

Journées d'études
« *Généalogies de la démocratie participative* »
PICRI-IDF/LOUEST-CSU
Paris, 8-9 février 2007

La démocratie participative à Rome. Naissance et renaissance de trois dispositifs participatifs
Giovanni Allegretti, Carlo Cellamare, Anna M. Uttaro

Résumé (version provisoire, ne pas citer)

Cet article représente une série d'éléments de contexte qui font partie de la généalogie de quelques parcours du dialogue social qui, depuis cinq ans, ont pris forme à Rome.

En particulier, nous nous proposons de dresser le tableau des réseaux sociaux et culturels dans ces processus et de présenter quelques acteurs centraux dans leur promotion et mise en œuvre. En fait, ces éléments, mis en relation avec le contexte particulier de la capitale italienne, peuvent nous aider à parcourir et à interpréter quelques étapes fondamentales et propres de ces parcours décisionnels, expliquant nos jugements sur le degré d'authenticité de leur caractère participatif.

Les expériences choisies, concernent l'Atelier *Casa della Città (Maison de la Ville)* du Ier Arrondissement, le *Budget participatif* du XIème Arrondissement et les *Consorti di Autorecupero/Consortiums d'auto-récupération* (programme d'auto-récupération des « ex zone O ») et de ceux qu'on appelle les « toponymes » (zone ex-illégales, de nature et genèse différentes, objet d'interventions de régularisation foncière et de requalification urbanistique, d'initiative publique ou privée).

Parmi plusieurs parcours du dialogue social expérimentés à Rome, les auteurs ont choisi ces trois expériences car, dans leur diversité, elles reflètent bien la pluralité des différentes « familles » de parcours de dialogue entre l'administration et les tissus sociaux que l'on peut y trouver. Plus particulièrement, leur genèse présente des différences strictement liées à la nature des acteurs promoteurs, et à l'interaction entre la capacité prépositive des tissus sociaux auto-organisés et les différents niveaux (du citoyen ou de l'arrondissement) des institutions locales. Une pareille interaction donne au premier exemple l'Atelier/*Casa della Città (Maison de la Ville)* un caractère d'expérimentation de type « bottom-up », tandis que les autres *Budget participatif* du XIème Arrondissement et *Consortiums d'auto-récupération* (programme/associations d'auto-récupération des « ex zone O »), représentent des expériences de type « top-down », quoique les propositions institutionnelles ont leur origine dans une pression exercée par le tissu social en transformation continue sur ses organismes représentatifs, et que dans une « osmose » entre le milieu social et politique qui va garantir des échanges des représentants élus à partir de quelques délégations sociales mieux organisées.

En même temps, les trois cas choisis représentent aussi quelques caractères communs qui caractérisent la situation romaine dans son ensemble. À ce propos, nous allons mettre en évidence quelques particularités et ambiguïtés qui sont emblématiques des « contradictions » qui caractérisent les processus participatifs romains.

L'expérience de l'Atelier Casa della Città (Maison de la Ville)

L'expérience de l'Atelier Maison de la Ville (correspondant au centre historique) a pris forme en 2002, suite à la discussion autour du nouveau Plan Local d'Urbanisme de Rome, approuvé en 2006 après une longue bataille avec le milieu associatif et les Arrondissements.

Son origine trouve sa force dans une convergence de buts, par ailleurs classique dans le panorama romain, entre un grand tissu d'associations et de délégations d'habitants, quelques représentants du Ier Arrondissement (administration du district qui venait d'être créée) et un groupe de professeurs et de chercheurs universitaires ; ce groupe a joué le rôle de garant scientifique ainsi que de support culturel, technique et organisationnel à l'expérimentation.

Au fil du temps, l'*Atelier* s'est caractérisé surtout comme lieu stable de discussion, d'élaboration et de proposition au niveau des politiques publiques. En 2006 *La Maison de la Ville* a commencé.

Les réseaux et les groupes organisés de la société civile ont joué un rôle fondamental. Ils représentent des réalités extrêmement répandues et vitales à Rome, et constituent certainement un des potentiels les plus significatifs de la réalité romaine, bien que ces réalités soient chargées de beaucoup d'ambiguïtés concernant les finalités autour desquelles les différents tissus sociaux cherchent et structurent le dialogue entre eux et avec les institutions politiques.

Le fort mélange entre associations et comités d'une part, et le monde politique local de l'autre (marqué par des influences réciproques et par des collaborations ambiguës, qui sont souvent de caractère mutuellement instrumental) représente un caractère typique et usuel de l'organisation de la société romaine.

Dans le centre historique de Rome, en particulier, les racines historiques d'un pareil tissu social s'enfoncent dans la tradition soi-disant « de quartier » qui s'est développée au long des siècles à partir du Moyen Age. Une mutation importante dans le parcours de transformation de la société civile de la capitale s'est produite récemment, surtout dans les années 70 du XXème siècle, en correspondance avec les fortes transformations socioculturelles qui ont traversé beaucoup de pays de l'Europe occidentale. D'autres transformations importantes sont arrivées récemment.

L'Arrondissement représente le deuxième membre social actif dans l'Atelier Maison de la Ville du Ier Arrondissement. Sa participation se produit en parallèle avec le nouveau rôle que les Arrondissements jouent sur le territoire romain. La nécessité d'un fort engagement dans le dialogue social semble une conséquence directe de la « décentralisation incomplète » et « administrative », qui a renforcé formellement l'autonomie des institutions infra-communales, mais en réalité, ces dernières se sont vues chargées de nouvelles compétences et de responsabilités politiques sans que soit réduite pour autant leur excessive dépendance financière et organisationnelle envers la Mairie.

Le troisième membre social à la base de l'expérience de l'Atelier Maison de la Ville du Ier Arrondissement vient du monde de la recherche universitaire. Cela exprime la tendance de quelques groupes universitaires italiens à appuyer des processus participatifs et de réélaboration culturelle sur une base locale, en ligne avec l'évolution du débat scientifique national et international plus récent, jusque dans le domaine urbanistique.

La Phénix Arabe: naissance et renaissance de l'expérience du Budget Participatif du XI Arrondissement de Rome.

Contrairement aux autres expériences participatives romaines, celle du Budget Participatif (BP) du XI Arrondissement (commencée en 2003) a mûri dans un contexte de relations « globales » (qui lient le contexte local romain aux autres territoires italiens ou étrangers), au sein duquel, il est attribué une valeur à la proposition d'éléments d'« intermittenza expérimentale » par rapport aux expériences menées avant sur le territoire citoyen.

En ce sens, on fait référence à l'expérience brésilienne de Porto Alegre comme d'un « phare » dont les principes peuvent éclairer un renouvellement des pratiques locales qui « respirent avec le même rythme d'expérimentations contemporaines dans d'autres pays ».

Dans l'expérience du XI^{ème} Arrondissement on peut reconnaître les caractères « expérimentaux » typiques de l'approche européenne du Budget Participatif, centré, de plus, sur des « expériences pilotes » (limitées à quelques secteurs de la dépense publique ou à certaines parties du territoire citoyen qui incluent des limitations dans l'application du parcours co-décisionnel au complexe du budget public (Sintomer, Herzberg et Roecke, 2005)).

Si on la regarde sous une autre perspective, l'expérience-pilote de l'Arrondissement (une des trois expériences devenues fondamentales pour le développement des pratiques du Budget Participatif en Italie) semble trouver ses fondements en trois familles principales d'éléments qui ont contribué à la structurer : le contexte sociopolitique (marqué par une transformation des alliances au sein de la gauche et par l'ouverture de certains d'entre eux au dialogue constructif avec les mouvements sociaux locaux), le cadre institutionnel en évolution continue (qui comprend une nouvelle centralité garantie aux institutions « exécutives » et surtout aux représentants politiques – Maire et Présidents de l'Arrondissement – élus directement par les citoyens) et les caractéristiques particulières du milieu territorial spécifique où le BP a pris forme.

Le changement de l'administration en juin 2006 (qui est resté de gauche, mais qui a changé ses représentants) a construit un moment de « palingénésie » pour le processus du BP. La « refondation du processus » (qui a changé aussi de nom) travaille dans trois domaines complémentaires de reconnections :

- une meilleure structuration, même si elle reste formelle, du rapport entre le BP et les institutions,
- une reconnaissance et un renforcement du rapport avec la machine administrative,
- une récupération et un renforcement du rapport de confiance avec les habitants – qui comprend aussi un renforcement de sa légitimité politique/administrative – même grâce au déblocage de quelques chantiers et à la réalisation rapide des codécisions assumées en 2006, comme l'amélioration de la communication, du développement des techniques interactives multimédias, le choix de responsables plus sensibles et communicatifs.

Sa renaissance ne signifie pas « une nouvelle généalogie » pour le BP du XI^{ème} arrondissement. Car la plupart des idées du changement, encore une fois, viennent des acteurs politiques (même si ces derniers viennent des expériences fortes dans le tissu sociaux) et ne semblent pas avoir à faire avec une révision collective du processus à travers un débat social.

Ainsi, les bases de départ et les effets d'organisation changent, mais dans un même cadre où le dialogue social trouve son espace surtout quand le « processus a commencé », sans que cela n'influence trop sa structuration.

L'expérience des Consortiums d'auto-récupération des ex « zones O » et des toponymes

La récente politique municipale a beaucoup investi sur le sujet de « l'auto-promotion », appliqué à ces zones périphériques de la ville construite, en dehors de toutes règles d'urbanisme, ces dernières quarante années. Il s'agit de nombreux noyaux qui se sont développés sans respecter les normes dictées par le plan local d'urbanisme, édifiant sans aucune permission sur les lotissements destinés normalement à l'agriculture et aux services publics. Un phénomène si grand ne permet pas un retour au *status quo*. La situation actuelle voit l'existence de morceaux entiers de la ville, qui en réalité ne sont pas des villes, car elles sont composées de bâtiments incongrus et dépourvus de services de toute sorte. L'objectif de la requalification de ces zones a commencé au milieu des années 70, quand l'administration de l'époque (de gauche), décida d'intervenir à travers des plans locaux d'urbanisme détaillés de requalification, se développant jusqu'à nos jours. A la fin des années 90 on a défini un

processus qui vise l'implication des habitants. Ce processus, simple à l'apparence, prévoit la constitution de Consortiums composés par les citoyens intéressés. Ces consortiums, sans attendre les temps des démarches administratives, peuvent présenter à la Mairie des projets pour la réalisation des services, à payer directement à travers l'amende qu'ils doivent payer pour l'obtention du permis de construire (les soi disant « œuvres à déduction »)

Cette opération est rendue enjôleuse et possible en même temps grâce à un processus qui voit les habitants de ces zones directement impliqués dans le choix et la localisation des services à réaliser, ayant comme objectifs d'augmenter la possibilité de « conservation du bien comme source d'un œuvre commune », de renforcer « le sens de l'identité collective », de promouvoir « la création d'une source économique et d'une forme de budget participatif ». Un processus de régénération sociale et d'urbanisme donc, qui passe aussi à travers des formes de « valorisation économique et de nouvelle occupation avec la formation de professionnalités liées à la récupération et à l'entretien ». Ce processus a été élargi récemment aussi à ces nouveaux noyaux illégaux nés suite à la délimitation des « zones O » (années 80) et qui ne sont pas encore exactement délimitées (les soi disant « toponymes »). Dans ce cas, le processus est élargi à la définition même des plans locaux d'urbanisme détaillés de requalification, qui sont quand même approuvés par la Mairie.

Naturellement chaque zone O (il existe actuellement 70 plans) et chaque toponyme (83 nouvelles zones environ) a son histoire et il est difficile de faire une synthèse de ce processus articulé, qui présente dans les propos de l'administration plusieurs points d'intérêt et d'expérimentation, les individualisant comme « ateliers de développement local ». Le potentiel combinateur parmi les processus participatifs qui déterminent la décision sur les œuvres à réaliser (propres de l'urbanisme participatif), sur la base de la répartition des coûts à soutenir (propres au budget participatif) est sans doute grand et porteur d'importantes nouveautés. Mais, la crainte, qui est de se trouver face à une autre machine complexe et qui puisse facilement se coincer, riche d'ambiguïtés et avec des composantes participatives limitées, semble être véritable au vue d'une enquête préliminaire de terrain, mais aussi de la portée historique d'où viennent ces opérations.