprit plus ou moins ouvert à la démocratie participative. L'attention apportée par les élus et par les administrateurs des institutions publiques et semi-publiques à la parole des habitants, l'organisation repensée des services publics locaux (notamment techniques) pour une réponse rapide et adaptée, la modernisation des rapports adminis-

tration/administrés montrent déjà aux citoyens qu'ils peuvent influencer le pouvoir. L'information émise par les pouvoirs peut être aussi longuement et scientifiquement analysée, tous supports confondus, au regard de leur utilité pour provoquer le jugement et l'engagement du citoyen. L'autojustification, l'auto-satisfaction, la personnalisation excessive du pouvoir, le langage technique inaccessible au commun des mortels sont autant de symptômes d'une maladie anti-démocratique locale.

• L'habitant : un problème ou une ressource ?
Le second degré s'appelle la consultation, que celle-ci soit légalement obligatoire (comme les enquêtes publiques, par exemple) ou volontaire, facultative, édictée par les pouvoirs locaux, au-delà de la loi. Le pouvoir recueille un avis dont il tient compte ou pas mais qui, en principe, doit éclairer sa décision.

Le citoyen, individuellement ou à titre collectif, fait l'expérience d'une expression informée, sur un dossier précis. La qualité de la consultation dépend, en grande partie, de la qualité de l'information qui l'en tour e avant, pendant et après, comme le montre par exemple toutes les études sur les enquêtes publiques ou sur les référendums locaux.

La participation n'est importante que lorsque la consultation a été entourée de mécanismes importants de communication, d'animation sociale, qui sont aussi révélateurs du plus ou moins grand esprit démocratique du pouvoir qui consulte.

La concertation constitue le troisième degré. Elle implique l'intervention de non-décideurs (les habitants, et/ou leurs représentants), tout au long de la constitution d'un dossier, dans des structures pérennes, sectorielles ou territoriales, du type « commissions mixtes extra-municipales » ou des conseils et comités de quartier, ou bien dans des structures ad hoc, plus ponctuelles et plus limitées dans le temps. Elle reconnaît aux habitants « un pouvoir d'expertise » pour des questions qui les concernent, au même titre que les professionnels-techniciens, voire le favorise en les dotant de moyens. Elle considère les habitants comme des « personnes-ressources », comme « un gisement de créativité et de dynamisme social » dont le pouvoir local aurait tort de se passer. L'intervention des habitants, leurs contradictions surmontées, est capable d'enrichir l'instruction et, par conséquent, de permettre au pouvoir de trancher en meilleure connaissance de cause. Des opérations de communication, de formation, d'accroissement du pouvoir autonome d'expertise peuvent encore améliorer l'intervention des habitants.

- Un espace privilégié pour l'élaboration de projets

La participation proprement dite arrive au bout du processus dont les trois premières marches ne doivent en aucun cas être mépri-

sées et négligées. Elle implique « un partage du pouvoir » que nous avons rarement trouvé dans nos enquêtes.

Le discours dominant est celui de la légitimité du pouvoir « éclairé » à être le seul à prendre la décision finale. L'information ascendante, la consultation, la concertation rendent le pouvoir plus averti, plus intelligent, mais il ne peut, pour autant, admettre la « codécision » avec des habitants ou leurs représentants. Les élus disent être élus pour cela : être seuls à trancher. On est le plus souvent très loin de l'autogestion et même de la cogestion. Quelques expériences « d'enveloppes budgétaires de quartier » restent limitées quantitativement et qualitativement.

Ce qui se rapprocherait le plus d'une participation, au sens exact du terme, se fait sous forme contractuelle, un pouvoir local acceptant de se lier contractuellement et pluri-annuellement, avec une structure d'habitants, par exemple sur un « projet de quartier ».

La politique de la ville a induit cette manière de faire qui s'étend actuellement à d'autres quartiers, plus banaux. Mais la culture de la négociation et du contrat local n'est encore que peu répandue, et reste entravée par les modèles dominants d'omnipotence et d'omniscience des pouvoirs.

Diversifier les thèmes et les formes de participation

L'objet, l'amplitude du propos, les limites choisies, la place dans les différents temps de la décision publique locale... Les formes de la participation sont aussi variées que les champs d'intervention.

La déclinaison de la participation est très différente selon les objets et les moments auxquels cette méthode d'action publique s'applique. Les expériences que nous avons étudiées s'appliquent à des objets très divers et impliquent, par conséquent, des acteurs eux aussi très différenciés : participation autour de l'école ou d'un autre service public local (comités d'usagers) ; participation liée à l'urbanisme ; participation autour d'équipements et de services sociaux, socio-éducatifs, socio-culturels, culturels ; participation liée à des problèmes d'environnement, au sens large du terme ; participation (plus rare) à des choix gestionnaires locaux, y compris budgétaires et fiscaux, etc.

Ces expériences varient par leur nature ; elles varient aussi par leur taille, ou plutôt par l'importance de l'objet et des enjeux. On participe à de grands projets d'urbanisme comme on participe à des aménagements de détail, parfois minuscules, de l'espace public. On prend en compte des initiatives (des projets) nées au sein de groupes particuliers (jeunes, sportifs, RMistes...), comme on cherche à faire entrer dans de vastes mécanismes participatifs des centaines, voire des milliers d'habitants d'un quartier ou d'une ville...

Il est important de ne pas proposer aux habitants que des objets de participation trop importants et sophistiqués, car on accentuerait alors les phénomènes de sélection sociale dont nous avons déjà parlé. Il n'y a pas de trop petits, de trop modestes objets pour l'apprentissage de la participation.

Un projet très simple, dont la réalisation ne sera pas trop longue, peut correspondre à l'insertion dans la dynamique de groupes, notamment de jeunes, qui ont l'habitude de s'engager dans le ponctuel et l'éphémère. Les choix des objets de la participation peut prendre ainsi une valeur pédagogique avérée.

L'autorité qui prend l'initiative de la participation, ou qui accepte la demande de participation d'habitants (d'usagers), organisés par eux-mêmes, est aussi très diverse : la commune, un établissement public local, notamment un bailleur de logement social, l'échelon local d'une institution, par exemple, une Caf (ou son antenne), une section locale de l'ANPE, etc.

Dans le même ordre d'idée, des équipes de développement social urbain tendent à privilégier une attitude de non-action, ce qu'on pourrait appeler un silence institutionnel préalable. Le principe d'une telle démarche consiste à se rendre capable d'écouter la moindre manifestation des habitants, un simple avis sur leur environnement ; à s'interdire d'agir quand il serait pourtant tentant d'affirmer immédiatement l'efficacité des dispositifs ou services publics ; à permettre une démarche d'appro-

participation, si modeste soit-elle par son ampleur dans l'espace, le temps et la visibilité publique de ses effets.

Nous avons rencontré trois écueils principaux à l'épanouissement de la participation. Le premier consiste à appliquer d'une manière inversée et antidémocratique le principe de subsidiarité.

Nous avons assez souvent entendu dire qu'il fallait confiner les habitants participatifs aux « petites » choses de la vie quotidienne (*les bordures de trottoir et les crottes de chiens*), qui « étaient à leur portée », mais que les « grandes » choses, techniquement et juridiquement complexes, que les habitants « ne pouvaient pas comprendre », étaient du seul ressort du pouvoir technico-politique local. Cette attitude cantonne la participation dans un champ réduit, pour ne pas dire dérisoire, là où la participation des habitants ne risque pas de déranger les grandes affaires (« *la réparation du réverbère, mais pas la radiale nord-sud* » ; « *la couleur des papiers peints, mais pas la conception générale, urbanistique et architecturale de la réhabilitation des immeubles* »). À la limite de ces discours, la participation peut apparaître comme un gadget, destiné « à amuser la galerie », pendant que les grands enjeux sont traités dans l'opacité par un cercle restreint de décideurs.

Nous partons de l'idée inverse : la participation n'admet pas de limites. Par nature, comme la démocratie, elle doit investir tout le champ social. Les pouvoirs locaux n'ont pas de domaine réservé.

Le deuxième écueil consiste à ne prendre en compte qu'un seul aspect de la participation :

par exemple, celui que nous avons appelé « le recueil et le traitement de la plainte ».

En revanche, la reconnaissance des projets émanant des habitants ne se fait pas ou se fait mal, dans la mesure où ces initiatives ne rentrent pas dans les cadres et dans les méthodes établis préalablement et unilatéralement par les pouvoirs. On veut des habitants disciplinés qui répondent, dans les formes voulues par le pouvoir, aux offres de participation qu'il a octroyées. On ne veut pas être dérangé par des initiatives intempestives, en particulier celles qui sont très difficilement prises en compte par des services techniques traditionnels.

Le troisième écueil est lié au moment de la mise en œuvre de la participation, notamment de sa phase de concertation.

Beaucoup de pouvoirs font intervenir les mécanismes participatifs trop en aval du cheminement des dossiers, quand ces derniers sont déjà quasiment bouclés et que la marge de manœuvre laissée aux habitants est minime, voire dérisoire.

Nous partons de la pétition de principe inverse : comme la participation est appelée, par sa nature démocratique, à investir la totalité de l'espace de la gestion publique, elle est appelée à investir la totalité du temps de l'instruction et de l'exécution des dossiers, depuis l'aval le plus précoce, jusqu'au suivi ultime. Il faut aussi s'interroger sur les rapports entre la participation des citoyens et une évaluation itérative des processus et des conséquences de la décision publique. La participation la plus rare, mais pas totalement inexistante, se rapporte à des réflexions prospectives auxquelles les habitants auraient accès.

Clarifier avec les élus ce qui motive la participation

La participation, mode de management public ?
Médiation sociale ?
Observatoire du changement ?
Renouveau de la démocratie ?

Tout ce que nous venons de dire illustre la difficulté de conduire des processus participatifs authentiques. Et pourtant, un nombre croissant d'autorités locales se lancent dans cette aventure, notamment depuis les élections municipales de 1995.

On peut se demander pourquoi.

Notre hypothèse est qu'il existe deux motivations principales, tantôt contradictoires et exclusives l'une de l'autre, tantôt complémentaires et conjuguées.

Des motivations tournent autour d'une conception moderne (moderniste ?) du management local. Il s'agit d'une sorte de décalque de la gestion privée des entreprises par la gestion publique, les collectivités locales et leurs satellites. Venue des États-Unis et construite sur la critique radicale de la production fordiste, la gestion participative dans les entreprises a pris les formes suivantes : motivation des personnels, gestion par objectifs, cercles de qualité, intériorisation des contraintes, rapports plus directs entre le sommet et la base par affaiblissement des hiérarchies intermédiaires, mise en réseau de petites unités s'opposant aux grands systèmes pyramidaux, etc.

L'entreprise européenne, et notamment française, a adapté ces méthodes à notre « culture d'entreprise ». Les collectivités publiques ont suivi. La critique de la gestion publique auto-

cratique s'est alors développée. Faire participer les habitants à la gestion d'une collectivité locale, c'est s'enrichir de la récolte des points de vue et des ressources variés, voire contradictoires, des citoyens, administrés, contribuables, utilisateurs de services publics locaux, et donc améliorer la conception et la gestion des services à la population, accroître le degré de satisfaction électoralement payant... C'est aussi donner une image moderne, ouverte, sympathique des dirigeants, et faire partager à tous les inévitables contraintes de la gestion.

Deux cas de figure peuvent être distingués : celui des pouvoirs qui pratiquent la démocratie directe, c'est-à-dire la participation directe, et celui des pouvoirs qui pratiquent la démocratie médiatisée, c'est-à-dire la participation médiatisée.

Au cœur du débat, la vie associative, principal vecteur de la médiatisation entre le pouvoir et les habitants (médiatisation descendante) et entre les habitants et le pouvoir (médiatisation ascendante).

Les associations sont-elles au jour d'hui des relais ou des écrans à la participation des habitants ? Confisquent-elles à leur profit l'offre de participation offerte, plus que jamais, par les pouvoirs ? Représentent-elles vraiment la réalité sociale, dans sa diversité, dans sa totalité ? Jouent-elles, elles-mêmes, le jeu de la démocratie interne et participative pour leurs adhérents ?

Les élus locaux manifestent souvent une certaine méfiance à l'égard d'une vie associative

qui est aussi, pour eux, une menace de contre-pouvoir, une pépinière de formation des *outsiders* pour les prochaines élections. Il semble qu'un nombre croissant d'entre eux pratiquent aujourd'hui des formes de démocratie participative directe, très centrée sur « *la personne du maire* » : visite personnelle dans les quartiers, numéro vert, permanences, systèmes de communication autour de sa figure, de son image... Ce rapport direct entre le maire et les citoyens est tantôt complémentaire des structures et des processus plus institutionnalisés et collectifs, tantôt se substituent à eux. Dans certaines villes, participer, c'est être « *branché sur le maire qui vous écoute et qui vous veut du bien* ». Cela concerne les rapports avec les citoyens, mais aussi les rapports internes à la mairie, qui s'établissent entre le maire et ses adjoints, entre le bureau municipal et le conseil municipal, entre la majorité et les minorités, entre les hommes et les femmes qui siègent au conseil, comme cela concerne les rapports entre le maire et « *ses* » fonctionnaires. Le code des communes favorise de manière incontestable le pouvoir personnel et entrave les expériences de collégialité. Mais il y a quelque dérision à prôner la participation la plus large à l'égard des habitants, tout en la réduisant tant que faire se peut à l'intérieur de l'appareil municipal, en centrant la totalité des pouvoirs sur la personne du maire, en brimant au maximum les minorités. Peut-on être démocrate vers l'extérieur quand on est autocrate à l'intérieur ? Peut-il y avoir participation véritable s'il n'y a pas un minimum de partage du pouvoir à l'intérieur ? Peut-on exiger des services un changement de « *culture du pouvoir et de l'action* » quand on est incapable de mettre en place les mêmes principes au sein du conseil municipal ?

La deuxième grande série de motivations se rapporte à un renouveau sincère de la démocratie et des valeurs républicaines qui l'irriguent. Faire participer les citoyens à la gestion locale, c'est leur montrer une autre image de la politique, proche d'eux, déterminant les conditions de leur vie quotidienne, forgeant, avec eux, l'avenir de leurs enfants et de leur cité. La participation illustre « *une autre manière de faire de la politique* ». Cette image s'oppose à celle de la politique « *politicienne* », des mougilles et des affaires. Elle constitue une réponse émise par des dirigeants politiques « *éclairés* » face à la déconsidération dont ils se sentent l'objet et si dangereuse pour la démocratie.

La participation a pour but de réconcilier les citoyens avec la politique et avec leurs représentants élus. Elle lutte donc à la fois contre le développement de l'abstentionnisme électoral, contre l'apolitisme et l'antipolitisme croissants et, par conséquent, contre la montée de l'extrémisme anti-républicain. Cette nouvelle approche de la politique, qui aboutit à intégrer les risques de la démocratie participative, correspond aussi à « *une attitude de modestie* » vis à vis de la complexité de l'avenir.

Si les élus traditionnels continuent d'affirmer qu'ils savent et maîtrisent tout, les « *nouveaux élus* » admettent que plus personne ne peut prétendre à lui tout seul déterminer la vérité. Les médiations partisanes s'effacent, les lieux de réflexion et de prospective qu'étaient les instances locales des partis jouent mal leur rôle. Il faut trouver de nouveaux lieux pour inventer une nouvelle manière de faire de la politique. La participation apparaît comme le cœur de cette transformation.

Donner le temps de la participation aux différentes échelles

La participation est pertinente pour régler les questions de proximité comme pour contribuer aux débats de société. Du local au global, dans chaque espace public intermédiaire.

Ce dossier porte exclusivement sur des expériences locales de participation. Mais il faut achever cette série de leviers pour développer la participation par deux réflexions complémentaires.

La première résulte du constat que l'on demande aux citoyens de participer simultanément dans différentes échelles emboîtées. De plus en plus souvent, l'échelle de la commune, qui semble la plus évidente et qui est, localement, la seule dotée d'une représentation légitimée par le suffrage universel direct, semble dépassée par le haut et par le bas.

À une échelle infracommunale, la participation la plus intense s'effectue dans les quartiers. Les quartiers, eux-mêmes, ne correspondent pas toujours à l'espace le plus pertinent et au sentiment d'appartenance le plus intense pour une participation de voisinage. On lui préfère la montée d'escalier, le bloc d'immeubles, la barre, la tour, la cité, le lotissement, l'îlot, au tant de sous-quartiers à l'échelle desquels se mènent des expériences diverses, et peut-être les plus riches, de participation des habitants.

À l'échelle supracommunale, la participation

est sollicitée sur des compétences et des enjeux d'établissements publics de coopération intercommunale, qu'il s'agisse des structures d'agglomération dans l'espace urbain, ou des structures de « pays » dans l'espace rural.

Il ne faut pas condamner trop vite le cadre communal, mais il faut comprendre que l'on demande au même habitant d'assimiler les enjeux de plusieurs niveaux gigognes, et de s'engager simultanément, à ces différentes échelles, du sous-quartier, du quartier, de la commune, de l'ensemble intercommunal... De plus, les espaces sont à géométrie variable selon le type d'objet que l'on propose à la participation. S'engager dans un mécanisme participatif relatif à un service de proximité ne se fait pas de la même manière que s'engager dans des mécanismes participatifs relatifs au tracé d'une grande voirie. En plus, le département, la région, l'État, l'Europe, le monde constituent aussi des références pour d'autres citoyens netés.

Enfin, l'autre question conclusive est relative à la spécificité de la participation locale : un citoyen mieux mobilisé localement est un « meilleur citoyen » pour la démocratie nationale, pour la démocratie sociale, dans son association, son syndicat, sa coordination, pour la démocratie économique, dans son entreprise... Le local est le lieu privilégié de l'apprentissage de la participation, dont les bénéfices se diffusent ensuite dans l'ensemble de la société, et dans toutes les formes des relations sociales.

Questions pratiques à la participation

La participation est rarement chose aisée, quel que soit l'acteur local. Au regard des enquêtes menées dans près de cinquante villes, certaines questions apparaissent centrales à toute action.

Pour que les différents acteurs locaux se retrouvent dans le même espace / temps et s'entendent sur le même scénario décisionnel, passons en revue six écueils à franchir et trois impératifs à respecter.

Questions de perception

La participation ne s'effectue pas sur un terrain vierge. Les citoyens et les institutions ont déjà vécu, avec des succès ou des échecs, ce que l'on a appelé à tort ou à raison la participation. Il faut identifier les obstacles pour les surmonter.

• Pourquoi devrais-je participer ?

L'injonction faite aux habitants de participer, dans le cadre de la politique de la ville, pose principalement deux problèmes. Le premier concerne le droit de ne pas participer, soit par scepticisme, soit par choix volontaire et raisonné (« *Ça ne sert à rien* » ; « *C'est unique - ment de la manipulation politicienne électoraliste* » ; « *Tout est décidé d'avance* » ; « *On fait semblant de mettre les citoyens dans le coup* » ; « *Les vrais combats citoyens sont ailleurs* », etc).

Mais l'essentiel est contenu dans une seconde interrogation : comment s'inscrit l'intervention des citoyens dans le circuit de la décision politique ? Les habitants pensent-ils qu'ils pèsent ou qu'ils ne pèsent pas sur la décision ? L'explication très détaillée de cette question doit être mise en scène, localement, si l'on veut étouffer les scepticismes et les découragements, si l'on veut élargir constamment le cercle des citoyens participants. Des schémas très précis peuvent être établis, à propos des étapes qui précèdent la décision : quel est le pouvoir d'initiative des habitants, c'est-à-dire le pouvoir de proposer aux décideurs une question nouvelle (on peut faire une parenté entre ce pouvoir et celui de l'auto-saisine, dans un mécanisme consultatif) ? S'y opposent tous les cas de figure

dans lesquels les habitants ne peuvent s'exprimer que sur des questions dont ils ont été saisis par l'autorité (la fixation de l'ordre du jour des conseils de quartier n'est qu'un exemple particulier de ce problème).

Dans l'instruction d'un dossier, à quel moment les habitants participent-ils ? Le plus en amont possible, dès les premières esquisses. Plus tard, sur un pré-dossier établi, en dehors d'eux, par les services techniques (un dossier si fermé et si détaillé qu'il ne reste pratiquement plus de marge de manœuvre pour l'intervention des habitants ?). Les habitants peuvent-ils intervenir sur la totalité du dossier, ou seulement sur une partie, certaines questions étant considérées comme trop techniques ou trop complexes pour qu'on les soumette au travail des habitants, réduits à s'exercer sur des questions subalternes, voire dérisoires ? Cette « co-instruction » se poursuit-elle tout au long de l'instruction, dans toutes les navettes que le dossier peut effectuer entre les techniciens et les décideurs ?

La décision, une fois prise par les élus, comment les habitants sont-ils associés à sa mise en œuvre ? On peut dire que si les habitants ont été associés au travail de préparation de la délibération (et, dans une certaine mesure, au travail législatif), ils ne participent que très rarement au pouvoir exécutif qui relève du bureau municipal, voire de la seule personne du maire : choix des opérateurs, passation des marchés, suivi des chantiers, etc, sont très rarement du ressort de la participation des habitants.

Supposer une intervention de leur part, le plus en amont possible, impliquerait même que l'on se demande comment ils pourraient participer à la négociation des contrats de ville entre le préfet et l'autorité locale, c'est-à-dire en amont même de la signature des contrats.

Ce serait le principal intérêt d'un texte contractuel préalable plus ou moins solennel, valant engagement : charte de la citoyenneté, charte de la démocratie locale, charte de la participation... Les règles du jeu clairement établies garantissent la place de chacun et évitent les illusions, et donc les désillusions démobilisatrices des citoyens.

La virulence de certains groupes locaux s'expliquerait ainsi en tant que « compensation d'un déficit de pouvoir », c'est-à-dire absence de perception du rôle joué réellement par les citoyens dans le cheminement de la décision.

- De toute façon, on ne nous dit pas tout !

Le déficit des politiques d'information et de communication autour de la politique de la ville est souvent pointé. Pourtant, considérées comme indispensables au développement de la participation, elles constituent un préalable pédagogique nécessaire. Dans le détail, il faudrait passer en revue de nombreuses questions : la place de la politique de la ville et de la participation des habitants dans tous les supports émis par le pouvoir local, au premier rang desquels figurent les bulletins municipaux (quelle est la place faite aux instances de quartier ?) ; l'appropriation démocratique des nouvelles technologies de la communication ; le soutien matériel et financier à l'expression autonome des habitants et de leurs associations ; les méthodes de remontée, de recueil, d'écoute, de traitement de la parole des habitants ; les formes d'expression de la culture technique des services municipaux, adaptées pédagogiquement

à la culture des habitants... Et bien d'autres aspects qu'il ne s'agit pas d'énumérer ici de manière exhaustive.

Là comme ailleurs, les moyens municipaux d'information fonctionnent « au consensus ». L'analyse de contenu des bulletins municipaux montre leur caractère d'instrument de propagande, voire de manipulation, d'autosatisfaction et d'autojustification du pouvoir en place, de promotion de la personne du maire beaucoup plus que de promotion de l'action du conseil municipal. Ce n'est pas leur qualité technique qui est en jeu (il existe d'excellents magazines), mais leur extrême difficulté à donner une place aux oppositions (même légitimées par le suffrage universel), à construire des débats contradictoires. Il nous est nécessaire de souligner, au contraire, « la valeur pédagogique et institutionnelle du dissensus », comme « espace d'expression de la citoyenneté ».

- On ne parle vraiment pas de la même chose !

L'éducation à la citoyenneté pose des problèmes multiples et complexes que nous n'avons pas l'ambition d'aborder ici. Elle touche à la fois l'éducation nationale, dont c'est la vocation première avant même la diffusion de la connaissance, et toutes les fédérations d'éducation populaire, si présentes dans les tissus locaux par leurs militants bénévoles, leurs professionnels, leurs équipements et leurs services. Peu de municipalités semblent avoir développé des expériences importantes sur cet axe qui n'est pas beaucoup apparu dans les contrats de ville finissants. Peut-être les contrats de ville à venir pourront-ils avancer sur ce point ?

L'offre de participation est discriminatoire et volontairement tournée vers ceux qui sont exclus de tout autre lien social.

Il est question de différents langages (la langue des politiques, celle des techniciens, des habi-

tants), de différentes temporalités (la mandature politique, les délais techniques, le temps-lent et fluctuant-des habitants).

Les couches sociales perçoivent différemment l'action publique et participent plus volontiers au débat local, les unes plus riches culturellement faisant fuir d'autres, plus démunies, que tout exclut de la société par ailleurs. Le copropriétaire, le commerçant savent peser collectivement sur le pouvoir local et profiter de toutes les offres de participation. Mais participent-ils à faire valoir le bien commun ?

L'éducation à la citoyenneté que nous préconisons revêt donc des formes de « discrimination positive ». Elle doit d'abord profiter aux couches et sous-couches sociales qui ont le plus de mal à répondre aux offres de participation, ou à s'auto-organiser pour peser sur les pouvoirs.

L'histoire de la participation montre la tendance à former les élus et les techniciens à l'écoute de l'habitant. Faut-il former les habitants à la collaboration positive avec les élus et les techniciens ?

• **Oui, mais... ce n'est pas vous qui décidez !**

Les habitants participatifs ont parfois l'impression d'avoir en face d'eux le seul maire. Ils le gratifient de toutes les réussites et l'accablent de tous les échecs. D'autres expriment au contraire leur confusion, leur désarroi devant « une nébuleuse de décideurs » qu'ils n'arrivent pas à hiérarchiser, ni même toujours à identifier. La même remarque vaut d'ailleurs pour le « guichet unique » dans les politiques sociales écartelées, elles aussi, entre une multitude d'intervenants. C'est poser à nouveau le problème du leadership dans la politique de la ville et la nécessité d'affirmer, face aux habitants, la réalité d'un « guichet unique ».

Le chef de projet, bien que le plus souvent lié à l'appareil municipal, ne peut pas toujours

jouer ce rôle. Les associations d'habitants les mieux organisées et les plus astucieuses savent, parfois, utiliser ces contradictions et « *manager à tous les râteliers* ».

Partout, on nous a posé le problème du rôle de l'État. Plus largement, il nous semble que la question récurrente est celle « *du leadership dans la politique de la ville* ». S'orientet-on vers un pilotage commun par l'État et la commune, un peu à la manière dont la loi sur le RMI a organisé un pilotage conjoint de cette nouvelle politique sociale ?

Certaines complications viennent de l'accentuation de l'intercommunalité dans les agglomérations.

Aujourd'hui le président du district ou le président de la communauté urbaine, demain le président de la communauté d'agglomération, seront-ils les interlocuteurs principaux de l'État et les signataires des contrats, alors que les maires seront relégués à un second plan ? On est loin d'avoir également clarifié les rôles respectifs du conseil général, maître des principales interventions sociales, et du conseil régional, signataire des contrats de plan, principal acteur des politiques économiques et de l'aménagement du territoire.

Qui est le chef de file de la politique de la ville et comment s'exerce pratiquement ce primat ? Face à cette situation, on affirme souvent que « *le pouvoir municipal reste localement plus fort que tous les autres* ». Est-ce totalement vrai ? Tout au plus peut-on dire que l'État serait dans l'incapacité politique, juridique et pratique d'intervenir sur le local, à l'encontre de la volonté municipale.

Il ne faut cependant pas donner l'illusion que le pouvoir local se limite à la seule volonté des maires, même si ceux-ci, pour des raisons évidentes, cherchent à se mettre au premier plan.

Le pouvoir du maire est limité par les capacités de résistance, voire de nuisance, de bien d'autres autorités : les autres élus de l'intercommunalité, le conseil général (ou plutôt le conseiller général), la Caf, les bailleurs, et bien d'autres.

L'État profite incontestablement de ces difficultés pour s'imposer en modérateur, en arbitre, et surtout enjoindre les acteurs à un partenariat qu'il organise au tour de lui, car le pouvoir municipal est incontestable.

• **Il n'y a même pas d' élu dans le quartier !**

La prise en compte du territoire pose des problèmes au regard des habitudes de répartition des responsabilités dans les majorités municipales. La segmentation administrative, issue de la tradition napoléonienne, rejaillit depuis toujours dans la ventilation des responsabilités entre des adjoints thématiques (ou adjoints sectoriels). L'introduction de la dimension territoriale (le quartier, le pays...) est alors très difficilement prise en compte.

Nous avons rencontré trois cas de figure.

Ici, le territorial se superpose au thématique, c'est-à-dire qu'un même adjoint ajoute une responsabilité territoriale (adjoint de quartier, président d'un conseil de quartier, voire maire adjoint de quartier) à sa responsabilité sectorielle (adjoint à la culture, aux affaires scolaires...). Là, les adjoints territoriaux le sont à part entière et co-existent avec des adjoints thématiques. Dans d'autres villes enfin, les adjoints sont tous thématiques, et les responsabilités territoriales sont confiées à des conseillers municipaux délégués, qui ne jouissent naturellement pas de la même notoriété que des adjoints.

Il n'est pas possible de dire quelle est la meilleure solution, d'autant qu'elle découle aussi de l'engagement réel des personnes, au-delà des titres cumulés ou non. Mais, dans tous les cas de

figure, l'autorité territoriale, c'est-à-dire la mise en œuvre de la transversalité n'a pas de pouvoir hiérarchique sur l'autorité sectorielle. L'adjoint aux quartiers, comme l'adjoint à la démocratie locale quand il existe, n'a pas d'autre pouvoir vis-à-vis de ses pairs que sa force de conviction (et parfois l'appui déclaré du maire). Pire, dans de nombreuses villes, l'adjoint aux quartiers n'a pas d'autorité sur les quartiers pris en compte par la politique de la ville, qui relèvent d'un autre adjoint. Les majorités plurielles, qu'elles soient de gauche ou de droite, ne facilitent pas la tâche, car les adjoints ont souvent pris l'habitude de passer entre eux une sorte de « *Yalta municipal* » qui empêche l'adjoint d'une certaine tendance de « *marcher sur les plates-bandes* » d'un adjoint d'une autre.

Comment s'organiser collectivement pour passer du sectoriel au global, des visions thématiques aux approches territoriales ?

Le poids des adjoints thématiques est encore renforcé par le fait que l'organigramme des services correspond, le plus souvent, à l'organigramme des responsabilités déléguées aux adjoints (ou vice-versa). Les adjoints thématiques sont ainsi transformés en véritables « *chefs de services* », alors que les adjoints ou conseillers territoriaux ne disposent que d'une administration exsangue. On sait qu'il en est de même au niveau national : le positionnement d'un ministre ou d'un secrétaire d'État de la ville dans l'organigramme gouvernemental pose les mêmes problèmes de fonctionnement interministériel et de mise en œuvre du transversal face aux segmentations thématiques.

Il est bien entendu impossible à l'État de remettre en cause les acquis de la décentralisation et de la libre administration, et on ne voit pas comment il pourrait faciliter l'indispensable renforcement des élus territoriaux par rapport aux élus thématiques.

Les services municipaux éprouvent autant de mal que les élus à prendre en compte la transversalité et la territorialisation de l'action publique.

Certains élus ont voulu mener une approche plus territoriale que fonctionnelle, par l'implantation d'une mairie de quartier, la déconcentration des services techniques avec des équipes pluridisciplinaires d'ouvriers municipaux, la déconcentration des services (entretien de la voirie, parcs et jardins, etc). La manière forte a le plus souvent abouti à des conflits, parfois graves, entre les élus et les techniciens (principalement les cadres techniques). La majorité des villes conscientes de ce problème ont préféré la manière douce, pragmatique et progressive, passant par l'élaboration de « projets de services » prenant en compte, au moins partiellement, les impératifs de la territorialisation.

Une certaine tension subsiste entre l'administration de gestion et l'administration de mission. Il faudrait réfléchir plus profondément à la manière d'accompagner ces mutations par la formation des élus et des cadres et par la diffusion d'expériences. Ce pourrait être l'un des rôles de capitalisation et de mutualisation menés dans l'évolution de la politique de la ville.

• Ça, ce n'est pas chez nous !

Les questions posées et les améliorations apportées par la participation des habitants dépassent très vite les frontières du quartier ou de la ville. L'interférence de l'évolution spatiale de la politique de la ville et de l'évolution de la législation de l'intercommunalité est évidente. La plupart des élus nous ont dit s'interroger sur les conséquences du projet de loi Chevènement. D'une manière générale, on sait que la

politique de la ville a successivement emboîté trois espaces : le quartier, la commune, l'agglomération. Chacun d'entre eux pose des problèmes institutionnels. Le suffrage universel est évoqué aux échelons *infra* et *supra* communal où la commune est poussée à abandonner à une autorité élue ses compétences de développement et d'aménagement de l'espace, substance de la politique de la ville.

L'émergence d'un « projet de territoire » se heurte à la persistance d'un esprit communal de clocher : chaque commune chez soi, et les électeurs seront bien gardés.

L'État, y compris au travers de la politique de la ville, ne dispose d'à peu près aucune possibilité d'imposer des territoires autres que communaux. Les efforts destinés à inciter l'intercommunalité (fiscalement, financièrement, contractuellement) ne garantissent pas la généralisation rapide des structures d'agglomération fortes, capables de porter partout la politique de la ville à cette échelle.

La participation des habitants au projet de territoire rend nécessaire de préciser quels sont les rapports à établir entre les différentes échelles et entre les différents contrats qui y sont attachés : contrat local de sécurité, plan de déplacement urbain, programme local de l'habitat, Pos révisé, programme local d'insertion par l'économique, contrat local éducatif ou culturel, peuvent-ils être valablement menés sans concertation avec les habitants ? Comment le contrat de ville est-il « lové » à l'intérieur du contrat d'agglomération ? Est-il seulement « le volet social », « le volet solidarité » du contrat d'agglomération ? Les spécificités de chaque contrat, leur hiérarchisation, les relations qu'ils établissent entre eux doivent être fortement rappelées.

Questions de méthode

Le temps, les compétences et l'évaluation : trois impératifs à prendre en compte sans lesquels toute velléité de participation est illusoire.

- Participation ponctuelle ou durable ?

L'adoption de la démarche du développement durable oblige les habitants participants à être capables de travailler simultanément à plusieurs échelles spatiales : le voisinage et le quartier, la commune, l'agglomération. Le développement durable pose la question de la place de l'habitant dans les politiques urbaines, et va bien au-delà. Ce concept, qui se développe rapidement à l'échelle internationale (et moins vite dans notre pays que dans d'autres), induit une conception nouvelle de la gestion urbaine, avec des aspects de globalisation des approches qui sont au cœur de la démarche de développement local. Les fondements du développement durable posent, avec plus de force que dans les approches antérieures, la question de l'évaluation participative. En postulant la globalité, il participe à dicter le primat de l'agglomération sur la commune, ce qui nous renvoie aux interrogations sur le fonctionnement de l'intercommunalité. Le développement durable accentue la nécessité de la transversalité, par rapport aux approches sectorielles, ce qui n'est pas sans poser la question de la répartition des compétences entre les élus et à propos de la segmentation traditionnelle des services. Le développement durable bouleverse les approches temporelles, puisqu'il refuse le court terme technicien, va au-delà

de l'échéance des mandats des élus, bâtit la réflexion sur le moyen et sur le long terme. L'horizon quinquennal de la politique de la ville est-il soutenable ? Dans quelles conditions son caractère de politique exceptionnelle vaut-il d'être maintenu ?

- La compétence des habitants est-elle considérée comme une ressource ?

Les rapports entre les techniciens et les habitants posent deux types de questions : celle de la « culture des techniciens ». Le savoir-faire des techniciens n'est pas remis en cause ; il s'agit d'accroître leur capacité à communiquer avec les habitants, et donc de changer de niveau de langage, d'instruments pédagogiques d'exposition, d'instruction et d'explication des dossiers, de reconnaître le « temps des habitants », c'est-à-dire le « temps de la démocratie ». Le catalogue des formations proposées montre encore un grave déficit de propositions. Presque partout nous avons recueilli l'idée que « les territoriaux évoluent moins rapidement que les habitants et les élus ».

La seconde évolution nécessaire réside dans la reconnaissance par les techniciens de « la compétence des habitants » : celle de la réalité fine de la vie sociale, des problèmes de la vie quotidienne. L'habitant est d'abord « un témoin qui peut rapporter ce qui se passe dans un territoire dormé ». Il est aussi celui qui peut exposer son expérience et ses attentes d'usager des politiques qui lui sont destinées. Il peut constituer l'échelon de base d'un système d'alerte dans le corps social (la « vigilance civique ») afin de « tirer la sonnette d'alarme » vis-à-vis des autorités, à propos

« des dysfonctionnements sociaux à l'état naissant ». Il est l'interlocuteur indispensable d'une évaluation interactive.

Aux politiques la maîtrise d'ouvrage ; aux techniciens la maîtrise d'œuvre ; aux habitants la maîtrise d'usage qu'ils sont les seuls à posséder.

Peut-on bâtir le partenariat local sur cette distinction ? Il serait dangereux de parler de l'intervention des habitants comme d'une « contre-expertise » face au pouvoir d'expertise des techniciens, de parler du « contre-pouvoir » des habitants face au pouvoir des élus. La participation, comme la citoyenneté, n'est pas spontanée. L'expertise implicite ne devient pas automatiquement une expertise explicite, capable d'être exprimée et d'être opérationnelle dans des instances participatives.

Comme pour les techniciens, se pose alors un problème de formation des habitants à la communication de leur expertise et à l'exercice de leur citoyenneté. Les bénévoles des associations locales constituent une cible. Quelques expériences de formation méritent d'être évaluées et peut-être généralisées. Les techniciens qui ont fait le pas de se mettre à l'écoute des habitants disent leur satisfaction d'un jeu relationnel moins tendu.

- L'évaluation, processus pédagogique et décisionnel, est-elle au cœur de la participation ?

La faiblesse de l'évaluation des contrats de ville qui s'achèvent est soulignée par beaucoup d'observateurs. D'une part, l'évaluation se fait le plus souvent in fine, dans les mois qui précèdent la fin du contrat, dans l'optique de sa mise en scène finale, avant la négociation du contrat suivant. D'autre part, l'éva-

luation est le plus souvent le fait d'experts extérieurs qui ne mettent pas en œuvre de façon complète l'interactivité des acteurs. On peut souhaiter deux évolutions. D'une part, la mise en œuvre réelle d'une évaluation continue itérative avec, par exemple, la réunion régulière d'une commission partenariale (incluant des représentants des habitants) pour redresser les dérives éventuelles, mieux coller à la situation locale. Cette disposition, présente dans presque tous les contrats, n'a pourtant pas d'existence réelle. L'évaluation, comme la participation, est dynamique, plurielle : elle accompagne tous les stades de la décision publique locale. D'autre part, il faut accroître considérablement des outils méthodologiques d'une évaluation partenariale. Le champ social a largement expérimenté « l'évaluation dynamique », dans l'esprit des mécanismes d'évaluation qui étaient inscrits dans la loi relative au RMI. L'évaluation des politiques publiques a donné lieu à une littérature exceptionnellement abondante, mais il semble que tous ces acquis n'aient pas été suffisamment employés à propos de la politique de la ville. Plusieurs villes ont créé des structures destinées à institutionnaliser un dialogue entre les élus et les « forces vives ». Les conseils économiques et sociaux locaux se multiplient à l'échelle des villes, voire des agglomérations. Des observatoires de la citoyenneté apparaissent. On peut penser que de telles structures assureront l'évaluation interactive de la politique de la ville, à l'image de certains conseils régionaux qui savent utiliser leur conseil économique et social régional pour évaluer la planification, les politiques territorialisées, pour servir de bureau d'études, mettre en œuvre des politiques nouvelles et transversales.