

Pour :



Ministère délégué à la Ville et à la rénovation urbaine.
Délégation interministérielle à la Ville
194, Avenue du Président Wilson
93217 Saint-Denis La Plaine Cedex

La participation des habitants

Et

La démocratie locale.

Présentation

Novembre 2005

N° de BDC : BC 040000517

Réalisé par :
Luc Faraldi



LFRE
4 bis rue Poyer
92110 Clichy

Titre de
l'étude :

La participation des habitants et la démocratie locale

Date portée sur le document :	Novembre 2005
Auteur :	Luc Faraldi
Titre de l'étude :	<u>La participation des habitants et la démocratie locale :</u> <u>.Présentation</u> <u>.Section I & II : L'Etat central. La Politique de la Ville – La dimension européenne</u> <u>.Section III & IV : Les élus locaux – Les associations</u> <u>.Section V & VI : Parcours – Urbanisme et participation : articles</u>
Commanditaire :	DIV / ONZUS
Auteur physique :	Luc Faraldi
Type :	Etude par enquête auprès des acteurs
Secteur :	Participation des habitants
Nombre de Tomes :	4
Nombre de pages :	Présentation : 120 p Sections I et II : 135 p Sections III et IV : 177 p Sections V et VI : 106 p

	Nom de la typologie	Référence du document
Ref typologie 1 :	Les numéros de lettre de commande	BC040000517
Ref typologie 2 :		
Ref typologie 3 :		
Ref typologie 4 :		

La proposition d'étude

Proposition d'étude :

PARTICIPATION DES HABITANTS ET DEMOCRATIE LOCALE

Eléments de bilan

Nos ref : DIV_PROP 2004_A

Vos ref :

Madame, Monsieur,

En réponse à votre demande, veuillez trouver ci-joint, cette proposition d'étude.

En vous en souhaitant bonne réception.

Luc Faraldi

Sommaire

Contexte et opportunité	2
Finalités	3
Objectifs	4
Méthode	4
Production	5
Organisation	5
Budget & calendrier	6

Contexte et opportunité

Depuis plusieurs années, on assiste au développement de nombreuses démarches tendant à promouvoir ou à susciter la « participation » des habitants, des usagers ou des citoyens.

De nombreux outils et dispositifs ont été mis à disposition des acteurs de la vie politique et de l'action publique pour faire exister cette nouvelle dimension du rapport entre les institutions et leur public : mesures législatives, constitution de réseaux d'échanges d'expériences, financements publics, démarches de capitalisation, etc. Ce développement s'accompagne d'un important mouvement de valorisation à travers des études et des recherches, des orientations militantes, des discours et des textes de doctrine, etc.

Cette politique de soutien et d'animation est constitutive de la Politique de la Ville et continue de faire l'actualité du débat sur l'évolution de l'Etat en France¹. On ne peut donc plus faire comme si la politique et le soutien à la participation n'existaient pas ou comme s'il s'agissait d'un phénomène neuf et embryonnaire. La participation des habitants a maintenant une histoire sur laquelle il paraît nécessaire de se pencher pour en appréhender les évolutions².

C'est pourquoi, dans le cadre de la réflexion menée par la DIV sur l'évolution des démarches participatives il a paru important de procéder à un bilan. Ce dernier ne consistera pas en une évaluation des démarches de participation. Il s'agit plutôt de s'interroger sur les principales caractéristiques de l'évolution récente du thème de la participation, en bref, de repérer les inflexions récentes (depuis quelques années) dans le discours, les méthodes et les objets. Une attention particulière devra être accordée à l'évolution des dispositifs de soutien, d'animation et de valorisation mis en place par les principaux acteurs « nationaux » de la participation des habitants.

¹ Ne serait-ce, par exemple, qu'à travers le *Rapport sur la participation des habitants dans les opérations de renouvellement urbain* commandé par le Ministère de la Ville et de la Rénovation Urbaine (ou plus largement au niveau européen, à travers la rédaction de l'article 46 du projet de constitution).

² Il semble, par exemple, que la participation des habitants ait été ces dernières années (depuis 1998) largement marquée par une assez forte inscription dans le domaine de la loi, la constitution de nombreux réseaux, l'implication croissante des élus locaux ; la professionnalisation des démarches (intervention massive des professionnels et des experts) ; la montée du thème de la formation des habitants ; les tentatives d'importation du « budget participatif » ; l'émergence d'expériences ne s'inspirant pas directement de la politique de la ville (débat publics, conférences de consensus, etc.).

A terme, l'étude devra permettre d'engager le débat et de dégager des pistes d'action sur le rôle spécifique de la DIV en matière de participation.

Finalités

Il a paru important à la DIV de favoriser un travail de réflexion sur le thème de la participation des habitants. Cette réflexion, partant du rôle respectif des animateurs « nationaux » de cette politique de soutien à la participation [administrations ou institutions, réseaux, associations, etc.] et portant sur les principales caractéristiques de ses récentes évolutions pourra permettre d'esquisser les modalités d'un possible redéploiement de la politique de soutien et d'animation en matière de participation.

Il s'agira notamment d'engager la réflexion sur :

- de nouvelles priorités nationales en matière de participation et de démocratie locale ;
- l'organisation « nationale » du soutien, de l'animation et de la valorisation ;
- la place respective et les partenariats possibles entre les acteurs « nationaux » de la participation ;

Objectifs

Pour cela, nous proposons :

- d'identifier et caractériser des évolutions récentes ;
- d'effectuer un état des lieux et un bilan des démarches « nationales » de soutien, d'animation et de valorisation ;
- de suggérer des pistes d'action en vue d'un redéploiement et d'un renforcement de l'action de la DIV en matière de participation.

Méthode

1. Travail bibliographique.

Il s'agira d'analyser et de faire le bilan de quelques aspects émergents ces dernières années en matière de participation, à travers la littérature existante. Plus spécifiquement, il s'agira de mettre à jour :

- la place qui lui est réservée dans des lois et les documents engageant l'action institutionnelle dans le cadre de la Politique de la Ville ;
- les débats que cette catégorie génère à travers les multiples colloques et publications qui lui sont consacrés ;

2. Explicitation par les acteurs :

Il s'agira d'effectuer vingt entretiens approfondis auprès de grands acteurs des démarches participatives :

- des responsables politiques et administratifs
- des responsables de réseaux et associatifs
- des consultants et théoriciens de portée nationale

Au préalable, un travail de repérage des acteurs pertinents et de constitution de grille d'enquête aura été mené avec le commanditaire.

3. Réflexion partagée

L'ensemble de ce travail devra conduire à l'organisation d'un séminaire qui se tiendra au sein de la DIV.

Production

- l'établissement d'un document préparatoire (développement de la problématique ; recensement des acteurs à interroger ; grille d'entretien) ;
- un rapport final d'analyse des entretiens ;
- l'organisation d'un séminaire au sein de la DIV (ouverture à des acteurs extérieurs à préciser ultérieurement). La préparation et l'animation de ce séminaire seront assurés par le commanditaire et le prestataire. Cette rencontre fera l'objet d'une synthèse.

Résumé

Le texte comprend cinq grandes parties :

C Une partie méthodologique.

Elle comprend l'analyse de la commande, les éléments de choix quant au mode d'enquête et de restitution et décrit le type de démarche et de présentation adopté. Ces éléments se distinguent par les points suivants :

E Nous avons pris le parti d'un mode d'enquête et de restitution qui tente de correspondre aux nouvelles exigences d'une culture et d'une vie politique en train de se transformer dans le sens d'une participation démocratique.

E Il s'agissait de proposer aux interlocuteurs un espace dans lequel ils puissent déployer leur réflexion de manière vivante.

E Les entretiens ont été réalisés sur la période fin 2004- 2005 suivant une trame de questionnement explicite, ils ont été enregistrés, transcrits, soumis à révision par leurs auteurs à leur guise et ré-écrits en fonction de leurs instructions. De plus, les textes ainsi élaborés ont été complétés, illustrés, éclairés par des documents (on en trouvera la table exhaustive en fin de volume) dont, dans la mesure du possible le choix a été fait avec les intéressés ou du moins avec leur approbation.

E Seize personnes ont été interrogées (une d'entre elle n'a pas donné suite). Nous avons opté pour la diversité la plus grande possible du point de vue professionnel, géographique ainsi qu'en ce qui concernait les références politiques et philosophiques. Outre ces principes de base, le choix de gens à interviewer s'est également fait au fil de l'enquête, à partir des indications données par les interlocuteurs rencontrés.

E Comme nous l'avons dit, l'enquête ne s'est pas limitée aux entretiens, elle a consisté aussi en une plongée dans la littérature concernant le sujet : qu'il s'agisse d'ouvrages de recherche, de rapports ou de textes juridiques traitant de la question ; que ce soit des textes disponibles sur les sites Internet des différentes structures concernées, ou des documents « papiers » dont les acteurs rencontrés ont recommandé ou suggéré la lecture (cf. liste des textes dont un extrait a été reproduit à la fin de cette présentation).

E Trois articles ont été adjoints au corpus des transcriptions des entretiens. Le premier est de Marcus Zepf, Monique Vareilles, Jean-Yves Toussain, Monique Zimmerman, le second de Sergio Porta, le troisième de Jean-Jacques Terrin .

C Une partie consacrée à la présentation des entretiens.

Les comptes-rendus partiels contenus dans ce chapitre ne sont pas des synthèses des entretiens accordés par les divers interlocuteurs. On y trouve :

E le descriptif des dispositifs participatifs dont ils nous ont parlé

E les descriptions les plus fidèles possibles de leurs recommandations concernant le développement de la démocratie participative (identifiées dans le texte par l'utilisation de caractères gras)

E le renvoi aux documents adjoints aux textes des entretiens.

Ces comptes-rendus sont un des moyens de se repérer dans les transcriptions des entretiens. Concernant les articles directement écrits par leurs auteurs, ont été reproduits les passages des textes qui paraissent le mieux en présenter le contenu.

C Une partie analytique.

Elle se décompose en deux sous-parties :

E La première est intitulée « quelques repères importants à propos d'un débat vivant »

Elle fait le point sur l'actualité institutionnelle concernant la participation dans la période la plus récente (déclarations de campagne de J. Chirac, rapport Kedadouche, mesure législative du gouvernement de J. P. Raffarin, débat récurrent autour du vote des étrangers, émeutes dans les quartiers de la Politique de la Ville) et celle qui la précédait immédiatement (émergence de l'évaluation des politiques publiques et du principe de précaution, lois d'urbanisme, loi sur la démocratie de proximité) et sur divers champs en dehors du domaine urbain (celui-ci étant récemment marqué par les Assises de la ville organisée par le CNV).

E La seconde fait le point sur « la diversité des typologies dans la littérature urbanistique ». En effet, cette actualité parfois pressante n'est pas le signe d'une unanimité totale. Cette sous-partie recense les typologies de sens données à la participation présentes chez des auteurs ayant traité la question depuis des positionnements très différents : du tout récent rapport écrit par Zair Kedadouche, jusqu'à celui, inaugural de la politique de la Ville, rédigé par Hubert Dubedout en passant par des écrits de Pierre Mahey ou de Sergio Porta.

Une fois fait le constat de la polysémie récurrente du terme participation chez les analystes, le rapport propose un principe de description des débats concernant la participation tiré de la lecture des textes et des transcriptions des entretiens. Il est basé sur trois clefs :

- les conceptions du rapport entre local et général
- les modes d'effectivité des démarches participatives (à travers deux questions :
 - . En quoi les institutions participent-elles plus « du » et « au » réel de la vie de leurs administrés à travers ces nouvelles modalités ?
 - . En quoi le public participe-t-il mieux et plus « de » et « à » la décision publique ?)
 - . le sens préférentiellement attaché à la catégorie « démocratie »

C Une partie consacrée à des pistes de travail à venir

Au terme de cette étude quelques pistes de travail pour une réflexion partagée sont proposées:
- dans le cadre d'un possible séminaire organisé au sein de la DIV,
- en reprenant l'idée de J.L. Drubigny d'une université d'été européenne dans laquelle pourraient venir se rencontrer des groupes d'habitants de villes éligibles dans le cadre du programme URBACT et des acteurs qui ont participé à la présente enquête.

E Première piste : la participation est moderne. Elle mérite une approche globale. Aussi, il pourrait maintenant être opportun d'associer à la réflexion sur le milieu urbain, des acteurs venant d'autres secteurs

E Seconde piste : Comment faire pour que la logique de participation aille vers sa pleine expansion ?

Fort du travail de décortiquage que nous avons fait plus haut, concernant les points de repère par lesquels pouvaient passer les différentes conceptions de la participation, nous pouvons maintenant revenir sur la recommandation du texte fondateur de la Politique de la Ville que nous avons évoquée plus haut :

« Accepter la diversité des formes de participation ¹ ».

Cela dit, au moins trois questions se posent encore concernant des politiques publiques centrées sur l'urbain:

- celle de l'aide à la réflexion opérationnelle

Les collectivités locales n'ont pas toujours toutes les ressources et tous les outils nécessaires pour se repérer, accueillir dans les meilleures conditions, et recueillir tous les fruits de la présence de ces professionnels de la réflexion aux formations et aux parcours variés

Cette demande de dialogues et d'interventions intellectuels peut prendre plusieurs formes qui, dans un cadre démocratique et participatif, ne peuvent évidemment pas se limiter à une demande « d'expertise ». Là aussi, les entretiens permettent de lister quelques points :

- . L'aide à la conception
- . La formation des personnels
- . L'aide à la conception d'outils spécifiques.
- . L'aide à l'association des différents protagonistes des démarches participatives
- . L'évaluation
- . L'aide à l'enrichissement des démarches par comparaison et échange

Avec chaque fois des attentes ou des propositions différentes selon la façon dont les discours se

¹ Dubedout H., op. Cit.

positionnent par rapport aux repères identifiés précédemment (conception des rapports entre local et général, conception de l'effectivité, conception de la démocratie).

Dans cette direction, le travail d'étude comparative est particulièrement nécessaire pour éviter un transfert de « pratiques » sans précaution et qui fasse l'impasse sur le rôle de leur environnement idéologique, épistémologique et social.

- celle de la mise en place d'une aide logistique « intelligente »,

Des moyens importants sont donc nécessaires pour que ce mouvement d'extension démocratique puisse continuer et connaisse le développement de ses différents modes d'effectivité. La plupart de nos interlocuteurs ont insisté sur ce point. Mais là-aussi des solutions spécifiques sont à imaginer. Il peut s'agir, par exemple, pour les institutions centrales :

- . de financer les collectivités locales pour les soutenir dans leur volonté d'animer la vie politique locale.
- . de financer les projets qu'elles ont élaborés à partir d'une démarche participative
- . de financer des groupes d'habitants pour qu'ils puissent se construire comme protagonistes de la vie démocratique locale (et donc aussi dans toute une série de rapports au général)
- . de financer des organismes susceptibles d'apporter leur concours au développement des diverses formes de démocratie participative (en fournissant certaines des prestations énumérées dans le paragraphe précédent)
- . de financer des programmes sur le long terme
- . de financer des actions ou des projets ponctuels

En tout cas à travers les différentes analyses concernant le rapport entre institutionnalisation et démarche participative présentes dans les entretiens, on touche à la question essentielle de savoir comment faire pour que la mise en place de règles transparentes et efficaces de financement ne stérilise pas la créativité locale en rabattant systématiquement la « participation à » des politiques locaux et des habitants sur une « participation de » ce qui leur arrive, qui aurait été décidé ailleurs et sur lequel ils n'auraient plus que peu de prise.

- celle de la part du pilotage qui revient aux instances centrales et que nous proposerons ici d'aborder à partir d'une double démarche de labellisation et d'évaluation.

Si l'on peut constater que la diversité est constitutive de l'idée même de participation dans un contexte démocratique, reste donc à savoir quelles en sont les bornes. En clair, quand il va s'agir d'aider des actions, des projets, quels sont les repères permettant d'identifier celles qui vont pouvoir bénéficier des moyens dévolus à des démarches participatives, sachant qu'il en existe de fort diverses.

Une approche en termes de labellisation pourrait être de nature à lever un certain nombre des contradictions liées à la généralisation de politique à vocations locales . Il ne s'agirait pas de mettre en place un système de normes fixées une fois pour toute. Mais plutôt de construire (par exemple à partir des analyses élaborées par les différents participants au présent travail) :

- un noyau de principes a priori intangibles qui pourrait concerner :

- o le caractère participatif – dans les deux dimensions (« à » et « de ») attachées à la notion
- o la nécessité du lien entre local et général
- o le caractère démocratique des démarches

- des modalités d'évaluation qui permettraient de mettre l'application de ces principes à l'épreuve du réel, en assurant :

- o une visibilité de la façon dont ils sont appliqués (y compris à travers les

pratiques effectives d'attribution des subventions) en situation

o une écoute des demandes émanant des équipes qui les font vivre localement

o une veille concernant des démarches participatives non-encore labellisées

L'ensemble pourrait alors alimenter une procédure démocratique de transformation du champ d'application du label prenant en compte la diversité des démarches et de leurs évolutions

- Sommaire -

La proposition d'étude.....	5
Résumé.....	11
Méthodologie.....	17
Analyse de la commande.....	18
Choix quant au mode d'enquête et de restitution.....	19
Le déroulement de l'enquête.....	22
Quel protocole ?.....	22
Qui rencontrer ?.....	23
Orientations bibliographiques.....	30
Type d'analyse et démarche de présentation.....	32
Rendre compte des débats en cours, et synthétiser des propositions de travail.....	32
Construire des données utiles.....	33
Présentation des entretiens.....	35
Section I : L'Etat central.La politique de la ville.....	37
Céline Braillon.....	37
Emmanuel Dupont.....	40
Section II. La dimension Européenne.....	45
La Commission Européenne.....	45
Rudolph Niessler.....	45
Programmes.....	48
Jean-Loup Drubigny.....	48
L'articulation avec les politiques nationales.....	50
Gilles Garcia.....	50
Section III. Les élus locaux.....	52
Les Villes.....	52
Véronique Fayet :.....	52
Patrick Braouezec :.....	53
Nathalie Pitrou :.....	55
Régions.....	57
Ségolène Royal :.....	57
Section IV. Les associations.....	60
Céline Gomez et Slimane Bousselmania.....	61
Jacques Remond.....	62
Georges Gontcharoff.....	65
Section V. Parcours.....	67
Pierre Mahey.....	67
Vincent Léna.....	69
Section VI : Participation et urbanisme : texte de chercheurs.....	71
Sergio Porta : Et si Icare choisissait le labyrinthe ?.....	71
Jean-Jacques Terrin : Technologies de simulation et pratiques de projet urbain.....	71

Jean-Yves Toussaint, Sophie Vareilles, Marcus Zepf, Monique Zimmermann : « La Concertation dans l'aménagement. Le cas d'un projet d'espace public à Villeurbanne dans l'agglomération lyonnaise. ».....	72
Analyse.....	74
Quelques repères importants à propos d'un débat vivant.....	75
La participation à l'extérieur de la Politique de la Ville.....	75
La diversité des typologies de participation dans la littérature urbanistique.....	79
Zair Kedadouche : Quelle intention politique ? Quel degré de conviction ?.....	79
A. Cordier et P. Mahey :les objectifs de la participation au fil du temps, de « l'appropriation » au « renouvellement de notre démocratie obsolète ».....	81
Hubert Dubedout :La diversité des acteurs, des modalités, des finalités.....	83
Sergio Porta : la « participation » est une des « approches technico-professionnelles » possibles.....	86
Trois thèmes qui parcourent les entretiens.....	88
Le rapport entre local et général.....	88
L'effectivité.....	95
La démocratie.....	101
Associer les citoyens à la délibération publique.....	103
Pistes de travail.....	104
² Première piste : la participation est moderne. Elle mérite une approche globale.....	105
² Seconde piste : Comment faire pour que la logique de participation aille vers sa pleine expansion ?.....	106
³ La question de l'aide à la réflexion opérationnelle.....	107
³ La question de la mise en place d'une aide logistique « intelligente ».....	108
³ Labellisation et évaluation.....	108
Table des textes cités dans les transcriptions des entretiens.....	110
Textes cités dans la Section 1 : L'Etat central : la politique de la ville.....	111
Le Conseil National des Villes : Céline Braillon.....	111
La Délégation Interministérielle à la Ville : Emmanuel Dupont.....	112
Textes cités dans la Section 2 : La dimension Européenne.....	113
La Délégation Interministérielle à la Ville : Gilles Garcia.....	113
La direction Regio : Rudolph Niessler.....	113
Le programme URBACT : Jean-Loup Dubrigny.....	114
Textes cités dans la Section 3 : Les collectivités territoriales.....	115
Bordeaux : Véronique Fayet.....	115
Saint-Denis : Patrick Braouezec.....	115
Issy les Moulineaux : Nathalie Pitrou.....	116
Poitou-Chartente : Ségolène Royal.....	116
Textes cités dans la Section 4 : Les associations.....	117
L'université du citoyen : Céline Gomez et Slimane Bousselmania.....	117
Le CARNAQ : Jacques Remond.....	117
L'ADELS : Georges Gontcharoff.....	118
Textes cités dans la Section 5 : Parcours.....	119
Pierre Mahey.....	119
Vincent Léna.....	119

Méthodologie

Analyse de la commande

Ce texte constitue la réponse à la commande formulée dans le BC n°04000517 émis par la Délégation Interministérielle à la Ville concernant une étude sur la participation des habitants et la démocratie locale.

Cette commande émane de l'ONZUS et a été portée par Emmanuel Dupont. Elle se décompose en deux parties :

- un travail d'enquête mené sur la littérature existante sur le sujet et par entretiens approfondis auprès de grands acteurs des démarches participatives (responsables politiques et administratifs, responsable de réseaux et d'association, consultant et théoriciens de portée nationale) débouchant sur la production du présent rapport.
- la préparation d'un séminaire qui doit se tenir au sein de la DIV ouvert, aux agents concernés de la structure, bien entendu à tous ceux qui ont contribué à l'établissement du présent rapport et à d'autres acteurs selon des modalités à définir avec le commanditaire.

Les objectifs étaient :

- d'identifier et de caractériser les évolutions récentes
- de contribuer à un état des lieux et un bilan des démarches « nationales » de soutien, d'animation et de valorisation de la démocratie locale et de la participation
- de suggérer des pistes d'action en vue d'un redéploiement et d'un renforcement de l'action de la DIV en matière de participation (ce qui passait par l'identification des priorités nationales en matière de participation et de démocratie locale ; des éléments concernant, au niveau national l'organisation du soutien, de l'animation et de la valorisation des démarches de participation, une réflexion sur les articulations et partenariats possibles entre les acteurs « nationaux » de la participation).

L'ensemble part du constat que depuis plusieurs années, on assiste au développement de nombreuses démarches tendant à promouvoir ou à susciter la « participation » des habitants, des usagers ou des citoyens, que cette politique de soutien et d'animation est constitutive de la Politique de la Ville et continue d'en faire l'actualité de manière interne aux administrations concernées (par exemple à travers la commande d'un Rapport sur la participation des habitants dans les opérations de renouvellement urbain à Zair Kédadouche) ou, de manière plus globale, à travers l'ensemble des intentions et injonctions européennes à ce sujet.

Le travail demandé ne devait pas être une évaluation des démarches de participation, mais plutôt un état des lieux des discours, des partis pris d'action et des objets.

Choix quant au mode d'enquête et de restitution

En réfléchissant avec Emmanuel Dupont nous avons rapidement partagé le point de vue selon lequel la réponse à une telle demande nécessitait un mode de faire adéquat à sa nature. Devant l'abondance de la littérature (qu'a souligné, par exemple, avec tant de force Zaïr Kédadouche dans son Rapport à Jean-Louis Borloo) produire un texte de plus donnant un point de vue supplémentaire articulant théorie généraliste (même après enquête) et prescriptions totalisantes ne convenait pas. Vouloir traiter opérationnellement de participation de façon non-participative risquait de fragiliser logiquement et humainement toute tentative aussi bien d'analyse que d'action en la matière (Je tient qu'on sait depuis longtemps dans la pensée politique française que « personne n'aime les missionnaires armés », fut-ce rhétoriquement : le dialogue est préférable, au moins dans une perspective démocratique et participationniste). D'autre part, si la pratique de l'intelligence plurielle était préférable, en la matière, à la tentative solitaire elle nécessitait le développement d'outils ad hoc. Le très regretté Jean-Claude Vidal² faisait remarquer, au moment où les politiques publiques de participation devenaient objets d'évaluation au niveau local, combien elles s'inscrivaient dans l'évolution d'un contexte où l'interactivité trouvait des solutions techniques (matérielles ou procédurales et semblant s'intégrer aux habitudes professionnelles) qui permettaient - par exemple - la prise en compte des auditeurs par les journaux radiophoniques du matin ou des échanges de volumes d'informations très importants de manière très décentralisée, non seulement grâce au développement de l'Internet, mais bien en amont à celui de la micro-informatique (à ce propos l'émergence de logiciels permettant de construire facilement sites et forum de discussion semble avoir encore bouleversé la donne et accéléré le mouvement). Tout ceci jusque dans les pratiques marketing qui ne peuvent plus se passer maintenant « d'enquêtes quali », de « groupes témoins » et de « panels interactifs »³.

Dans une telle transformation culturelle concernant les façons de faire des services publics ou privés et les stratégies des groupes en responsabilité de notre environnement matériel dans ce qu'il a de quotidien, il serait pour le moins curieux que la réflexion sur la participation soit l'un des domaines qui fasse non seulement abstraction de son époque, mais aussi de la précédente : celle qui, interrogeant les canons de la littérature, remettait en cause la place du narrateur, la césure absolue entre langue parlée et langue écrite, la linéarité du récit. Ni contemporains quant à la technique, ni modernes quant aux modalités d'exposition, les débats à propos de la participation et de la démocratie seraient voués à toujours passer à côté de leur temps, ce qui n'est peut-être pas sans rapport avec l'habitude selon laquelle on tend à les classer quelque part entre « leurre » et « utopie ».

L'explosion des sites Internet mis en place par les structures impliquées dans des démarches participatives et dont nous rendons abondamment compte en reproduisant des pages web significatives indiquent que cet écart entre la créativité civique et politique et l'état des techniques n'est pas si évident.

² Sur les conceptions défendues par J.C. Vidal concernant le développement des pratiques participationnistes et les développements sociaux et urbains, cf. l'extrait de son intervention dans (Vidal, Territoires en chemin. Les parcours sociaux de la modernité à Reggio Emilia et à Saint-Denis. Ouv. coll. Bilingue, Coord. Canovi A., Faraldi L., Tobaty A., Ed. Archivio Osvaldo Piacentini onlus, 2003, Reggio Emilia.

³ Sur l'application de ces outils dans le cadre de la politique locale, cf. entretien Pitrou p58

Mais ce simple constat ne suffit pas. Beaucoup de nos interlocuteurs ont tenu à souligner le caractère ruineux d'un usage des moyens informatiques et télématiques sans une réflexion sur les contenus qu'ils véhiculent ou contribuent à générer.

L'entretien de Céline Braillon : « C'est un outil au service d'un contenu, sinon c'est un gadget »

« LF : Que pensez-vous, pour le sujet qui nous préoccupe, de l'existence de l'informatique et plus largement de ce qu'on appelle les NTIC.

CB : [...] Il y a des villes comme [Issy-les-Moulineaux](#)⁴ qui sont impliquées dans ce type de dynamique. Ça engage l'idée de l'outil informatique et plus largement l'idée de l'outil. Il y a des expériences qui se mènent sur des projets urbains. Amiens a organisé des consultations de ce type également. Mais attention ! C'est un outil au service d'un contenu, sinon c'est un gadget ! Le reste c'est l'accompagnement didactique, informationnel. Cela dit, ça a ses qualités propres, c'est intéressant comme lieu collectif, comme lieu de rassemblement y compris « physiques » avec les cybercafés. Valenciennes est pilote sur cette thématique, avec son « anneau ». Mais ne sommes-nous pas en retard, ne serait-ce qu'en termes d'aménagement concernant ce média ? Où en sommes-nous pour intégrer les TIC dans la construction de nouveaux immeubles dans les quartiers ? Il y a peu de réflexions qui intègrent cette dimension et dont l'existence pourrait permettre qu'autour de ça se passent des choses intéressantes.

Mais enfin, c'est un outil parmi d'autres. Il est vrai qu'il a une valeur ajoutée dans la mesure où il correspond à la modernité : c'est important pour toucher des jeunes. C'est important aussi pour toucher des anciens : beaucoup de retraités se sont mis à ça et l'utilisent. C'est bien sûr aussi essentiel pour mettre les associations en réseaux. Pour les réseaux, c'est crucial, maintenant, évidemment. Il y a beaucoup de sites web : depuis les réseaux nationaux jusqu'aux associations « de quartier ». Est-ce qu'on peut aller plus loin avec cet outil pour accompagner des démarches telles que celles dont on a parlé tout à l'heure ? En termes de méthode ? De présentation de la ville ? Dans le renforcement des capacités ? Comme outil de formation ? C'est intéressant, ne serait-ce qu'en terme de diffusion.

Je pense que le levier « rénovation urbaine » amène forcément à se poser des questions là-dessus. »

Sur ce point, on pourra constater à la lecture des différents témoignages que les pratiques les plus diverses sont expérimentées (depuis la valorisation à grande échelle de travaux effectués localement⁵, jusqu'à des procédures de consultation à distance⁶ – ou au moins de mise en ligne des résultats issus de process participatifs⁷ - en passant par l'usage « transactionnel » des objets virtuels produits grâce aux ordinateurs⁸). Nous n'en sommes très probablement qu'aux prémices : la créativité en la matière ne paraît être qu'à ses débuts. Mais cette créativité est inséparable de la multiplicité des formes d'action et des points de vue qui les sous-tendent et elle ne s'exerce pas seulement en ce qui concerne l'incorporation de l'informatique dans le cadre des démarches décrites. Pour ne prendre que quelques exemples, depuis l'invention de procédures auto-régulées (Royal) à l'expérimentation de modalités de co-écritures (Mahey), en passant par la recherche de nouvelles formes de compte-rendu et de débats au sein des réseaux voués à la participation (Drubigny⁹) ou celle de modes d'intégration pertinents de démarches participatives au sein de

⁴ Concernant la Ville d'[Issy-les-Moulineaux](#), cf. l'entretien de [Nathalie Pitrou](#) section III : les élus locaux.

⁵ Cf. le site « Arpenteurs » dans l'entretien avec P. Mahey et dans celui de Céline Braillon

⁶ Cf. le site de la mairie d'Issy dans l'entretien de N. Pitrou

⁷ Cf. le site de la Région Poitou-Charentes dans l'entretien de Ségolène Royal

⁸ Cf. sur ce point l'article de JJ. Terrin « Technologies de simulation et pratiques de projet urbain »

⁹ « Nous sommes également en train de réfléchir à la façon dont nous allons organiser la conférence de Liverpool, en novembre. Nous voulons éviter les exposés académiques, en enfilade et les tables rondes frustrantes. Les gens viennent pour écouter, mais aussi beaucoup pour parler. Nous allons organiser des

processus de développement (Niessler), les récits de nos interlocuteurs témoignent d'un bouillonnement de questionnements, de pistes de réflexions et d'expérimentations pratiques qui doit retenir la plume tentée par l'aplatissement d'un récit linéaire ou d'une explication bien troussée, simple et ne laissant place à aucun débat.

Nous avons donc pris le parti d'un mode d'enquête et de restitution qui tente de correspondre à ces nouvelles exigences d'une culture et d'une vie politique en train de se transformer et comme le note Zair Kédadouche tout particulièrement dans « les quartiers populaires et notamment dans les « tant décriées cités » où « les formes de vie associative et citoyenne sont les plus originales et les plus actives »¹⁰.

ateliers parallèles très interactifs et vraisemblablement deux ateliers sur les groupes de travail transversaux thématiques : un sur la participation des habitants et un autre sur le développement local. »

¹⁰ Kédadouche, Z., op. cit. p 14.

Le déroulement de l'enquête

Quel protocole ?

Le nombre de rencontres possibles concernant le thème étant très élevé nous avons dû effectuer des choix : le premier portait sur l'objet de la rencontre. Compte-tenu des présupposés exposés plus haut, il ne pouvait pas être de l'ordre de la constitution d'un simple « matériau » au sens où l'entendent habituellement les manuels d'enquêtes en sciences sociales. Il s'agissait de proposer aux interlocuteurs un espace dans lequel ils puissent déployer leur réflexion de manière vivante : c'est-à-dire avec la garantie qu'elle ne serait pas considérée ultérieurement comme une chose morte, démantibulable et ré-interprétable à merci, sans qu'elle puisse en quelque sorte se défendre elle-même. Il n'est pas du tout sûr au demeurant qu'ils aient accepté un tel traitement de leurs paroles retranscrites. D'accord avec Emmanuel Dupont, je leur ai donc proposé le protocole qui avait été expérimenté avec l'association Santé Bien Etre à l'occasion de l'étude soutenue par la Fondation de France, Vivre mieux, vivre vieux dans le quartier Franc-Moisin Bel Air et que nous avons utilisé avec Dominique Barberet dans l'enquête qui nous a été confiée par la DIV concernant le volet insertion de la convention avec EDF¹¹ : les entretiens se feraient suivant une trame de questionnement explicite, ils seraient enregistrés, transcrits, soumis à révision par leurs auteurs à leur guise et ré-écrits en fonction de leurs instructions. De plus, les textes ainsi élaborés seraient complétés, illustrés, éclairés par des documents (on en trouvera la table exhaustive fin de volume) dont, dans la mesure du possible le choix aura été fait avec les intéressés ou du moins avec leur approbation.

Au total, nous n'avons essuyé de refus que d'un seul interlocuteur qui, ayant répondu aux questions et ayant reçu la transcription a préféré ne pas donner suite, au demeurant sans explication. Concernant les autres personnes, chacune a joué le jeu selon des modes qui ont pu être très différents : depuis celles qui n'ont pratiquement pas retouché l'entretien, jusqu'à celles qui l'ont très largement remanié.

¹¹ Barberet, Faraldi, La médiation sociale : émergence et consolidation de nouveaux métiers, DIV, cabinet LFRE, mars 2005. Disponible sur I-ville (second volume en cours d'installation sur le site)

Qui rencontrer ?

Comme pour tout travail d'enquête, la commande même imposait une limitation, ne serait-ce que par le budget qui nous était imparti. Nous avons choisi de construire a priori, pour partie, le groupe des personnes que je devais rencontrer.

Nous souhaitions que s'y trouvent des élus et des responsables administratifs ayant des responsabilités dans les différentes strates de l'institution politique (tout en jouant sur le fait que certains de nos interlocuteurs pouvaient exercer une action à différents niveaux) . Au total, même si nous avons privilégié l'échelon local (en interviewant trois élus locaux en exercice (Véronique Fayet, Vincent Léna, Nathalie Pitrou), un ex-maire actuellement président de communauté d'agglomération (Patrick Braouezec) et une présidente de région (Ségolène Royal)), l'échelon national n'a pas été oublié (avec pour les administrations la Délégation Interministérielle à la Ville avec Emmanuel Dupont et Gilles Garcia, Le cabinet de l'ex-ministre à la Ville avec Vincent Léna, le Conseil National des Villes avec Véronique Fayet et Céline Braillon, l'Assemblée Nationale avec Ségolène Royal et Patrick Braouezec) , ainsi que l'échelon européen (avec Gilles Garcia à l'interface entre la politique nationale et la dimension européenne, Rudolph Niessler pour la Commission européenne, et Jean-Loup Drubigny pour le réseau Urbact).

Une telle répartition selon une échelle tout à la fois géographique, politique et administrative a paru importante afin d'aider à saisir des points de vue construits depuis des postures variées et à recueillir des réflexions informées sur les articulations entre les diverses instances en jeu dans le cadre de la démocratie participative. C'est ainsi, par exemple, que Rudolph Niessler explique : « Nous travaillons à partir de l'idée de base que les propositions qui nous parviennent [donc au niveau européen] ont un certain stade de maturité : les plans de développement qui nous parviennent du niveau local doivent déjà avoir été discutés et ils doivent avoir passé les différentes instances de discussion à l'échelle politique locale » ou que Véronique Fayet témoigne :

L'entretien de Ségolène Royal : L'échelle régionale est forcément plus difficile que celle d'une commune ou d'un quartier.

« L'échelle régionale est forcément plus difficile que celle d'une commune ou d'un quartier qui ont l'avantage de la proximité immédiate. Voyez les questions de cadre de vie : les gens se sentent directement concernés par leur environnement proche, vous avez plus facilement une centaine de personnes dans une salle s'il est question d'améliorer le ramassage des poubelles ou d'installer un relais de téléphonie mobile, questions très concrètes qui intéressent le voisinage. Cela dit, une des raisons pour lesquelles nous avons commencé la mise en place d'un budget participatif par les lycées c'est, outre qu'il s'agit d'une dépense régionale majeure, parce que l'établissement scolaire est quelque chose de mobilisateur pour les personnels qui y travaillent, pour les élèves qui y étudient et – comme nous avons beaucoup d'internes en Poitou-Charentes – y vivent, pour les parents qui, tous, espèrent la réussite de leurs enfants. L'amélioration des conditions de travail collectives et de la vie lycéenne, ce n'est ni une abstraction lointaine ni une préoccupation microscopique mais quelque chose d'important qui concerne chaque membre de la communauté éducative ; ce sont des questions sur lesquelles chacun peut avoir un avis, des idées, des propositions.

« Ce qui est utile et que le CNV nous a apporté ainsi que les programmes européens dans le cadre d'URBAN et des réseaux URBACT, c'est l'inscription dans Partecipando et plus largement dans des réseaux qui réfléchissent sur les méthodes de participation des habitants dans les projets européens. Grâce aux financements européens, deux chercheuses sont venues. Elles ont pu analyser certaines pratiques, nous permettre de les présenter dans les réseaux européens et d'échanger avec d'autres villes ».

En ce qui concerne les acteurs associatifs, nous souhaitons également pouvoir recueillir des façons de voir réparties selon une échelle des périmètres d'intervention : associations et fédérations de portée nationale ancienne (ADELS, CARNACQ) ou structures d'implantation régionale, même si elles ont vocation à connaître un plus long rayon d'action (Université du citoyen Var, 'Faut qu'on s'active). Nous sommes tombés également d'accord sur l'idée qu'il serait préférable qu'il s'agisse d'associations ayant des objets différents, voire connaissant des débats à ce propos.

L'entretien de Jean-Loup Drubigny : Parler de la régénération urbaine à la cité des 4000, c'est une chose; parler du futur schéma Ile-de-France et de la participation habitante dans ce cadre c'est bien plus compliqué

« Ce qui n'est pas clair - mais c'est peut-être un reflet de l'état de nos connaissances - c'est de savoir comment joue l'ampleur des projets. On voit bien ce dont il s'agit quand tout cela se situe dans la vie locale, dans la régénération urbaine, dans le micro-développement.. Par contre, quand il s'agit de projets plus vastes pour la ville, ça ne se passe pas comme ça. Or, on sait bien que l'avenir des quartiers ne se joue pas que dans les quartiers. On doit compter aussi avec ce qui se passe autour, dans les schémas d'urbanisme ou de développement, peut importe leur nom. Là-dessus la concertation est beaucoup plus difficile, plus lointaine, parce que ce sont des sujets plus abstraits. Parler de la régénération urbaine à la cité des 4000, c'est une chose; parler du futur schéma Île-de-France et de la participation habitante dans ce cadre c'est bien plus compliqué. De qui parle-t-on ? De quoi ? De plus, il est évident qu'Internet a créé un autre public que celui des réunions de quartier. »

L'entretien de Jacques Remond : « C'est presque un point de friction que nous pouvons avoir entre nous : nous sommes opérationnels, eux sont partis de la formation et l'information. Ils ont monté la revue Correspondances Municipales puis Territoires aujourd'hui. Ils font des séminaires. »

« LF : La mise en place du CARNACQ me semble à peu près concomitante avec celle de l'[ADELS](#)¹². Lequel des deux organismes est antérieur à l'autre ?

JR : L'[ADELS](#) date du début des années 60. [...]

LF : Pourquoi deux organisations ? Qu'est-ce qui vous différencie ?

JR : C'est presque un point de friction que nous pouvons avoir entre nous : nous sommes opérationnels, eux sont partis de la formation et l'information. Ils ont monté la revue Correspondances Municipales puis Territoires aujourd'hui. Ils font des séminaires.

D'ailleurs nous, en tant que Plate-Forme, nous en avons fait avec eux. Le président du foyer dans lequel nous sommes ici, est un ancien de l'ADELS, et avec lui nous avons fait un numéro spécial sur les finances de la Ville de Paris dans les années 65. Cela dit, en tant qu'association de terrain, nous avons besoin de l'ADELS. Elle nous a apporté quelque chose, et nous avons collaboré pour développer des outils de formation. Mais l'ADELS, maintenant, a d'autres ambitions. En tout état de cause, elle n'est pas une association de terrain. Donc, elle ne peut pas parler au nom des associations de terrain. Elle peut servir de réceptacle aux associations de terrain, elle peut les faire parler, les faire se rencontrer, mais il s'agit d'une association de formation et d'information. [...]

LF : Mais du point de vue des objectifs poursuivis, vous êtes en affinité ?

JR : Oui, eux comme nous pensons que le fonctionnement démocratique doit se faire à partir des institutions, mais ne peut pas se faire uniquement avec les gens qui sont élus tous les cinq ans, que l'information, la concertation et le débat sont importants : donc nous travaillons sur le terrain et eux travaillent dans leurs papiers. Alors, à partir de là, il y en a qui ont des sensibilités différentes. Mais je crois que sur le fond on est bien sur la même longueur d'ondes. »

¹² Concernant l'ADELS, cf. l'entretien de Georges Gontcharoff, [Section IV : Les associations](#).

Nous tenions aussi à ce qu'une partie des gens interviewés aient un parcours suffisamment étoffé concernant la démocratie et la participation pour pouvoir en proposer une histoire, exposer des analyses, donner des informations pertinentes concernant les divers moments d'élaboration de cette problématique de la politique et de l'action publique modernes, tout particulièrement dans le champ d'intervention urbain.

L'entretien de Jacques Remond : « La Politique de la Ville au début ne nous a donc pas trop concernés »

« LF : L'émergence de la Politique de la Ville, comment l'avez-vous vécue ?

JR : Au CARNACQ, nous ne l'avons pas vue venir tout de suite, pourquoi ? Finalement, parce que le CARNACQ est formé d'association de villes, de centres-villes, et pas de banlieues. Ça, c'est important à dire. Il n'y a que deux associations - dont l'une est à Meaux - qui relevaient de la Politique de la Ville. La Politique de la Ville au début ne nous a donc pas trop concernés. Si je regarde à Paris, c'est vrai qu'il y a eu des quartiers en DSQ d'abord, en Contrat de Ville ensuite. Mais, finalement, ça passait par des organisations administratives, par les mairies, qui constituaient leur groupe et qui, à ce moment-là, cherchaient leurs partenaires, leurs « clients », et les associations venaient un peu en tant que prestataires ou participants au projet, mais n'étaient pas interpellées globalement, je n'en ai pas l'impression. Après, c'est localement, ponctuellement, que les choses se passent. En tant que CARNACQ, nous réfléchissions sur quelques grandes idées, sur quelques lobbyings, sur quelques formations. Cependant nous ne nous voyions pas tous les jours, et chacun localement travaillait avec ses propres interlocuteurs, ses propres partenaires en toute liberté. C'est un carrefour, comme son nom l'indique, ce n'est pas une fédération. Chacun était bien dans son propre domaine indépendant – pas dans le sens où il aurait dit : « ne vous occupez pas de moi », mais plutôt : « je suis déjà occupé à ce que je fais, je fais remonter ce qui paraît intéressant, mais le principe de subsidiarité fonctionne à plein ! »

L'entretien de Georges Gontcharoff : « Il n'est pas étonnant que tous les textes de l'époque soient marqués par le vocabulaire de l'animation et que les pratiques de terrain soient celles des animateurs »

« Des professionnels devaient donc « aider la population à se prendre en main », « aider à l'émergence de leaders de communauté », « aider à la création d'une vie associative locale ». En France, c'était retrouver le sens de « l'éducation populaire » et il n'est pas étonnant que tous les textes de l'époque soient marqués par le vocabulaire de l'animation et que les pratiques de terrain soient celles des animateurs. Les premiers intervenants de terrain, recrutés pour ce que vont devenir « les métiers de la Politique de la Ville », sont des animateurs, généralement issus de l'éducation populaire. Avant même l'officialisation de la démarche par une circulaire interministérielle de mars 1977 qui parlait, en effet, « d'animation sociale concertée ». Des expériences grandeur nature sont menées, notamment à Lille (grand ensemble du boulevard de Belfort) et à Alençon (ZUP de Perseigne). Les analyses sociologiques permettent de mieux cerner les « problèmes » vécus par les populations. Il se confirme que, si la solidarité de voisinage fonctionne comme dans tous les milieux pauvres, la vie associative y est absente ou exsangue et que les décideurs doivent contribuer à se construire volontairement des interlocuteurs. Quand, en tant que chargé de mission du groupe interministériel, j'arrive au boulevard de Belfort, il n'y existe ni amicale de locataires, ni association de parents d'élèves, ni équipement de voisinage qui pourrait être géré par une association d'usagers, ni aucune autre structure collective, et bien entendu pas de conseil de quartier : L'application de la doctrine nous oblige à partir des habitants de base pour en dégager, de manière très volontariste mais quelque peu artificielle, des interlocuteurs pour la future réhabilitation : réunions par cages d'escalier, réunions « Tupperware », porte-à-porte, etc... S'expérimentent ainsi les méthodes qui permettent de mobiliser une partie de la population et de lui faire dire comment elle conçoit l'avenir de son quartier : à la même époque, l'étude menée par Pierre Sarragoussi qui a vécu un an dans la ZUP de Perseigne, à Alençon, montre aussi l'incapacité de la population à se doter elle-même de représentants pertinents et, par conséquent, la nécessité de mener des actions préalables d'animation sociale. Le financement de cette animation doit être partie intégrante des dossiers de réhabilitation. Il faut ajouter que l'Etat consent des efforts financiers importants, à une époque d'inflation galopante. Enfin, dernier atout, l'Union Nationale des Organismes d'HLM est dirigée par une équipe très dynamique et très novatrice, dirigée par Robert Lion. C'est l'époque du fameux « livre blanc des HLM » et de toutes les modernisations de gestion qui marquent les Congrès de l'Union à cette époque : déconcentration de la gestion par des antennes, gestion personnalisée, embauche de personnels sociaux, accords locatifs, évaluation du vieillissement du patrimoine et programmation des réhabilitations, diversification des types architecturaux, plus grand engagement dans l'accession à la propriété, etc... » (Interview de Serge Gontcharoff)

L'entretien de Pierre Mahey : « C'était la mouvance Dubedout, c'était le moment où il commençait à installer des dispositifs de proximité à Grenoble »

PM: « Nous étions présents dans les ateliers populaires d'urbanisme liés au GAM. Nous avons, en particulier, participé à la construction d'un grand quartier à côté de Grenoble pour lequel nous étions en charge des espaces publics. Auprès de nous, à la fois en évaluation, surveillance, écoute et coproduction avec les gens, il y avait un atelier public urbain créé par la Municipalité.

LF: Pour avoir un repère chronologique, c'était avant ou après celui de Roubaix?

PM: C'était simultané. En fait, celui de Roubaix précédait légèrement l'atelier de Meylan, mais c'était le moment où il y avait des ateliers publics urbains et des ateliers populaires d'urbanisme, qui étaient portés par une petite frange de la gauche qui avait pris les municipales en 78 ou 79. C'était la mouvance Dubedout, c'était le moment où il commençait à installer des dispositifs de proximité à Grenoble. Concernant ces questions de participation nous sommes intervenus sur le quartier des Béalières à Meylan, très inspiré des Hollandais. Il s'est développé dans le quartier une réflexion critique par rapport à la ville neuve en particulier: il y a eu une prise de conscience que la ZUP était arrivée à son extrême d'aberration ou de « bonheur », je ne sais pas. Ce quartier a été construit dans cette conscience qu'il fallait changer les façons de faire.

Nous avons travaillé tout jeunes dans ce quartier. Nous n'avions jamais supporté les études d'architecture trop liées à une ville "vide" alors qu'en règle générale, les architectes étaient encore trop souvent dans l'envie d'avoir des belles photos de forme... avec personne dedans. Nous formions une petite équipe déjà consciente de travailler nécessairement de l'espace social en même temps que nous intervenions dans l'espace public. Cela a été notre point de départ. Très vite nous avons été repérés par l'Etat qui a mis en place une série de réflexions autour des processus de participation. Au moment de banlieue 89, nous étions proches du Secrétariat Interministériel à la Ville issu du Ministère des affaires sociales. On nous a demandé de faire des études et des formalisations sur des « bouts » de méthode concernant la manière de faire passer ces dynamiques de participation auprès des travailleurs sociaux pour construire du projet, pour construire de la ville.

Nous avons donc fait des films, des rapports, qui nous ont permis à la fois d'être des praticiens et de réfléchir un peu à ce que nous étions en train de faire. Nous n'avons jamais été des chercheurs, mais nous avons toujours tenté d'écrire sur ce que nous faisons et d'aller voir ce que faisaient d'autres équipes sur d'autres territoires. » (Interview de Pierre Mahey)

L'entretien de Vincent Léna : « Quel pouvait être le rôle du Ministère de la ville en la matière ? »

« J'ai été missionné sur cet aspect de participation des habitants quand j'étais en cabinet ministériel pour essayer de voir comment diffuser des pratiques d'abord et essentiellement locales: quel pouvait être le rôle du Ministère de la ville en la matière ? Quelle pouvait être la bonne méthode pour diffuser ce type de pratique ? Comment faire en sorte que cela dynamise la [Politique de la Ville](#) ?

L'important c'est de ne pas raisonner exclusivement en termes d'ingénierie ou de boîte à outils, mais de faire en sorte que la participation signe le réveil des habitants pour qu'ils prennent davantage en main le destin de leur quartier. Pour moi, le dispositif n'est pas de l'ordre de l'anecdote, c'est le cœur de la Politique de la Ville.

LF: Quelle forme ça pouvait prendre?

VL: On a, par exemple, travaillé sur les Fonds de [Participation des Habitants](#) que j'avais pu découvrir quand j'étais sous-préfet ville. C'était une Région qui, depuis 94 avait inventé un dispositif innovant et intéressant autour de l'idée de mettre de petites enveloppes à disposition des habitants ou des associations. J'ai compris que c'était un principe intéressant, qui permettait d'impliquer tout le monde. »

L'entretien d'Emmanuel Dupont : « Pour moi, des DSQ à Claude Bartolone, on n'a pas changé de vision sur la participation : il y a des hauts et des bas, et notamment un volontarisme fort, très fort, à partir de Claude Bartolone. Selon mon expérience, la deuxième période, c'est à partir de Jean-Louis Borloo : au niveau du discours de l'État, on assiste à une quasi disparition du thème. »

« LF: Oui. Quelles sont, pour vous, les grandes étapes de la participation en France?

ED: Je dirais que, pour la politique de la ville, grosso modo il y a une large période qui va de Dubedout à Claude Bartolone. Il s'agit d'une période assez homogène avec des hauts et des bas dans la promotion du thème. Mais ces variations étaient liées à la vie de la DIV, à son positionnement, à son impact dans le cadre de l'action de l'Etat. Globalement, le thème ne change pas de cap, c'est la même idée, le même projet.

LF: C'est la même chose depuis les DSQ jusqu'à quand?

ED: Pour moi, des DSQ à Claude Bartolone, on n'a pas changé de vision sur la participation : il y a des hauts et des bas, et notamment un volontarisme fort, très fort, à partir de Claude Bartolone. Selon mon expérience, la deuxième période, c'est à partir de Jean-Louis Borloo : au niveau du discours de l'État, on assiste à une quasi disparition du thème.

LF: Il y aurait donc une période où le thème est en quelque sorte toujours présent mais avec des variations d'intensité et puis, à un moment, quoi ? Cela s'évapore?

ED: Ça rejoint un peu mon vécu, qui se résume à 1998-2004, mais j'ai bien regardé ce qu'il y avait en 98 par rapport à ce qu'il y avait en 80 : c'est vraiment la même logique. Il y a juste le petit creux de la DIV. Sinon, cela ne s'évapore pas cela correspond à une modification de la politique de la ville dans son ensemble d'une part et surtout un contexte institutionnel différent : fin des contrats de ville, absence d'évaluation à mi parcours comme prévu de ces contrats de ville, et surtout, je crois, le constat que la participation relève plutôt des collectivités locales. Il faut comprendre que la relance « Bartolone » correspond à la relance de la contractualisation. C'est elle qui donnait du « poids » à l'Etat pour tenir un discours et des exigences sur le sujet. Et puis, d'une certaine manière, la participation était passée dans les mœurs de la politique de la ville : hors la contractualisation nous ne savions pas quel discours la DIV faire tenir à l'Etat sur la participation : nous avons après un peu échoué à renouveler le thème et donner un rôle singulier et nouveau à l'Etat sur le sujet. »

L'entretien de Gilles Garcia : « la France a eu délégation pour lancer un appel à projet aux villes européennes »

Pour faire une histoire rapide il faut se rappeler que la France a eu délégation pour lancer un appel à projet aux villes européennes –après en avoir discuté avec les Etats et la Commission - en leur expliquant que nous voulions constituer des réseaux thématiques. Cette délégation concernait également le suivi de l'ensemble de la démarche. Nous avons listé des thèmes très généraux : sécurité, participation, développement économique, développement urbain, environnement. Il y avait une contrainte : on s'adressait aux villes qui avaient des programmes URBAN et il s'agissait bien de parler de politiques intégrées de renouvellement urbain. Il ne s'agissait pas de décliner en général tel ou tel thème. Au début nous nous sommes retrouvés avec pas moins de sept projets de réseau capacitation-participation. C'est vraiment le thème qui a recueilli le plus d'intérêt.

Nous avions de quoi financer entre quinze et vingt réseaux de dix à vingt villes. Sept sur la participation, c'était trop. Il a donc fallu faire tout un travail de rapprochement pour les marier entre eux, faire des regroupements. [Partecipando](#) est un réseau piloté par Rome qui rassemble plus de vingt villes qui a eu des difficultés de démarrage du point de vue de la gestion. Mais il produit des choses réellement intéressantes.

Concernant l' autre réseau, [Citiz@move](#), piloté par Séville, je suis plus circonspect, il est pour l'heure assez opaque : je ne sais pas trop ce qu'ils produisent, je ne saisis pas ce qui émerge. A priori, ils sont plutôt sur les rapports entre nouvelles technologies - information, communication - et la participation, ce qui constitue un sujet intéressant. Mais on leur a un peu forcé la main pour qu'ils embarquent avec eux le projet de réseau de Charleroi qui est bien plus sur des questions de gouvernance impliquant différents niveaux d'administration – ce qui constitue un sujet un peu différent – et je ne sais pas jusqu'à quel point les deux projets ont pu entrer en synergie.

Maintenant qu'[URBACT](#) fonctionne et qu'il y a une équipe qui le pilote, j'ai pris un peu de recul et je ne suis plus de si près ce qui se passe dans les réseaux. Ça vaudrait le coup d'interviewer une personne de l'équipe d'[URBACT](#).

En ce qui concerne plus spécifiquement [Partecipando](#), dans la mesure où j'ai des relations plutôt soutenues avec la ville de [Bordeaux](#) à travers URBAN, ils ne manquent jamais de m'inviter à leurs activités. Ils m'avaient convié à leur séminaire [Partecipando](#), il y a quelques temps et j'ai vraiment été surpris par la qualité des débats.

Comme vous le savez, un des principes de ces réseaux, c'est que le programme [URBACT](#) impose de réserver un financement important pour de l'expertise. Cela permet de faire appel à des universitaires, des consultants choisis par les villes et qui les aident dans leur travail. Ils aident également les différentes villes - qui ont souvent des visions très hétérogènes - à se retrouver sur des concepts communs. [Partecipando](#) de ce point de vue a fait un choix assez particulier puisque chaque ville du réseau a recouru à son propre expert pour suivre l'expérience locale de participation.

L'entretien avec Rudolph Niessler : « Former des citoyens selon nos objectifs de société moderne, basée sur l'individu responsable et qui développe ce sens de la responsabilité dès un très jeune âge »

« La participation - mais cette fois aux élections - est un indicateur qui permet de savoir où l'on en est, mais pas forcément exactement en matière de « démocratie participative ». Il y a plusieurs façons de l'approcher. Il faut prendre en compte la grande piste de l'éducation. Il s'agit d'une piste essentielle car l'éducation détermine le développement sur le très long terme. Si des enfants de 10-12 ans ne vont pas à l'école, s'ils sont hors de l'école, ils commencent à établir leurs propres façons de vivre. C'est une situation qui est génératrice de grands risques. Et sur ce point la France est peut-être l'Etat-membre le plus expérimenté. Nous sommes très curieux de savoir comment vous maîtrisez cela. Au Havre, à Strasbourg, par exemple, il y a de très bons projets pour contribuer à motiver les jeunes gens à aller à l'école, en partant d'eux-mêmes. Par exemple, l'ordinateur les intéresse : si c'est bien présenté, ils comprennent que ce n'est pas seulement pour jouer, mais aussi pour faire autre chose.

Je vous parle là de méthode, mais cela constitue un ensemble puissant pour former des citoyens selon nos objectifs de société moderne, basée sur l'individu responsable et qui développe ce sens de la responsabilité dès son très jeune âge. C'est une piste très reconnue. »

Il s'agissait bien sûr de pouvoir entendre et donner à lire des témoignages permettant de concourir à l'établissement de faits concernant la participation, la démocratie et la Politique de la Ville. Cependant, il s'agissait aussi de donner des pistes permettant d'éclairer les idées mises en oeuvre dans les débats et les actions. Pour ce faire, nous avons opté pour la diversité la plus grande possible du point de vue des références politiques et philosophiques.

L'entretien avec Patrick Braouezec : « La notion d'appartenance à une classe ou, du moins, si on ne veut pas rentrer dans le discours marxiste, à un collectif qui partage quelque chose, un projet, se pose aujourd'hui comme question à la société française »

« La notion d'appartenance à une classe ou, du moins, si on ne veut pas rentrer dans le discours marxiste, à un collectif qui partage quelque chose, un projet, se pose aujourd'hui comme question à la société française. Je trouve d'ailleurs que la droite, et dans une certaine mesure aussi le PS, en ne visant pas les mêmes couches, s'arrangent bien de ça. Ils l'organisent bien. Ils jouent sur des publics, des clientèles électorales autour de questions, de thèmes qui ne rassemblent pas. Ils font leurs courses, ils ont des discours qu'ils envoient à différentes catégories sans que ça fasse un projet collectif. Cela marche plus ou moins bien, ce qui fait les différences de résultats aux élections mais il n'y a pas de vision collective. Ce sont des relations d'intérêt. Il s'agit presque de lobbying ou d'achat au sens où l'on vend une idée pour capter des voix. Nous ne sommes plus dans le projet collectif. Pourquoi ne sommes-nous pas capables de porter un projet politique qui dise à l'ensemble des salariés, au salariat : « Vous avez un intérêt commun » ? Quand je dis salariat, je dis aussi les chômeurs. Le chômage est un état passager, ce n'est pas un statut ni une catégorie : le chômeur n'est pas installé dans son chômage de manière définitive. Un chômeur est pour moi un salarié sans emploi, comme le RMIste. Alors, comment parle-t-on aux salariés sans emploi, comme à l'ingénieur ou au cadre supérieur qui, de fait, ne vit que de son salaire, comment leur dit-on : « Nous avons un projet à partager en commun » ? Je trouve que dans ces exercices de Démocratie participative, c'est très intéressant car on peut rassembler des gens de diverses origines, qui ont les fonctions, les emplois les plus divers dans la société. »

L'entretien de Georges Gontcharoff : « On peut cartographier les secteurs paroissiaux qu'ils dirigent et s'apercevoir que ce sont ceux où la Politique de la Ville est animée par les militants de terrain les plus actifs »

« J'ai déjà parlé de l'importance des chrétiens dans cette mouvance. Comme « Citoyens 60 » et « Vie Nouvelle », mouvements symbolisés par Jacques Delors, l'AELS, le PSU, les GAM, les militants locaux du cadre de vie et du développement local rassemblent de nombreux chrétiens évoluant paisiblement vers le socialisme. Il faut aussi rattacher cette transformation à ce qui se passe à l'intérieur de l'Eglise catholique : les paroisses « communautés missionnaires », les prêtres-ouvriers, les théologiens dominicains condamnés par Rome, la JEC, la JOC, le MRJC de plus en plus en pointe. Pensons par exemple à la Bretagne où de nombreuses municipalités de droite sont conquises par une gauche intégrant des chrétiens, ou même conduite par eux. La municipalité d'Edmond Hervé, à Rennes, est emblématique de ce mouvement. Une partie de ces chrétiens qui s'engagent sont encore séduits par le « grand frère » communiste, et même adhérent au PC ou à la CGT par solidarité avec la classe ouvrière. Des paroisses ouvrières, voire ouvrières poussent dans ce sens. Mais la plus grande partie chemine, sans état d'âme, de la « Nouvelle Gauche », à « l'Union de la

Gauche Socialiste » et au PSU. De nombreux adhérents de l'ADELS appartiennent à cette mouvance. La SFIO n'attire pas et sert même de repoussoir : nous sommes à l'époque du molletisme et de la guerre d'Algérie. [...] Il faut d'une part bien comprendre les évolutions de l'Eglise catholique institutionnelle : on passe d'une vision traditionnelle qui a dominé tout le XIX^{ème} siècle et toute la première moitié du XX^{ème} siècle (le spirituel tournait les hommes vers l'au-delà et se préoccupait peu de notre « vallée de larmes ») à une vision, notamment post-conciliaire, qui fait obligation aux croyants de s'engager, ici et maintenant, dans les combats destinés à améliorer le monde et la situation des hommes qui y vivent. L'engagement des chrétiens dans la politique (au sens général en non partisan), c'est-à-dire l'engagement des chrétiens « dans la vie de la cité » en découle. Des théologiens, des prêtres à la tête de « paroisses missionnaires » poussent dans ce sens, aussi bien en France qu'ailleurs dans le monde. La Mission de France, la Mission de Paris, les Fils de la Charité sont des communautés de prêtres qui engagent leurs paroissiens à entrer dans les luttes locales, quitte à collaborer avec les communistes qui occupent le même terrain. On peut cartographier les secteurs paroissiaux qu'ils dirigent et s'apercevoir que ce sont ceux où la Politique de la Ville est animée par les militants de terrain les plus actifs et les plus idéologiquement armés. Certains vont jusqu'à dire que le développement social local se définit d'abord comme un humanisme : il mise sur un citoyen conscient (ou conscientisable), désireux de s'inscrire dans une action collective, solidaire des tous ses voisins (ses frères) d'un même territoire, quelles que soient leurs origines sociales ou ethniques, oeuvrant d'une manière volontaire pour « prendre son avenir en mains ». [...] C'est probablement le « personnalisme » d'Emmanuel Mounier qui exprime le mieux les motivations et les intentions de ce mouvement. Dans certains pays du Tiers-Monde, cette évolution va même encore plus loin. Que l'on songe à l'importance de la « théologie de la Libération », en Amérique Latine. [...] Beaucoup de pionniers de la Politique de la Ville appartiennent à ce courant d'un « socialisme à visage humain ». Ils insistent, dès 1975-1977, sur le caractère indispensable de la mobilisation populaire pour réussir les réhabilitations. Les politiques, même bien intentionnés, ne feront pas le bonheur du peuple sans le peuple. »

L'entretien de Nathalie Pitrou : « La mise en place des Conseils de quartier à Issy-les-Moulineaux n'a rien à voir avec celle des villes qui ont installé les Conseils de quartier par obligation, qui ont désigné chacun de leurs membres et qui viennent une fois par trimestre faire une réunion d'information. C'est vraiment lié à la personne d'André Santini. »

« L.F. : Vous me disiez que le Député-Maire André SANTINI était allé au Brésil. Nous avons évoqué le désinvestissement des citoyens pour le vote. A votre avis, y a-t-il d'autres racines à cette volonté de mettre en place des dispositifs participatifs ?

N.P. : Oui, son approche militante, bien sûr ! C'est dans la culture du dirigeant de la Ville, du Député-Maire de la Ville, qui est un grand militant ; c'est quelqu'un qui aime le terrain, qui arpente toutes les rues de sa Ville. Pas une semaine ne s'écoule sans qu'il se rende sur un marché. Il connaît chacun des nouveaux commerces qui se créent. Dès qu'un feu tricolore se dérègle sur la Commune, il est au informé. Mais, il n'y a pas d'histoire particulière ; je crois vraiment que c'est lié à la personnalité de notre Député-Maire ; il n'y a que lui qui puisse impulser les choses de cette façon-là. La mise en place des Conseils de quartier à Issy-les-Moulineaux n'a rien à voir avec celle des villes qui ont installé les Conseils de quartier par obligation, qui ont désigné chacun de leurs membres et qui viennent une fois par trimestre faire une réunion d'information. C'est vraiment lié à la personne d'André Santini.

L.F. : D'accord. A une conception de la Politique ?

N.P. : Tout -à-fait »

Outre ces quelques principes de base, le choix de gens à rencontrer s'est également fait au fil de l'enquête, à partir des indications données par certains de mes interlocuteurs. Soit qu'ils me conseillaient de rencontrer telle personne pour compléter, préciser ou étendre leurs propos, soit qu'ils m'incitaient à en contacter d'autres qui n'appartenaient pas à leurs réseaux de relations en matière de démocratie participative et qui pourraient donner un regard différent, voire contradictoire sur la question.

J'ai aussi tenté de rencontrer des acteurs ayant été en contact avec (ou ayant promu) des expériences variées en matière de démocratie et de participation (montages de divers type de « conseils », dispositifs ad hoc dans le domaine de l'aménagement par exemple, budget participatif, réseaux, colloques et rencontres, etc.). On trouvera une description de l'ensemble de ces démarches dans le chapitre Les entretiens avec les acteurs de la participation.

Orientations bibliographiques

Comme nous l'avons dit, l'enquête ne s'est pas limitée aux entretiens, elle a consisté aussi en une plongée dans la littérature concernant le sujet : qu'il s'agisse d'ouvrages de recherche, de rapports ou de textes juridiques consacrés pour tout ou partie à la question, que ce soit les textes disponibles sur les sites Internet des différentes structures concernées, que ce soit les documents dont les acteurs rencontrés ont recommandé ou suggéré à un titre ou un autre la lecture (cf. liste des textes dont un extrait a été reproduit à la fin de cette présentation).

Trois articles ont été adjoints au corpus des transcriptions des entretiens. L'un est de Marcus Zepf, Monique Vareilles, Jean-Yves Toussain, Monique Zimmerman, le second de Sergio Porta professeur au polytechnicum de Milan, le troisième de Jean-Jacques Terrin professeur à l'école d'architecture de Versailles. Bien d'autres articles auraient évidemment mérité d'être cités dans une pareille anthologie.

Ces textes ont été sélectionnés parce qu'ils nous ont semblé présenter des apports évaluatifs, critiques (parfois corrosifs) et novateurs concernant les démarches de participation dans le cadre ciblé du développement urbain, interrogeant, au moins pour deux d'entre eux (Jean-Jacques Terrin et Sergio Porta) les supports textuels et techniques qui rendent compte ou rendent possibles les démarches participatives dont ils parlent :

Marcus Zepf, Monique Vareilles, Jean-Yves Toussain, Monique Zimmerman : On peut alors se demander si l'on ne rencontre pas à cet endroit, une autre limite qui renvoie aux croyances dans la possibilité de faire (fabriquer) sans pouvoir (sans prendre le risque de choisir et de faire)

« Au premier abord, l'analyse des limites du projet de concertation à Villeurbanne présente un résultat plutôt restreint par rapport à la véracité et à l'authenticité du processus de concertation dans ce projet d'aménagement. Les objectifs ambitieux de création d'un dispositif de démocratie participative aboutissent à un exercice bien contrôlé : absence plutôt évidente d'enjeux de concertation, un cadre assez institutionnel, formel et proche de l'appareil politico-administratif et une assemblée qui semble être sélectionnée pour sa capacité à ne pas dépasser les limites d'un débat modéré et consensuel.

Malgré ces limites, on ne peut pas parler d'une intention hypocrite de la part des organisateurs de la concertation. On constate plutôt une logique d'action proche de la logique d'un décideur qui se voit confronté à des terrains dangereux qui, selon l'expression courante d'un certain nombre de responsables politiques et techniques «risquent de nous sauter en pleine figure». Cette logique d'action tente de s'ancrer dans des démarches de concertation modestes pour ne pas provoquer de confrontations violentes parmi les participants susceptibles de mettre un terme à ce genre d'expérience de débat.

On peut alors se demander si l'on ne rencontre pas à cet endroit, une autre limite qui renvoie aux croyances dans la possibilité de faire (fabriquer) sans pouvoir (sans prendre le risque de choisir et de faire) : entendu par là qu'il serait possible d'établir un monde consensuel qui serait le plus parfait des mondes puisqu'il serait un monde sans conflits et sans confrontations, c'est-à-dire aussi sans choix, puisqu'il n'y aurait plus qu'un dessein juste qui s'imposerait de lui-même. La limite tient aux représentations relatives au fonctionnement des institutions politiques et démocratiques : la démocratie est-elle la fin des conflits dans la recherche perpétuelle des «voies vraies» parce qu'elles se situent en dehors du conflit ? Ou bien la démocratie est-elle l'expression des conflits sur le mode pacifique? Dans le premier cas, l'existence d'un consensus présuppose les conditions d'un dessein juste et légitime qui s'imposerait comme tel à l'ensemble de la société. Dans l'autre cas, l'existence du conflit ne fait que la preuve de la diversité du monde, des choix toujours ouverts, c'est-à-dire, au sens de Castoriadis, de la possible production de l'altérité, c'est-à-dire aussi de la production de nouveauté. » (« La Concertation dans l'aménagement. Le cas d'un projet d'espace public à Villeurbanne dans l'agglomération lyonnaise. »)

Jean-Jacques Terrin : « Compte tenu de la diversité des multiples acteurs, décideurs, professionnels et usagers, qui gravitent autour du montage et de la conception d'une opération, la recherche de ce langage commun devient de plus en plus problématique. »

« Techniques et représentation

Tout projet est à la fois un moyen de compréhension, d'expression, de persuasion et de communication. Il véhicule un message pour part implicite et pour part explicite. Sa représentation repose donc sur un langage partagé. Compte tenu de la diversité des multiples acteurs, décideurs, professionnels et usagers, qui gravitent autour du montage et de la conception d'une opération, la recherche de ce langage commun devient de plus en plus problématique. Si les plans, croquis, perspectives et autres modes de représentation en trois dimensions constituent toujours les outils traditionnels des débats et des négociations autour du projet, les outils numériques, notamment les images de synthèse, offrent des avancées indéniables pour faciliter la perception de l'espace tant par les renseignements qu'ils donnent sur les volumes, les jeux de lumières, de couleurs et de textures que sur les parcours et les visites virtuelles qu'ils autorisent. Certains outils numériques proposent des explorations multidimensionnelles qui permettent d'intégrer d'autres approches que la seule dimension visuelle. Ils peuvent constituer un moyen efficace de communication et de dialogue entre les acteurs du projet en raison de leur fluidité, leur maniabilité et leur capacité d'évolution en temps presque réel.

De nombreuses techniques visent à simuler des conditions d'ambiance d'un projet. La simulation facilite l'anticipation des impacts d'un projet sur les plans thermique, sonore, de la pollution de l'air, ... et permet de faire remonter en amont du projet des données d'ordre technique et physique. Lors de l'exploration d'un scénario, elle rend possible la comparaison entre deux propositions, facilite le débat, permet la validation et la description de la solution retenue au travers d'intentions explicites pour tous les acteurs du débat. Les expertises qui proposent ces outils peuvent assumer deux rôles dans la conduite d'un projet. D'une part, elles permettent de restituer et de communiquer au maître d'ouvrage et au futur usager certains effets sensibles du projet. D'autre part, elles simulent dès la phase amont de la conception du projet des phénomènes physiques et facilitent ainsi une décision concertée à des stades relativement précoces du projet. »
(Technologies de simulation et pratiques de projet urbain)

Sergio Porta : « Pour chaque renonciation à l'interprétation, il y a un monde plus pauvre et plus stupide et non pas un monde plus vrai, ni nécessairement un monde plus juste, me semble-t-il. »

« Et notre Icare a aussi une troisième face (mais peut-être est-ce toujours la seconde), particulièrement faible, quasi évanescence : il est question, là, de penser que l'interprétation en tant que telle est une chose désormais quasi-imprésentable et de renoncer au point de vue scientifique. Urbanistes ou anthropologues qui se dépouillent de leur propre veste, essaient – pour se dénuder face aux énoncés – de se limiter à... les énoncer. Face à cela, je me demande : est-ce qu'il n'y a pas précisément là une autre forme d'abrasion ?

Est-ce que les points de vue des anthropologues ou des urbanistes ne devraient pas être celui de la prise en compte de toutes les formes de la réalité qui constituent celle-ci, l'enrichissent, particulièrement sur un mode surprenant ou avec une vision perspicace ? Pour chaque renonciation à l'interprétation, il y a un monde plus pauvre et plus stupide et non pas un monde plus vrai, ni nécessairement un monde plus juste, me semble-t-il. Si la biodiversité est une valeur pour les naturalistes, ne pouvons-nous, même par jeu, également penser que "l'épistémodiversité" est une valeur pour la connaissance ?

C'est pourquoi je crois que mon propre point de vue, techniquement instruit, doit être exprimé. Il ne « peut » pas l'être : il « doit » l'être. Je crois qu'il s'agit d'un devoir moral de nous tous qui travaillons dans la recherche scientifique : nous devons exprimer notre point de vue avec ampleur et correction en explicitant les modalités et les références, sans se cacher dans les jargons et sans embrouiller les cartes, en un mot et en insistant encore : avec honnêteté disciplinaire. En fondant notre avis. En le fondant dans la discipline. Et en l'ouvrant au monde. Sans peur. Sans arrogance. Avec, ce que j'appellerais "l'esprit de service". » (Et si Icare choisissait le labyrinthe ?)

Outre ce choix de textes écrits pour l'occasion, cités in extenso ou sous forme d'extraits et incorporés à la présentation des entretiens, nous nous sommes plus particulièrement appuyés pour notre analyse sur :

- Le Rapport au premier ministre du 15 octobre 1999 relatif au principe de précaution, présenté par P. Kourlisky et G. Viney
- Le Petit guide de l'évaluation des politiques publiques, DF 1996
- La querelle des universaux . De Platon à la fin du Moyen Age d'A. de Libéra. Coll. Des Travaux, Seuil, 1996
- Correspondance et jeux de société. La FAEPU, Formation à l'Animation d'Espaces Publics Urbains, capitalisation d'une expérience collective singulière, « arpenteurs », CNV, nov.2004
- Ensemble refaire la ville. Rapport au premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, H.Dubedout, Doc. Franç., Coll. Rapports officiels, Janvier 1983,

Rendre compte des débats en cours, et synthétiser des propositions de travail

La première ambition de ce rapport est assez classique. Il s'agit de rendre compte de ce que le chargé d'enquête a entendu et de ce qu'il pense avoir compris à l'écoute des personnes qu'il a rencontrées, concernant le sujet de l'étude. C'est ce que je me suis attaché à faire :

- en partie dans cette présentation
- dans le chapitre « présentations des entretiens » (cf. encadré ci-contre) dans lequel on trouvera donc un descriptif des dispositifs auxquels les acteurs nous ont expliqué avoir pris part, (voire qu'ils ont accompagné ou suscité), ainsi qu'une reprise des principales analyses et attentes qui ont pu être formulées vis-à-vis de l'Etat central en général et de la DIV en particulier concernant cette question.
- dans le chapitre « Analyse » qui se propose de rendre compte des principaux points de repère structurant les débats entre les différents interlocuteurs rencontrés et plus largement dans une partie de la littérature consacrée à ce sujet (qu'elle soit scientifique, politique ou administrative). Il met en lumière les convergences et les divergences en ce qui concerne les attentes par rapport à l'action publique en matière de participation et débouche sur les propositions du chapitre « Pistes de travail ».

L'enquête a été commencée sans a priori (fort ceux concernant les début de la construction de « l'échantillon »). Le choix fait de concert avec le commanditaire n'était pas de vérifier une hypothèse à partir d'exemples que l'ONZUS ou le cabinet LFRE auraient pu analyser dans des études précédentes. Je note cependant que la vivacité des controverses entre les différents points de vue, l'inventivité des procédures et des raisonnements, le sentiment d'urgence

dynamique liée aux enjeux ne sont pas sans rappeler les débats dont j'ai eu à rendre compte dans l'étude commandée par la Mission du Patrimoine Ethnologique concernant l'histoire locale (qui fut publié dans le recueil Une histoire à soi sous forme d'article condensé et titré « L'abbé et le

La répartition des entretiens en section est donc faite de la façon suivante :

Section I : « l'Etat central » (soit, le Conseil National des Villes avec Céline Braillon, la Délégation Interministérielle à la Ville avec Emmanuel Dupont) ;
Section II : « la dimension Européenne » (La Direction Générale Regio avec Rudolph Niessler, Le programme URBACT : Jean-Loup Drubigny, la Délégation Interministérielle à la Ville : Gilles Garcia),
Section III : « les élus locaux »

(dans la sous-section « les villes », on trouvera des entretiens concernant Issy-les-Moulineaux avec Nathalie Pitroux, Saint-Denis avec Patrick Braouezec, Bordeaux avec Véronique Fayet, dans la sous-section Régions, on trouvera un entretien concernant la région Poitou-Charentes avec Ségolène Royal) ;

Section IV : « les associations » (L'ADELS : avec Georges Gontcharoff, le CARNAQ et l'ADA 13 avec Jacques Remond, l'université du citoyen : avec Céline Gomez et Slimane Bouselmania) ;

Section V « Parcours » : consacré à deux itinéraires professionnels et intellectuels contrastés : celui de Pierre Mahey (Arpenteurs) et celui de Vincent Léna (anciennement au Cabinet du ministre de la Ville et actuellement à la cours des comptes, élu local et dirigeant associatif)

Section VI : Urbanisme et participation. Articles. (Avec les textes de J.Y Toussaint, S. Vareilles, M. Zepf, M. Zimmermann ; S. Porta ; JJ Terrin)

bidonville¹³ »). La conclusion était que : « Les "quartiers" dits de "banlieue" sont souvent vus comme des lieux d'unanimité dans le "mal être" ou au mieux de dualité quant à la misère du monde (d'un côté les jeunes voyous violents, de l'autre des adultes apeurés). Je tiens qu'à l'issue de ce travail on peut dire qu'en ce qui concerne la " production " de l'histoire locale, il s'agit de lieux de pluralité. "Histoire", "temps", "local", autant de catégories polysémiques, autant d'enjeux de sens et de pouvoir, s'inscrivant dans des ensembles cohérents, des "régimes d'historicité" repérables et différenciés.[...] Il me semble [...] que ces différents régimes d'historicité participent d'un débat, parfois vif, qui type la situation des acteurs (qu'ils soient hommes politiques, fonctionnaires locaux ou de l'Etat central ou bien encore de la politique de la ville, militants ou bénévoles, intervenants divers, voire membres d'équipes de recherches en sciences humaines) dans ce lieu où se conjuguent la fin d'anciennes modalités de la politique et les tâtonnements de nouvelles, la mise en place de principes d'action municipaux et de directives émanant de ladite politique de la ville et des tentatives de " modernisation de la fonction publique ". Sur le fond de l'interminable transformation de l'économie qui y focalise la violence sociale dont elle est porteuse, en même temps que la réalisation de projets de développement tout à fait considérables [...]. A l'observation, les prises de positions ne sont pas souvent stables. Alliances, conflits, et retournements des points de vue s'enchaînent (y compris, on l'a vu, dans la succession des énoncés d'un même discours), tandis que chacun cherche son chemin, l'approbation des habitants ou d'une fraction significative d'entre eux (à un titre ou à un autre) et... des pourvoyeurs des différents moyens utiles à la réalisation de ses projets. »

Ecrites dans le langage de la recherche, ces considérations ne sont pas loin de celles que la présente étude nous a permis de faire : le souci de la ville en tant que polis, l'action publique qui en découle sous forme d'une « politique de la ville », l'action des habitants, des agents de services publics à qui on laisse la possibilité de s'investir dans un projet enthousiasmant, l'apport d'intellectuels qui ne peuvent pas ne pas se penser « engagés » par rapport à leurs contemporains dans des lieux où l'histoire se fait, continuent, lorsque les moyens sont à disposition, de générer de la créativité, des formes civiques nouvelles, de renouveler des problématiques que l'on croyait vouées à une retraite poussiéreuse.

Construire des données utiles

Les nécessités de ce travail de compréhension et d'analyse des différents points de vue ont rejoint la volonté de faire de cet ouvrage un outil, c'est à dire un objet utile, utilisable à des fins qui soient celles de ses utilisateurs. D'où la nécessité qu'il ait une forme « ouverte ». C'est pourquoi, en nous appuyant sur l'expérience menée à l'occasion du traitement du recueil consacré au Salon des services du 17 octobre 2003 qui s'est tenu sur le site de la Compagnie des Magasins Généraux¹⁴, nous avons tenté d'y insérer des informations et des données aussi bien construites qu'il était possible et des moyens de les appréhender, soit directement, soit en « navigant » à travers le texte, lui conférant une fonctionnalité de « catalogue des ressources ».

¹³ In Une histoire à soi. Figuration du passé et localité, Collection ethnologie de la France n° 18, ed. de la Maison des sciences de l'homme, Paris.

¹⁴ Le développement des services. Comment créer les conditions du « mieux vivre ensemble » sur le territoire de Plaine commune ? Salon des services, 17 octobre 2003. Parc des portes de Paris, compagnie des Magasins Généraux. Coordination V. Poupard, D. Roditi, P. Vuidel. Conception du document, transcriptions, synthèses et annexes, L. Faraldi et C. Pessis, Conception et réalisation graphique, C. Zimmermann,

Comme nous avons eu l'occasion de le dire plus haut, le premier souci a été un travail de retraduction, dans une langue écrite, de propos tenus par oral, tout en restant au plus près de ceux-ci et en tentant de garder le dynamisme de l'interview. Et tout en permettant à nos interlocuteurs de garder le contrôle sur ce qu'il allait en être restitué. Si nous avons pu, je l'espère, retranscrire en grande partie la richesse des réflexions dans le mouvement de leur constitution et dans l'interaction de l'échange, restait un problème important. En refusant de passer la « moulinette » de la synthèse écrite par un rédacteur unique, omniscient et tout puissant les exposés des personnes rencontrées, nous nous retrouvions devant des textes longs. C'est pourquoi nous avons mis en place des instruments un peu particuliers (en plus de la classique table des matières) qui constituent une aide à la lecture et une facilitation de l'analyse que chacun peut vouloir développer à partir de cet ensemble de textes.

En premier lieu nous avons créé un index fourni et analytique possédant sept clefs principales :

- Ø « Acteurs » (ce qui inclut aussi le nom des auteurs)
- Ø « Expériences » (qui permet entre autres de retrouver ce qui concerne chacune des localités qui a tenté une démarche participative et dont il est question dans ce texte)
- Ø « Lois » (qui permet de retrouver tous les textes de loi cités dans le corps du texte)
- Ø « Modalités » (qui concerne donc les façons de faire)
- Ø « Notions »
- Ø « Outils » (qu'ils soient procéduraux, administratifs, techniques, etc.)
- Ø « Structures » (institution, association,...)

On peut retrouver des usages différents de certains termes en passant par des « clefs » différentes.

Cet index analytique est situé en fin de volume.

Mais le passage par l'index peut se révéler inadapté quand les textes se répondent directement par le truchement d'un nombre restreint de mots qui renvoient inmanquablement à l'un des entretiens ou des articles présents dans le recueil : c'est le cas lorsqu'il s'agit du nom des personnes, de la structure au sein de laquelle elles travaillent au moment de l'entretien ou d'une action ou d'un dispositif avec lequel elles ont rapport étroit et spécifique. C'est, par exemple, le cas de « l'[Université du citoyen](#) ¹⁵ » pour « [Slimane Bouselmania](#) » ou « [Céline Gomez](#). »

Dans tous ces cas les termes concernés sont écrit en bleu, soulignés et munis d'une note de bas de page qui indique où l'on peut trouver l'entretien pertinent correspondant.

Comme nous l'avons vu plus haut, les textes issus des entretiens sont complétés par des extraits de documents qui peuvent présenter par eux-mêmes un intérêt pour le lecteur ayant besoin de références concernant la démocratie participative (y compris en ce qui concerne les sites Internet). C'est pourquoi nous en avons dressé une liste présentée en fin de volume.

¹⁵ Concernant [l'Université du Citoyen](#), cf. l'entretien de [C. Gomez](#) et [S. Bouselmania](#) section IV : Les associations

Présentation des entretiens

Les comptes-rendus partiels qui constituent ce chapitre ne prétendent pas être des synthèses des entretiens accordés par les divers interlocuteurs. On y trouve :

- le descriptif des dispositifs participatifs
- la description la plus fidèle qu'il m'a été possible de faire de leurs recommandations concernant le développement de la démocratie participative
- le renvoi aux documents adjoints aux textes des entretiens.

Loin de se vouloir une tentative de résumé de la pensée de nos interlocuteurs, ces comptes-rendus sont un des moyens de se repérer dans la manière dont celle-ci se donne à travers les textes élaborés à partir des entretiens qu'ils nous ont accordés.

Concernant les articles directement écrits par leurs auteurs, ont été reproduits les passages des textes qui paraissaient le mieux en présenter le contenu.

Section I : L'Etat central. La Politique de la Ville

Le CNV et la DIV sont les deux principales instances étatiques de la Politique de la Ville. Les deux chargés de missions qui ont été responsables du dossier « participation » dans chacune de ces structures à partir de la fin des années 90, Céline Braillon pour le Conseil National des Villes et Emmanuel Dupont pour la Délégation Interministérielle à la Ville, ont bien voulu nous répondre. Ce qui permet de recueillir, entre autres, leurs appréciations croisées sur le développement de la thématique de la participation dans la phase de montée en puissance de la seconde génération de contrats de ville (2000-2006).

Céline Braillon

Céline Braillon est chargée de mission au Conseil National des Villes depuis 1998 sur les questions de démocratie participative, d'intégration et de lutte contre les discriminations. Le CNV comporte 55 membres répartis entre « élus », « professionnels/techniciens » et « associations/habitants ». Claude Bartolone a chargé cet organisme d'accompagner les démarches concernant la participation des habitants dans le cadre de la Politique de la Ville. Présidé par le Premier Ministre le CNV doit rendre des avis¹⁶ et « mettre en débat, créer le débat » entre les différents protagonistes de la Politique de la Ville (locaux, nationaux, internationaux).

« C'est pour cette dimension de débat, de confrontation de points de vue, que le Festival International de la Ville, de Créteil a été créé de 1999 à 2002. Nous avons créé "Place Publique", dans ce même mouvement qui était un lieu de confrontation partant du point de vue des habitants. Pour propager cette culture de participation dans l'évolution en cours, pour créer de l'échange, du débat, on pensait qu'il fallait que les groupes d'habitants puissent se réunir.»

Suite à l'avis concernant la loi sur la démocratie de proximité de 2002, le Ministre de la Ville a demandé au CNV de se constituer en Conférence permanente de la démocratie participative « pour entériner [sa] manière de fonctionner à l'interne et en synergie avec des réseaux d'acteurs différents »¹⁷.

Dans cette perspective, différentes formes ont été mises en œuvre : des "terrains d'analyse", des consultations de réseaux professionnels, d'acteurs / habitants, /élus, entre autres.

Céline Braillon prend, lors de l'entretien, l'exemple de la Formation d'Animateurs d'Espaces de débat Publics Urbains¹⁸ mise en place par [« arpenteurs »](#)¹⁹, Habitat et Développement à Louvain la Neuve et l'Institut Social de Lille. Elle précise : « Cette formation doit être ouverte non seulement à

¹⁶ Cf., par exemple, Extrait de l'Avis du CNV concernant le projet de loi « Démocratie locale » cité p.7

¹⁷ « C'est aussi dans cette logique que je souhaite la création d'une conférence permanente de la démocratie locale et des conseils de quartiers, dont l'animation serait confiée au Conseil National des Villes. Le CNV pourrait dans ce cadre, organiser régulièrement des débats dans toutes les régions, pour confronter les points de vue des élus, des habitants et des professionnels et procéder à des évaluations annuelles sur cette question. » Cf. l'extrait du Discours de Claude Bartolone, Ministre délégué à la Ville lors de la rencontre nationale des conseils de quartier et de la démocratie locale, vendredi 18 mai 2001 à Paris, Cf. également l'extrait de la CIRCULAIRE DU MINISTRE DELEGUE A LA VILLE DU 14-10-99 RELATIVE A LA NEGOCIATION DES CONTRATS DE VILLE 2000-2006, 14.10.99, SCOP.D. N° 99015859, signée de Claude Bartolone cité p.20

¹⁸ Pour une présentation de Correspondances et jeux de sociétés. La FAEPU, Formation à l'Animation d'Espaces publics Urbains, capitalisation d'une expérience collective singulière cf. p16-17

¹⁹ Sur [« arpenteurs »](#) dans la section 5 : Parcours

la personne qui pourrait être « formatée pour » comme « le technicien jeunesse » et qui deviendrait l'animateur, mais aussi à des habitants engagés dans des processus de participation, des élus, des chefs de projet, qui peuvent prendre en charge un morceau de cette affaire. En plus, avec les prérogatives actuelles des Conseils Régionaux et des Conseils Généraux, c'était quelque chose qu'on avait envie de valoriser. » L'idée étant que ce type d'outil permet, localement, non seulement de « créer le débat », mais aussi « d'en faciliter l'émergence ». Aussi elle affirme que « former des gens, renforcer leur capacité d'animation, c'est [...] quelque chose d'extrêmement important que les collectivités, quelles qu'elles soient, doivent prendre en charge. »

- Le CNV organise ou co-organise également des rencontres comme celle de Mulhouse en partenariat avec l'Association des Maires des Grandes Villes de France et qui avait pour thème : « démocratie locale et décision »²⁰ ou les Assises de la citoyenneté (Quatrième du nom) qui se sont tenues le 22 novembre 2003 à Montreuil.

En ce qui concerne le renouvellement urbain, le CNV travaille avec la Caisse des Dépôts et Consignations. De ce partenariat est issu « un outil » principalement à destination des techniciens, sur la façon d'impliquer les habitants dans un projet de renouvellement urbain²¹. Céline Braillon précise que l'heure actuelle est celle d'une « deuxième phase où sont engagés le CNV et la Caisse des Dépôts et Consignations ». « Avec Rose-Marie Royer », explique-t-elle « nous sortons des fiches d'expériences et des éléments de méthode. Autour de cela, nous avons organisé un séminaire, en février-mars dernier. » Cependant, explique-t-elle, « comme la direction du renouvellement urbain de la CDC a disparu, c'est plutôt nous qui sommes porteurs de cela. »

Elle pointe, par ailleurs, un certain nombre d'écueils auquel s'est heurté le travail du CNV en matière d'accompagnement de l'extension de la démocratie participative. C'est ainsi que si elle indique que « l'action de Claude Bartolone a produit un effet levier », elle estime que la première « stratégie globale d'intervention » était insuffisante : en fait « c'est un échec de la ville entière dont il faut s'occuper ». Elle explicite ce point de vue en précisant qu'il ne « s'agit pas de " faire de la participation " uniquement pour les quartiers en difficulté » ce qui risquerait de provoquer « un discours boomerang » du type : « il y en a marre que la participation des habitants ne soit que là où il y a des difficultés, c'est-à-dire pour boucher les trous dans les quartiers. »

Ce phénomène de « stigmatisation » spatiale, l'amène à poser géographiquement différemment le problème : « Il faudrait aussi se poser la question du territoire, c'est-à-dire de la complexité des territoires et il faudrait donc mener une réflexion autour de chaque échelle de territoire : quartier, ville, agglomération. » Ce qui, selon elle, « dépasse largement la Politique de la Ville. »

Elle signale aussi des échecs en matière de transferts trop directs d'expériences ou de dispositifs d'un site à un autre. « Du coup » explique-t-elle, « c'est la notion de réseau qui s'est développée: l'échange d'expériences²², la conceptualisation, les outils d'analyse, des méthodes, pouvaient être construits à partir d'apports venus d'ailleurs. »

Vers la fin des années 90, le CNV a aidé à la constitution du réseau "Rêve d'habitants" regroupant

²⁰ Pour une présentation de la rencontre et des citations des intervenant, cf. document reproduit p32-33

²¹ Pour une présentation de l'ouvrage La participation des habitants dans les projets urbain. Monographies, cf. p21-22

²² Sur l'ATU de Grande-Synthe qui, pour elle, est un point de départ cf. la page du site d' « arpenteurs » qui lui est consacré, cité p22

des collectifs et à celui d'[HACER](#)²³ (citoyens européens en réseau) au niveau européen. Céline Braillon évoque également "capacitation citoyenne" et « tout ce qui concerne l'échange international Nord-Sud ».

- elle propose que « l'Etat balaye devant sa porte. » A savoir qu'il se réorganise et qu'il développe aussi de nouveaux modes de gouvernance. « La participation ce n'est pas seulement les habitants. Il faudrait certainement qu'il y ait plus de concertation entre les agents de l'Etat et puis peut-être faudrait-il que les agents de l'Etat puissent aussi être davantage en lien avec les populations. » (Ce qui, pour elle, concerne également les modes de fonctionnement des associations vis-à-vis de leurs adhérents et de leur éventuel public)

- elle pense qu'il « faut réfléchir à l'articulation entre l'économie solidaire et le développement de la citoyenneté. »

- elle se pose également la question de la formation des agents des collectivités locales : « il faudrait faire évoluer les contenus des métiers, aussi bien sur la formation continue que sur la formation initiale. »

- elle évoque aussi le développement du « budget participatif »

- elle signale l'importance du « champ, plus difficile, de l'évaluation participative. » Ce qui lui « paraît une dimension essentielle: en matière de démocratie participative», alors qu'elle estime qu'« on est très faible là-dessus. » Un des principaux obstacles réside, pour elle, en cela qu'« on a une vision de l'évaluation qui est de l'ordre du jugement donc de la remise en cause, de la peur et de ce qui en découle. C'est explosif, on est dans une vision technocratique avec un fossé entre l'évaluation nationale et les évaluations locales. » Pour Céline Braillon, il faut également compter « avec la difficulté de considérer que c'est un outil d'aide à la décision en continu qui peut avoir une dimension subjective, qui est même nécessairement subjectif. Il faut intégrer la subjectivité. ». Du point de vue du contenu de l'évaluation, elle pense qu'« il faut élaborer les points de vue selon l'axe intérêt général/intérêt particulier, les faire se confronter. » Et sur les modalités, elle pense « qu'il y a donc des problèmes de méthode, la question des règles, ce que l'on fait des situations de consensus/dissensus et derrière, la question du conflit, la présence de la peur : il faut traiter la peur avant de traiter le conflit. Il y a souvent cette peur et ce qui en découle : l'envie que tout soit balisé à l'avance. Il faut arriver à dépasser cette logique de peur. Ce rapport avec la question du conflit est essentiel. »

- enfin, elle évoque « la question de la rénovation urbaine. » Mais pour l'instant, souligne-t-elle « c'est plutôt en termes de conséquences localement».« Cela dépend aussi du devenir de la contractualisation. Il peut sembler préférable que l'Etat ne s'efface pas trop en la matière, alors que par exemple, il peut aider - si l'on prend des cas extrêmes - des associations animant la vie locale autrement que dans une logique de " courroie de transmission" ».

²³ Concernant le réseau [HACER](#), cf. l'entretien de [Pierre Mahey](#) section 5 : Parcours, mais aussi les entretiens de [JL Drubigny](#) et celui de [G. Garcia](#), section 2 : La dimension européenne.

Emmanuel Dupont

Emmanuel Dupont est chargé de mission à la DIV. Il a été recruté en fin 1998 début 1999 pour s'occuper de la thématique « participation des habitants ». Fonction qu'il a exercée pendant quatre ans. Il est ensuite devenu chargé de mission dans le secteur des études et de l'évaluation, en abandonnant progressivement la thématique « participation », même s'il poursuit une activité de veille sur le thème.

ED : Mon travail a notamment consisté à accompagner la négociation des contrats de ville sur le thème de la participation. Il y avait un mot d'ordre de Claude Bartolone : "Pas de contrat de ville sans participation !" Mon travail, dans sa partie la plus opérationnelle, a consisté à accompagner ce mot d'ordre.

LF: C'est-à-dire?

ED: A travers des notes, des circulaires, des dossiers ressources, des courriers, etc. Je devais présenter la « participation des habitants » sans que cela paraisse ni trop « fumeux » ou ni trop « révolutionnaire ». C'était donc un mélange de consignes politiques adressées aux préfetures (« faut faire ») et d'argumentaires ou du moins de justifications disant qu'il était important que les habitants s'expriment sur les politiques menées dans leur quartier, participent à la mise en place de projets, etc. L'argument c'était quoi ? En gros : « il ne s'agit pas pour l'Etat d'aller sur un terrain réservé aux collectivités, celui de la politique, car ça ne remet pas en cause le pouvoir des élus ni celui des professionnels, au contraire ça les rapproche de leur population, ça améliore la qualité ou la réceptivité du projet ou de l'action dans le quartier, ça responsabilise les gens, ils comprennent que tout n'est pas possible, car il faut aussi qu'ils se prennent en charge ; ça permet aussi de dialoguer dans le quartier pour apaiser les tensions ; les gens peuvent apporter de bonnes idées auxquelles on n'aurait pas pensé - on prenait alors l'exemple alors des services proximité, des horaires des services publics, des petits aménagements urbains, etc. ». On insistait beaucoup sur la nécessité de ne pas improviser, de structurer la démarche, de la confier à des professionnels (consultants, chefs de projets, centres sociaux, etc.) pour ne pas notamment générer de la déception – des promesses intenables, des questions abordées sans réalisation à la clef. On insistait aussi pour dire : « il faut distiller de la participation dans tous les thèmes du contrat de ville, ce n'est pas un thème en soi ». Voilà, en bref, le discours que l'on tenait. Il s'agissait surtout de mobiliser les acteurs locaux, les sous-préfets, les associations et les chefs de projets. Pour cela, on les réunissait (on a organisé beaucoup de rencontres) on se déplaçait beaucoup, on réalisait des fiches d'expériences, on produisait des plaquettes avec de nombreux exemples, des témoignages d'experts, d'élus, d'habitants, etc. Il fallait montrer que c'était possible, réaliste, faisable.

Sur les modes opératoires de ces actions concernant la relance de la participation dans le cadre des contrats de ville, il insiste sur la contribution des réseaux d'acteurs.

ED : Les réseaux d'acteurs ont joué un rôle essentiel ! C'est autant les institutions qui les aident qu'eux qui aident les institutions ! Il n'y avait pas un partage des tâches clair entre les institutions d'un côté et les réseaux de l'autre. Mon regret c'est que cela se fasse trop en bilatéral, de façon assez peu publique finalement, avec un centrage certain sur le subventionnement. Ils ont contribué à la valorisation nationale des expériences (en les signalant), à la mise en relation des professionnels entre eux, la diffusion d'une culture de la « participation des habitants »

[...]

Je dirai rétrospectivement que les réseaux tels que mobilisés par exemple par la DIV ont surtout eu pour but de diffuser des aspects de méthodologie et notamment, je pense à ça par exemple, comment on s'y prend pour faire participer les gens ? Comment les amener à participer, comment les conserver dans un dispositif, ne pas les décevoir, les bloquer ou les rejeter sans y faire attention.

[...]

On travaillait avec tous les partenaires inscrits dans le paysage de la « participation des habitants », plus ou moins déjà là et reconnus pour leur expérience, leurs compétences. Je n'ai jamais eu l'impression qu'on choisissait nos partenaires. On faisait donc avec des acteurs déjà là. Il faut dire qu'il n'y a pas une « offre de service » si grande que ça en matière de développement de la « participation des habitants » (il faut reconnaître au CNV d'avoir grandement contribué à mobiliser et rendre visible cette offre de service).

La Politique de la Ville a également développé un outil dont il est longuement question dans l'entretien avec [Vincent Léna](#), les [Fond de Participation des Habitants](#). Emmanuel Dupont précise que « cette démarche est relativement emblématique (..) de la façon dont on voyait les choses ».

Ces modes d'intervention s'inscrivent d'abord pour lui dans une tradition de travail social et de développement social propre à la politique de la ville.

ED : La logique selon moi de la « participation des habitants », j'en ai dit un mot, c'est de restaurer dans leur dignité des gens en difficulté (...) Il en découle une chose parfaitement décrite (et promue ?) par Jacques Donzelot et Philippe Estèbe dans l'État animateur : la « participation des habitants » pour s'éprouver réellement doit être une « implication ». A mon avis le terme convient beaucoup mieux que celui de coproduction ou codécision pour caractériser cette approche. C'est une démarche centrée sur l'action, la production (de services, de projets, etc.). Il faut faire agir les gens, monter des projets, les développer. On est vraiment dans le développement social. On réfléchit sur les subtiles différences entre coélaboration, coproduction, codécision mais on n'y arrive pas vraiment car on est plutôt dans l'implication. On cherche à redonner de la cohésion sociale en passant par le quartier, la proximité, la convivialité, la parole échangée librement, etc. Il faut de recréer du lien social (j'étais d'ailleurs positionné dans le département « services publics et lien social »). A bien des égards, la « participation des habitants » se juge sur sa seule capacité à réunir des gens a priori difficile à mobiliser, à créer un groupe, le faire vivre, faire circuler une parole personnelle, faire renaître de la motivation, de l'estime de soi.

[...]

Certains s'interrogent parfois : mais pourquoi c'est dans les banlieues que s'impose autant l'injonction à participer ? Mais c'est justement parce qu'ils sont en difficulté qu'on veut les faire participer ! Au nom d'un idéal de socialisation, de développement social, d'éducation, d'aide, etc. Cette matrice, caractérise profondément à mon sens, la « participation des habitants » par rapport à toute autre démarche de type participationniste ou démocratisante.

Pour lui, la participation s'inscrit maintenant de manière irréversible dans le paysage.

ED : Beaucoup de gens brocarde la « participation des habitants » comme n'étant qu'un discours creux et fumeux, sans effets, sans réalité. Je ne partage pas du tout ce point de vue. La

« participation des habitants » c'est beaucoup de gens, qui ne compte pas leur temps, c'est de l'argent (si l'on songe aux nombreux professionnels qui s'en occupent), c'est des réunions, des échanges, des projets qui mûrissent et qui se réalisent, des services publics qui se rapprochent de leurs usagers, etc. Ce sont aussi des livres, des travaux universitaires, etc. Bref, considérer tout cela comme une pure illusion ne me paraît pas tenable.

Pour lui, c'est une caractéristique majeure du phénomène que de s'être largement diffusé depuis vingt ans.

ED : L'évolution majeure que je verrai depuis Dubedout n'est donc pas doctrinale. Elle serait plutôt « pratique », ou « politique » : on assiste à une sorte de généralisation tranquille et consensuelle. Les militants se professionnalisent et les professionnels se convertissent. Les élus, un à un, se réclament eux aussi de la « participation des habitants ».

Sur les actions mises en place concernant la démocratie participative dans le cadre de la Politique de la Ville, Emmanuel Dupont porte une évaluation nuancée. La « participation souffrirait de s'être enfermée dans des principes et des préoccupations trop exclusivement « politique de la ville ».

ED : Dans la politique de la ville, je trouve que le thème de la « participation des habitants » recèle une extraordinaire cohérence et continuité. Tout est dit avec Dubedout et ses continuateurs. On ancre et on isole à l'excès la participation dans le quartier, on en fait un outil d'intervention sociale pour des publics en difficulté, on lui donne un objectif de restauration du lien social, on considère que la démocratisation ultime est une sorte de coproduction confuse, on reste sur des problématiques de quartier et de voisinage, on privilégie le petit groupe plutôt que l'opinion publique, on privilégie la bonne volonté pour s'organiser, l'informel pour s'articuler au municipal, et on encadre tout ça avec des professionnels !

Il en résulterait un risque de manque d'ouverture et d'innovation.

ED : La question n'était donc pas comment démocratiser notre action et nos politiques ? Mais comment faire de la « participation des habitants »?. Je réalisais qu'on n'abordait pas cela comme un idéal de démocratisation - se donnant toute liberté de réflexion, d'invention, d'innovation, mais que c'était une doctrine déjà constituée, supportée par des habitudes, des méthodologies, des expériences mythiques, des militants, des experts et des élus.

[...]

On assiste à l'émergence de nouveaux dispositifs participatifs, liées à de nouvelles exigences de démocratisation, sur d'autres domaines que ceux de la politique de la ville. Cette dernière perd du coup son rôle un peu pionnier peut-être. Saura-t-elle innover encore, je ne sais pas.

Cela a pu se ressentir sur la capacité de la politique de la ville à mobiliser des expériences d'inspiration différente reposant sur d'autres types de dispositifs.

ED : On peut bien sûr se poser la question : n'avons-nous pas ignoré des partenaires potentiels intéressants ? Sûrement. Compte tenu de l'approche particulière que nous avons, nous avons privilégié certain partenaires, partageant notre conception des « habitants ». Du coup nous n'avons

peut-être pas exploré tout ce qui pouvait se faire dans d'autres domaines. Des spécialistes du débat, de la concertation, de la programmation (urbaine), de l'évaluation, n'ont peut-être pas été suffisamment mobilisés. Nous aurions sûrement gagné en expérience en assumant de travailler plus sur des formes nouvelles et innovantes de concertation.

Il insiste particulièrement sur la nécessité de « sortir de l'approche quartier », et notamment de « penser et organiser la participation à l'échelle de la commune et de l'agglomération ». Pour lui, « il faut se sortir de la logique quartier qui est en fait une auto censure »²⁴. Il insiste, plus généralement, sur l'idée qu'il faille lutter contre le cloisonnement et l'isolement des démarches.

ED : On parlait tout à l'heure de la généralisation des démarches de participation des habitants : c'est un fait, mais ces démarches restent complètement émiettées et cloisonnées, elles n'acquièrent aucune force en se généralisant car c'est dans leur principe et leur organisation que de rester « petites ».

Il y voit une raison du manque d'impact de la participation des habitants sur la réforme de notre système politique local.

ED : Du coup, loin de transformer notre système local, je crois qu'ils contribuent au contraire à en consolider la forme et, parfois, ses travers. C'est d'ailleurs pourquoi, la « participation des habitants » se fonde avec beaucoup de naturel – c'est une des raisons de son succès et de sa quasi-généralisation – dans le système politique actuel.

Pour cela, il propose notamment de retravailler l'articulation entre le fonctionnement des institutions locales et la participation.

ED : Le second enjeu, c'est l'articulation de la participation des habitants avec une réforme de nos institutions. Il faut réfléchir à cette étrange coexistence entre des institutions locales encore très « démocratisables » et cette effervescence participationniste au premier rang desquels la « participation des habitants » [...] Il serait temps que tous les mouvements participationniste, et notamment les acteurs de la « participation des habitants » s'interrogent sur les institutions, les vraies modalités de prise de décision et se mobilisent en conséquence. [...] Bref, qu'ils se penchent vraiment sur la question de la démocratie, se rapprochent de mouvements déjà sur ces questions, qu'ils y apportent une tonalité différente. La politique de la ville peut apporter énormément de « réalité » à des débats juridiques ou abstraits.

Il regrette particulièrement les difficultés rencontrées à transposer les enjeux de participation à un niveau national.

ED : La participation recèle une dimension de vigilance et de veille. Mais c'est aussi une opportunité formidable de contribution à la définition des politiques publiques. D'où l'importance de s'intéresser à une participation de niveau national. Sur des problématiques comme les nôtres, urbaines, sociales, etc. on sent bien qu'il y a une difficulté à poser les problèmes et, surtout, trouver des

²⁴ Sur les risques du croisement entre localisme et participation cf. le texte d'A. Bertho cité p48 de la section 1 : « L'Etat central. Politique de la Ville »

solutions qui mobilisent tous les acteurs concernés. La participation pourrait y contribuer efficacement à mon sens. Mais nous ne savons pas encore faire à ce niveau. Cela rejoint ce que je disais tout à l'heure, en se situant dans le quartier, dans la mise en œuvre résiduelle, la « participation des habitants » est beaucoup trop en aval de tous ces phénomènes, elle n'a plus aucune prise. Elle veut mettre en œuvre, dans une sorte de *small is beautiful*, alors qu'il s'agit de définir et conduire.

Il propose un ensemble de pistes qu'il énumère à la fin de son entretien :

- « Sortir de l'approche quartier, penser et organiser la participation à l'échelle de la commune et de l'agglomération ;
- Ancrer les dispositifs de participation sur des objets « durs » : la rénovation urbaine, les politiques d'aides pour l'emploi, les transports, etc.
- Articuler les démarches d'observation urbaines et celles de débat public et de participation ;
- Investir réellement toutes les opportunités de concertation, de participation offerte déjà par les lois dans différents domaines ;
- Assumer une approche procédurale de la participation, s'ouvrir aux innovations en la matière. »

Section II. La dimension Européenne

Nous avons pu interroger trois acteurs particulièrement impliqués dans l'accompagnement de démarches participative au niveau européen : Gilles Garcia et Jean Lou Drubigny à la Délégation Interministérielle et Rudolph Niessler qui nous a reçus au siège de la Commission Européenne à Bruxelles.

La Commission Européenne

Rudolph Niessler

Rudolph Niessler est le directeur de la Délégation Générale Regio de la Commission Européenne et il a été interviewé sur le point de vue de la Commission concernant la participation dans le contexte des actions de développement et de régénération urbaine.

Il a tenu à souligner que ces actions étaient incluses dans la politique de cohésion de la Commission Européenne. Comme le résume Le rapport d'activité de la Délégation Interministérielle à la Ville 2004 : « Bien que l'urbain ne soit pas une matière communautaire, de nombreux programmes et politiques communautaires ont un impact notable sur les villes ²⁵ ». Concernant la politique régionale et la politique sociale et de l'emploi on trouve les programmes :

- Objectif 1 qui a « pour but le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement ¹ »,
- Objectif 2 qui « porte sur le soutien à la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelles¹ »
- Objectif 3, cofinancé exclusivement par le Fond Social Européen²⁶, qui « sert à adapter et à moderniser les politiques d'éducation, de formation et d'emploi¹ ».

Il y a également les programmes URBAN à visée strictement urbaine:

« URBAN a pour vocation de contribuer à la régénération économique et sociale des villes et quartiers en crise par le développement de stratégies territoriales intégrées. Il s'agit d'une initiative communautaire qui a donc pour vocation de stimuler l'innovation et l'échange d'expériences afin de favoriser l'émergence de pratiques et de méthodologies transférables par la suite dans les programmes tels que ceux des Objectifs 1, 2 et 3 ¹ »

C'est dans la septième action prioritaire au programme URBAN II concernant la « promotion du concept de « gouvernance urbaine » que nous trouvons l'affirmation de la volonté de promouvoir des « campagnes d'information et d'amélioration de l'accès à l'information pour les citoyens » et des « mesures destinées à impliquer les citoyens dans le processus de décision politique ». Ce que

²⁵ Cf les passages cités pp60-61-62

²⁶ Sur les fonds structurels cf. la citation du document La programmation des Fonds structurels 2000-2006: une évaluation initiale de l'initiative URBAN) p76

confirme la publication Partenariat avec les villes, l'initiative communautaire urbaine²⁷ qui affirme que « l'un des principaux objectifs d'URBAN II est de veiller à ce que les populations locales participent pleinement à l'effort de revitalisation urbaine. »

Il est toute fois à noter que pour cette publication, la participation des populations locales se fait à travers des instances structurées : « groupes d'intérêt collectif », « organismes bénévoles » ou « associations de riverains ». Comme le confirme Rudolph Niessler si, pour la Commission, « il est important qu'existe une vie politique active qui signifie que la démocratie locale fonctionne à partir du moment où l'on peut inclure tous les citoyens », sa mission, dans le contexte de l'intervention à travers les fonds structurels, ne se situe cependant « pas en première ligne », là « où se mobilise la démocratie locale. »

« Notre mission » précise-t-il « est clairement d'améliorer la situation de vie des quartiers, des gens. Il s'agit de créer de l'emploi par exemple. Notre mission est nettement orientée vers des résultats. Nous travaillons à partir de l'idée de base que les propositions qui nous parviennent ont un certain stade de maturité : les plans de développement qui nous parviennent du niveau local doivent déjà avoir été discutés et ils doivent avoir passé les différentes instances de discussion à l'échelle politique locale. »

Pour la Commission la participation s'inscrit dans l'idée de d'approche intégrée²⁸ :

« Il est très important de choisir un bon « mixte » de différentes interventions. Il y a cette ancienne façon de voir selon laquelle avec une bonne politique de training, de formation, on peut résoudre les problèmes liés à l'emploi. Dans les quartiers et pour les communautés dont nous parlons, cela ne suffit certainement pas. Il y a besoin, dans ces cas, d'actions intégrées. Quand je parle de la participation comme d'un principe nécessaire pour faire progresser le développement des quartiers très en crise, c'est en cohérence avec l'idée d'approche intégrée. »

Au demeurant cet aspect est considéré comme l'un des éléments de la valeur ajoutée d'URBAN I par les auteurs de l'Ex-post evaluation urban community initiative. Pour GHK²⁹ « Dans 11 Etats membres, URBAN I a été original et a eu beaucoup d'influence, introduisant une approche intégrée de la régénération urbaine et de nouveaux instruments de politique, tout en stimulant les débats sur la manière de traiter les disparités au sein des zones urbaines »

Dans l'analyse de Rudolph Niessler, l'émergence de cette participation « intégrée » s'inscrit aussi dans un mouvement historique qui affecte la doctrine de la Commission : après une première période plus planificatrice, plus technocratique, elle a connu un renversement dans la mesure où l'idée selon laquelle les gens devaient être impliqués le plus largement possible est devenue directrice. Est à présent davantage mis en avant ce qui est de l'ordre de la responsabilisation (« Ce qui est actuel et important c'est le couplage entre participation et responsabilité») et de l'évaluation comme doublet complémentaire à cette volonté d'implication.

C'est à cette détermination d'évaluer que correspond la mise en place de l'Audit Urbain³⁰ et, pour

²⁷ Partenariat avec les villes, l'initiative communautaire URBAN, U.E., C.E., infregio news, Lettre d'information n°114, sept 2003 p.80

²⁸ Dont on pourrait se demander quels éventuels rapports elle entretient avec celle de « démarche globale » telle que la comprend Jacques Donzelot dans L'Etat animateur. On notera que selon cet auteur : « L'approche globale n'a de sens que si elle est locale et elle ne peut introduire un nouveau mode d'action que si les élus ont la charge du projet qui en résulte.[...]L'approche globale s'impose donc au début des années quatre-vingts, non plus comme rappel d'un idéal, celui de la cité perdue, mais comme mode de pensée et nouvelle manière de concevoir l'action autour du thème du projet conçu localement en appui sur les élus et non selon un programme central renvoyant à une représentation générale ».

²⁹ Cf. extrait du rapport p87

³⁰ A propos de l'Audit Urbain pp 89-90

une part, le travail mené dans le cadre d'URBACT que Rudolph Niessler salue dans son entretien: « A ce propos, je dois vraiment dire que Jean-Loup Drubigny dans le cadre d'URBACT a mené un excellent travail, en développant une forme de méthodologie vraiment pertinente pour identifier les bonnes pratiques. C'est très important. »

Jean-Loup Drubigny

Jean-Loup Drubigny est le directeur du programme URBACT qui fonctionne donc par réseaux thématiques : treize initialement, dix-sept à présent³¹.

La participation y est plus spécifiquement traitée dans deux réseaux (étant entendu que ce thème est abordé de manière incidente dans d'autres réseaux) : Partecipando dont la Ville chef de file est Rome et Citiz@move dont la ville chef de file est Séville.

Le réseau Partecipando³² - qui est celui auquel Véronique Fayet fait allusion dans son entretien concernant la Ville de Bordeaux a produit une littérature importante sur son site concernant la participation accessible³³. Le but de ce projet est de renforcer les échanges et la diffusion de savoir au niveau transnational. « Depuis les initiatives de renouvellement jusqu'au répartitions budgétaires, tous les processus d'information, de consultation et d'engagement des habitants sont au centre des activités envisagées par le projet à travers des analyses, des comparaisons et des échanges concernant les politiques mises en œuvre par les autorités locales. » « Ces processus impliquent un accroissement des compétences des acteurs participants (autorités locales, associations de citoyens, acteurs privés et habitants isolés) ». La participation est aussi considérée, ici, « comme une façon de renouveler les relations entre les institutions et les citoyens ainsi que comme une prise concrète pour combattre l'exclusion sociale et la pauvreté. »

Les villes du réseau se sont lancées dans un dispositif d' « enquêtes locales ». Elles doivent « fournir une analyse d'un ou plusieurs processus d'information/consultation/co-production de projet/cogestion réalisées sur le territoire de [chacune des villes], afin d'identifier les points critiques et les facteurs de succès de ces processus³⁴ ». Ces enquêtes³⁵ ont pour but « de produire de la matière première pour les analyses qui se dérouleront lors des Ateliers Thématiques et nourriront le Manuel à la fin du projet ».

Le réseau Citiz@move, lui, est un réseau de vingt villes, travaillant donc, sur le thème de la participation. « Il s'intéresse tout particulièrement à la manière d'impliquer des citoyens dans des activités d'élaboration de la décision au niveau local. Ceci afin de faire émerger de meilleures conditions pour la rencontre entre le développement de projet dans la sphère publique, la planification urbaine et les désirs des habitants.³⁶ »

« Il s'agit d'une part de favoriser les échanges transnationaux d'expériences ainsi que la diffusion du savoir produit entre les différents acteurs impliqués, à savoir les décideurs, les professionnels du développement urbain et social, les habitants et tous ceux qui sont impliqués

³¹ Pour une brève présentation des thèmes cf. la page96. Pour une présentation plus exhaustive et des réseaux et des rapports qu'ils entretiennent entre eux se référer au document URBACT « la matrice » dont on trouvera une présentation dans le domaine de la participation pp104-107

³² Ville du réseau Partecipando cf. p.95

³³ Pour un aperçu de la page d'accueil (en Anglais) du réseau Partecipando sur le site URBACT cf. p98

³⁴ Pour une présentation des enquêtes « locales du réseau » du réseau Partecipando et d'une partie des grilles utilisées cf. p99

³⁵ Dont Gilles Garcia rappelle qu'elles sont menées par experts différents sur chaque site et qui ont été choisis par les villes elles-mêmes

³⁶ Pour un aperçu de la page d'accueil (en Anglais) du réseau citiz@move sur le site URBACT cf. p100

d'une façon ou d'une autre. »

« Il s'agit également de favoriser l'appropriation par ces acteurs, d'un système commun de capitalisation des savoirs acquis. La finalité d'un tel système est de faciliter la diffusion du savoir et de stimuler les aptitudes des différentes catégories d'acteurs dans leurs interactions opérationnelles. »

Ce réseau est structuré autour de trois sous-réseaux : « L'inclusion des minorités ethniques à travers les processus sociaux et politiques », « les bonnes pratiques et la bonne gouvernance (la participation des citoyens étant incluse dans la bonne gouvernance) », « l'intégration des citoyens dans le management de l'administration en utilisant les outils NTIC. »

Outre le travail spécifique des réseaux, le thème de l'urbanisme et de la démocratie citoyenne est aussi abordé, parmi d'autres sur le site URBACT à travers les « dossiers virtuels³⁷ ». Ces dossiers virtuels ne sont pas en lien direct avec les réseaux, ils complètent leur information.

La participation des habitants va faire l'objet d'un groupe transversal à l'ensemble des réseaux concernés³⁸ animé par Liliana Padovani et Simon Bukner et un projet d'université d'été des habitants des villes du réseau est à l'étude.

³⁷ cf. pp102

³⁸ Cf les extraits de la Matrice pp104-107

Gilles Garcia

Gilles Garcia est, au niveau de la Délégation Internationale à la Ville, le responsable de la mission Europe et International.

Dans l'entretien qu'il nous a accordé, il a bien voulu faire l'historique du programme URBACT. Il y explique que, pendant longtemps, ce projet a été vécu comme une « sorte de serpent de mer », tant son absence en faisait sentir la nécessité : « Il y avait les programmes URBAN qui étaient des programmes locaux très intéressants. Mais à la fin des programmes URBAN il y avait une perte de savoir-faire parce qu'il y avait très peu d'échanges entre les programmes, très peu de démarches de capitalisation en la matière, alors que la Commission disaient que l'essentiel –justement- était là.[...] C'étaient des programmes destinés à promouvoir l'innovation, ce qu'ils pouvaient faire localement durant la période de mise en œuvre, mais ensuite, les acteurs se dispersaient et il restait très peu de traces.» URBACT a donc eu pour « cadre de départ de mettre en réseau toutes les villes qui ont bénéficié de programmes URBAN. » « Ceci dit –précise-t-il - il a été possible de l'étendre de manière assez conséquente. » Il rappelle que le programme URBACT impose de réserver un financement important pour l'expertise qui permet aux villes de faire appel à des experts, des universitaires qu'elles choisissent et que, dans la foulée un programme de constitution d'un centre ressource européen sur Internet auquel la DIV est associé est en cours.

Sur ce programme la France a été « moteur », c'est pourquoi « la Commission lui a proposé de le gérer pour le compte des autres pays qui ont eux-mêmes accepté ce dispositif. C'est donc elle qui a constitué l'équipe internationale dont le siège est à la DIV. »

Si des injonctions liées à la participation sont incluses dans le Livre Blanc de la Gouvernance Européenne édité en 2001³⁹, Gilles Garcia, nous rappelle, dans son analyse historique de l'idée de participation dans le cadre européen qu'en 1998, la Commission a produit un texte qu'il juge particulièrement déterminant (« Cinq ou dix ans après, il n'y a pas grand chose à rajouter et il reste une référence pour ceux qui travaillent sérieusement sur le sujet. ») : le Cadre d'action pour un développement urbain durable⁴⁰, fruit (il tient à le souligner) d'une collaboration entre la Direction Générale Regio et la Direction Générale Environnement à un moment où s'était amorcée une réflexion sur l'urbain entre les villes et la Commission.

Il insiste sur la nécessité d'éviter l'utilisation des fonds européens comme de simples « guichets » distributeurs de compléments budgétaires (« l'Europe est souvent considérée comme un tiroir-caisse permettant d'obtenir des financements complémentaires »), l'Etat central étant en responsabilité sur ces questions dans la mesure où le programme Objectif 2 est, localement, géré par les Préfets de Région. Pour lui la concertation et la participation font partie des antidotes à ce risque managérial et politique dans la mesure où « il y a la conscience que la

³⁹ Concernant les « principes de bonne gouvernance » exposés dans le Livre Blanc et plus spécifiquement « la participation », cf. p. 65

⁴⁰ Cf l'encadré p. 71

« bonne gouvernance », sans projet porté par les acteurs locaux, cela ne marche pas. ».

De manière générale, l'apport européen, pour la France en ce qui concerne la participation se situe, selon lui surtout « en terme de méthode » et particulièrement dans la constitution de réseaux.

Section III. Les élus locaux

Les Villes

Ce groupe de quatre entretiens a été réalisé avec des responsables locaux au niveau municipal et régional : Nathalie Pitrou adjointe au Maire d'Issy-les-Moulineaux, Véronique Fayet adjointe au Maire de Bordeaux et vice-présidente du Conseil National des Villes, Patrick Braouezec ancien Maire de Saint-Denis, Président de la Communauté d'agglomération Plaine Commune et député, Ségolène Royal, Présidente de la Région Poitou-Charente et députée.

Véronique Fayet :

Véronique Fayet est adjointe au maire de Bordeaux et vice-présidente du [Conseil National des Villes](#). L'entretien qu'elle nous a accordé est essentiellement centré sur ses activités d'élue locale. Elle y évoque les différentes instances participatives présentes sur la Ville, comme le conseil des jeunes en train de se monter, le conseil des communautés étrangères, le conseil ville-handicap, le conseil de la vie associative, et les conseils de quartiers.

Elle revient plus particulièrement sur le groupe de dialogue citoyen, centré sur des formes d'évaluation participative et de « confrontation entre les usagers, les élus et les agents » dans la perspective de l'évolution « d'une administration avec l'adhésion des agents et des chefs de services pour mieux répondre aux besoins des usagers et adapter le service public ⁴¹ ».

Elle décrit d'autres expériences qui sont plus de l'ordre de l'écoute et de l'assistance à des dynamiques émergentes venant des habitants, de l'expression de leurs désirs, de leurs pratiques, comme l'aménagement d'une friche urbaine par certains d'entre eux et son aménagement en jardin avec la collaboration des services de la Ville.

A la charnière des deux, on trouve la prise en compte par les services techniques de revendications sur le cadre de vie émanant de groupes organisés d'habitants. L'exemple donné étant celui du tracé du tramway.

Enfin, elle explique que l'action participative locale a été accompagnée dans sa réflexion (avec le soutien financier du Fond Interministériel à la Ville et du [FEDER](#) au niveau européen) par l'équipe d'« [arpenteurs](#) » au cours d'un travail qui a donné lieu à la rédaction d'un Questionnaire actif sur les démarches de concertation⁴² signé par le « Groupe de Veille sur la Participation des Habitants » : « Ce groupe de veille est constitué de personnes elles-mêmes engagées dans des actions de concertation à divers titres. Ce sont des élus de la ville. Ce sont des professionnels des services. Ce sont des acteurs associatifs. Ce sont enfin des habitants ». La constitution de ce document part de l'analyse que « la diversité des enjeux, des territoires et de populations ne peut

⁴¹ Cf. l'extrait de la Synthèse de l'évaluation de la loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion, cité p6

⁴² Pour l'éditorial de Véronique Fayet introduisant le Questionnaire Actif, cf. p.5 de la section 3, pour le sommaire cf. p.19, pour la description du déroulement d'une démarche participative, cf. p.11

se contenter d'une normalisation systématique », en conséquence de quoi il s'agit d'une « sorte de pense-bête, une liste de questions qui sont prétextes à engager ou à approfondir la réflexion »⁴³.

Outre ces différents projets locaux Véronique Fayet décrit l'implication de la Ville de Bordeaux dans le cadre du réseau Participando du programme [URBACT](#) (cf. sur ce programme l'entretien accordé par [J.L. Durbigny](#)) qui a permis à la ville de s'assurer le concours de deux chercheuses. Elle indique qu'en plus du travail d'analyse et de recueil impliqué par la participation à ce réseau⁴⁴, leur expertise a contribué à donner à la collectivité locale un éclairage sur ses propres pratiques de participation.

Sa pratique des relations entre niveau local et national ou européen en matière de participation l'ont conduite à considérer que l'action de l'Etat devait se focaliser :

- sur le financement de l'expertise en appui des démarches participatives.
- sur l'aide à l'animation de réseaux, l'échange d'expériences, de pratiques. Aussi pour les conséquences locales de tels échanges : « Nous faisons tous beaucoup d'expériences, il y a une recherche extraordinaire sur le terrain et il y a beaucoup de micro-expériences. Pour le Groupe de dialogue-citoyen, le fait d'avoir rencontré la Ville d'Angers au départ a fait énormément de bien. Nous nous sommes vus une fois parce qu'ils sont venus à Bordeaux, mais il faudrait que nous soyons dans un réseau pour multiplier les rencontres, pour rendre celles-ci plus régulières, pour que quelqu'un nous aide peut-être à faire une grille d'évaluation commune. »
- sur la formation à la pratique de démarches participatives des professionnels des corps de métier de la fonction publique concernés.

Ce qui ne va pas, pour elle, sans certaines réserves concernant la Loi sur la Démocratie de Proximité au motif qu'elle impose des fonctionnements standardisés pour l'ensemble des démarches participatives dans les grandes villes : « Si Gilles de Robien a décidé de faire des conseils de quartiers dans sa ville et, bien avant tout le monde, de les confier à des habitants avec la présence du maire, pourquoi l'obliger de le faire présider par un élu de quartier ? C'est ridicule. Tout ce qui est normatif en la matière est complètement inutile et n'apporte rien. Si les élus ont envie de faire de la participation c'est parce qu'ils pensent que c'est important, qu'il n'est plus possible de gouverner autrement. Mais ce n'est pas en leur imposant par une loi qu'ils vont le faire⁴⁵ ».

Patrick Braouezec :

Patrick Braouezec est actuellement député et président de la Communauté d'Agglomération Plaine Commune. Il explique qu'en tant que maire de Saint-Denis il a promu la mise en place d'expériences participatives sur le territoire de sa commune.

Certaines sont plutôt l'expression d'une structuration de l'action et de l'organisation communale :

- C'est ainsi qu'il décrit les « démarches quartiers » comme des « lieux de relations et de contacts entre les élus et la population ». Il indique que ces structures sont nées dans le contexte de la mise en place du projets urbains d'une des cités de la ville, dans laquelle -précise-t-il- « nous n'avons aucun interlocuteur[...]. Il n'y avait pas de collectifs : ni amicales de locataires, ni association de

⁴³ Questionnaire actif sur les démarches de concertation, Groupe de Participation des Habitants, Bordeaux, Pierre Mahey rédacteur, coll. Participation Citoyenne, Financement : Union Européenne, Fond Interministériel à la Ville, Mairie de Bordeaux (Politique de la Ville), 2003 p.6

⁴⁴ Cf. le compte-rendu de la troisième réunion de pilotage du réseau Participando p7 de la section 3

⁴⁵ Sur l'explicitation des positions de Gilles de Robien en la matière et particulièrement en référence à sa lecture de Tocqueville cf. p. 8 l'extrait d'une de ses interventions en séance de discussion à l'Assemblée Nationale du texte de loi relatif à la démocratie de proximité.

parents d'élèves, ni aucune autre association, il n'y avait rien. » « Cela a fonctionné, cela a généré des réflexes associatifs (amicale de locataires, associations de parents d'élèves, etc.), aussi nous nous sommes dit que c'était un outil intéressant » et qui, du coup a été transféré à l'ensemble des autres quartiers de la ville. Il décrit aussi cette structure comme un lieu de propositions où des habitants ont pu, par exemple, demander que soit aménagé un « square éphémère » sur un terrain destiné à terme à la construction de logements ou encore retravailler la structuration de son réseau de bus avec la RATP.

- Il évoque également un autre dispositif mis en place par l'institution municipale, mais dans une visée peut-être plus encore directement opérationnelle puisqu'elle intègre la décision financière : le « budget participatif ». Il souligne le fait que la discussion au sein de ces ateliers permet la régulation entre ce qui concerne l'ensemble de la ville et ce qui est du ressort de chacun des quartiers : « Il ne s'agit plus seulement de leur quartier, c'est plus large - certains disent « cet équipement qui est limitrophe d'un autre quartier, d'autres peuvent en avoir usage. Ce n'est pas un équipement de quartier, c'est un équipement Ville. » Permettre de partager un point de vue qui autorise une visée ainsi élargie, c'est vraiment important. »

Mais la procédure de désignation par tirage au sort peut être aussi un moyen régulation de la décision : « A Porto Alegre en 2002, par exemple, il y avait une délégation de gens qui avaient participé aux ateliers de budget participatif. Ils ont fait un tirage au sort pour cinq habitants qui devaient partir avec nous.

Ca a bien fonctionné : nous avons une sorte de palette prenant en compte à la fois la diversité de la population de la ville et des gens qui avaient participé aux ateliers budgétaires. Ce n'était pas exclusivement des « bobos » ou des « citoyens professionnels ».

Au-delà de ces instances régulières, Patrick Braouezec décrit des dispositifs participatifs ad hoc, créés en fonction des projets. C'est ainsi qu'il évoque la mise en place d'un atelier d'urbanisme qui « a été l'occasion de faire participer les jeunes et les enfants à la fabrication intellectuelle et physique d'une aire de jeu » ou du « comité de suivi du grand stade » qui regroupait des associations environnementales, des associations de locataires et des individus intéressés.

Cependant, il insiste sur l'idée selon laquelle « il faut veiller à ne pas réduire la Démocratie participative à ce que propose l'institution. Il y a d'autres lieux de démocratie participative non-institutionnelles qui participent à la vie de la Cité et qui ont, pour moi, autant d'importance que les lieux et les moments que nous décidons, nous, de formaliser. »

Il prend en exemple l'association « Saint-Denis environnement » qui a promu une mobilisation au niveau communale contre les pollutions provoquées par une usine de retraitement présente sur la ville et au passage il s'interroge sur les modes de valorisation du bénévolat en tant que celui-ci représente un des modes d'existence non-institutionnels de la démocratie participative (« la démocratie participative, dans le sens le plus large et le plus noble possible, ce n'est pas se calquer sur la démocratie institutionnelle. Participer à la vie de la Cité, c'est animer la vie de la Cité selon un mode démocratique et dans un rapport avec l'institution mais sans se confondre avec elle »). Sur un autre plan, il rapporte également l'existence de « repas de rue » créés et pris en charge par les habitants.

Saint-Denis a accueilli en 2000 la seconde conférence internationale sur la démocratie participative et en 2003 le Forum Social Européen (ainsi que le Forum des autorités locales) et d'une manière générale « la ville de Saint-Denis soutient et encourage les actions citoyennes, associatives et syndicales pour la participation de ses habitants aux grands Forums Sociaux.⁴⁶ »

A partir d'une analyse selon laquelle « la forme « parti » est morte en tant qu'organisation politique » et que cet état de fait implique « la recherche de ce lien, de ce projet commun, de ce

⁴⁶ Cf. Site Internet de la Ville de Saint-Denis cité p33

partage, de cette conscience d'appartenir à un collectif » qui « s'est déplacé vers la Ville⁴⁷ parce qu'au niveau de l'entreprise nous ne pouvons plus », il précise qu'« il faudrait vraiment qu'on intègre dans la Politique de la Ville, l'idée que nombreux exercices de démocratie participative non institutionnelle se livrent chaque jour au niveau de la Cité. »

Nathalie Pitrou :

Nathalie Pitrou a été en charge de la délégation à la démocratie participative à Issy-les-Moulineaux, ville dont elle est adjointe au maire. Au cours de son interview, elle décrit les instances à vocation participative mises en place sur la commune entre la fin des années 80 et le début des années 90: en 1989 un Conseil Économique et Social⁴⁸, en 1989 toujours, les Comités de Quartier dans la ville (« des élus, surtout des Conseillers Municipaux, s'occupaient de réunir des citoyens en comités de quartier sur des thèmes précis, essentiellement en matière de voirie, d'urbanisme. Les comités de quartier retransmettaient les informations reçues concernant les différents projets de la Ville »), les dîners de quartier : « Il s'agissait de trouver des restaurants d'une capacité d'accueil d'un minimum de 60/70 personnes, afin de multiplier les lieux d'accueil des citoyens. », en 1990 un Conseil Communal des Jeunes⁴⁹

Nathalie Pitrou décrit ensuite une seconde vague de mise en place d'institutions participatives que les documents datent de la fin des années 90 / début des années 2000. C'est ainsi qu'en 1997 un Conseil Communal Interactif⁵⁰ est créé. Elle explique que par la suite lui est adjoint un « Panel Citoyen » auquel des habitants peuvent demander de participer et qui sert d'échantillon pour des sondages par Internet⁵¹. 2001 voit la création du Conseil Communal des Aînés⁵² ainsi que la délégation « Démocratie locale, Vie des Quartiers, et Relations Intergénérationnelles » au niveau du conseil municipal. Cette dernière se développe, et Nathalie Pitrou insiste sur ce point (même si elle rappelle que les orientations municipales sont en la matière antérieures au texte législatif), en s'appuyant sur la loi sur la Démocratie de proximité de 2002 qui permet de bénéficier de la création de postes d'Adjoints territoriaux supplémentaires: les « comités de quartier » deviennent alors des « conseils de quartier » composés de représentants répartis par collège et les habitants impliqués bénéficient de formations dont le financement est prévu par les textes.

Ces « conseils de quartier » fonctionnent selon un principe de collèges (il y en a trois) composés d'un nombre limité de personnes (6) élues ou non (selon les collèges) : le « Collège des Citoyens » la désignation se fait par élections électroniques, le « Collège des élus », le Collège dans lequel siègent des représentants des différents comités existants dans la ville, des associations, du club local des PME-PMI et de l'association des commerçants. Le Président (qui dispose de deux voix et qui arrête l'ordre du jour des réunions avec l'approbation du Maire-Adjoint délégué à la démocratie locale) et le Vice-président du conseil de quartier ne peuvent être élus qu'au sein du Collège des Citoyens élus.

⁴⁷ Sur les nouveaux enjeux urbains et les déplacements des conflits de l'entreprises à la Ville Cf. outre les analyses développées par P. Braouezec lui-même dans le cours de l'entretien, celles de JC Vidal (...) fondateur et ancien directeur du secteur études de la ville de Saint-Denis in Territoires en chemin. Les parcours sociaux de la modernité à Reggio Emilia et à Saint-Denis. Ouv.coll. Bilingue, Coord. Canovi A., Faraldi L., Tobaty A., Ed. Archivio Osvaldo Piacentini onlus, 2003, Reggio Emilia) cité p. 34-35

⁴⁸ Pour une description du Conseil Economique et Social sur le site de la Ville d'Issy-les-moulineaux cf section 3. p. 47

⁴⁹ Pour une description du Conseil Communal des Jeunes sur le site de la Ville d'Issy-les-moulineaux cf. p. 48

⁵⁰ Pour une description du Conseil Municipal Interactif sur le site de la Ville d'Issy-les-moulineaux cf. p. 57

⁵¹ Pour une description du Panel Citoyen sur le site de la Ville d'Issy-les-moulineaux cf. p. 58

⁵² Pour une description du Conseil Communal des Aînés sur le site de la Ville d'Issy-les-moulineaux cf. p. 46

Pendant la première année de fonctionnement, en 2002/2003 quatre formations ont été dispensées aux participants dont une portant sur les finances l'urbanisme, l'Agenda 21 sur le développement durable, les structures municipales.

Selon les éléments donnés par Nathalie Pitrou c'est à partir de 2003 qu'un conseil de quartier commence à provoquer des réunions publiques au cours desquelles des décisions sont actées, comme le choix des entreprises en charges de l'aménagement de l'espace public (l'exemple donné était la réalisation d'une zone limitée à 30 kilomètres par heure).

Nous sommes là-aussi dans une démarche décrite en termes de « budget participatif ». Pour ce qui concerne l'investissement, il n'y a pas de transfert d'argent : le conseil de quartier n'a pas le pouvoir de signer un mandat administratif. La somme engagée est prise en charge sur la ligne prévue à cet effet dans le cadre du budget participatif. Chaque délégation a des sommes bloquées pour le budget participatif.

Les élus du Conseil de quartier animent également, en compagnie d'un élu municipal des « permanences de marché » dont le thème (tri sélectif, Agenda 21, culture et sport sur la commune, par exemple) est le même pour tous les quartiers

De manière parallèle aux responsabilités qu'elle a elles-mêmes assumées elle signale le travail de la ville concernant « l'e-Démocratie » à travers les projets « e-Agora » (inclus dans le programme européen URBAL⁵³) et les rencontres du « Forum Mondial de l'e-démocratie ».

En ce qui concerne le rôle de l'Etat, Nathalie Pitrou explique qu'elle n'est « pas sûre qu'il en ait un à jouer » et que « dans le cadre de la Décentralisation, les Collectivités Territoriales ont revendiqué un minimum de droits et de compétences et celles-ci appartiennent en propre à chaque commune. Si l'État devait avoir un rôle, ce serait de veiller à ce qu'un maximum de villes s'investissent sincèrement, c'est tout. Il s'agit juste de veiller ; de donner aux villes les moyens de démarrer des actions ou de permettre d'avoir accès à l'information sur ce qui se passe dans d'autres communes où la Démocratie locale a été instaurée. » Elle note que « Finalement, les villes qui n'ont pas mis en place ces outils ou plutôt celles qui ont interprété la loi comme elles le souhaitaient n'ont pas eu de comptes à rendre. Personne ne leur a rien demandé. Certaines sont même très éloignées du dispositif tel qu'il était défini par la loi. » Or, indique-t-elle par exemple, « si on multiplie les intermédiaires, il n'y a plus de proximité immédiate et authentique. »

Enfin elle plaide pour le respect de la diversité des formes de participation mises en place selon les villes :

« D'une ville à l'autre, on a un maire très différent ! D'une ville à l'autre, l'urbanisation est très différente ! D'une ville à l'autre, les politiques associatives et sportives sont différentes ! Il s'agit de respecter l'identité d'une commune, il faut aller jusqu'au bout. Je ne crois pas à quelque chose d'uniforme, ce n'est pas possible. Chaque ville a son histoire ! D'un quartier à l'autre, le même projet ne recevra pas les mêmes réflexions, les mêmes observations, les mêmes points de vue. On a testé, on a vu. Ce n'est pas quelque chose qui peut s'uniformiser. Je n'ai pas peur que ce soit différent et quand bien même, tant mieux ! »

⁵³ Pour une description du projet e-Agora sur le site de la Ville d'Issy-les-moulineaux cf. p.61

Ségolène Royal :

Ségolène Royal est députée et présidente de la Région Poitou-Charentes. L'entretien qu'elle nous a accordé nous permet donc d'aborder les questions d'échelle liées à une collectivité locale bien plus vaste et aux prérogatives différentes de celle d'une ville.

Elle explique que « dès le mois de juin 2004, nous avons organisé un séminaire du nouvel exécutif sur la démocratie participative, auquel nous avons invité deux chercheurs dont les travaux me semblent particulièrement éclairants » : Yves Sintomer, et Loïc Blondiaux. Cette rencontre avec des chercheurs et des intellectuels s'est d'ailleurs continuée à travers la tenue, les deux et trois juin 2005 à Poitiers, d'un colloque organisé par la Région et l'institut de Science Politique sur la démocratie participative et par la volonté de créer une fondation européenne pour la démocratie.

Le principal point d'application de la dynamique participative initiée sur la région est donc le budget participatif au niveau des lycées (« qui bénéficie, pour sa première expérimentation en 2005, d'une enveloppe de 10 millions d'euros »⁵⁴), établissements dont la gestion est une prérogative des régions : « il s'agissait d'un engagement à tenir car j'ai fait campagne, pour les élections régionales, sur la thématique de la démocratie participative : nous avons élaboré notre projet avec l'aide de plus de 200 forums locaux et thématiques, nous avons indiqué notre volonté de poursuivre l'élaboration des politiques régionales en y associant directement les citoyens et nous avons annoncé la mise en place d'un budget participatif des lycées comme première étape d'une démarche qui doit, au fil de la mandature, concerner 10% du budget régional ».

Dans le discours qu'elle a tenu à Niort lors des 9èmes Rencontres de la démocratie locale en janvier 2005 elle a décrit ainsi les grandes lignes qui organisent cet exercice de « budget participatif » auquel sont conviés tous les membres de la communauté scolaires :

« Réunions ouvertes à tous dans chaque établissement : la première pour présenter la démarche et recenser les idées-projets de chacun, la seconde pour les hiérarchiser et choisir les priorités ; ces réunions sont animées par l'ADELS, avec la participation de représentants de la Région et en présence de l'équipe de direction du lycée qui s'interdisent de participer aux groupes de propositions pour ne pas influencer sur leurs travaux ; les services de la Région fournissent les éléments de faisabilité technique et de chiffrage nécessaires à des décisions en connaissance de cause.

Avis du conseil d'administration du lycée, instance représentative légale de l'établissement.

Rencontres des lycées volontaires pour échanger et finaliser leurs projets communs.

Présentation en juin au vote de l'Assemblée Régionale des priorités arrêtées par les établissements dans le cadre du Budget Participatif des Lycées, dans la limite de l'enveloppe attribuée pour cette première année expérimentale et en respectant la hiérarchie des projets arrêtée dans les assemblées de lycée.

Compte-rendu aux établissements en septembre et débat sur les suites à donner.

Les premières réunions ont commencé le 11 janvier 2005. Les dernières assemblées d'établissement auront lieu en mars. Cette année inaugurale du budget participatif des lycées fera l'objet, avec l'aide de l'ADELS et de chercheurs indépendants, d'une évaluation qui permettra de corriger les erreurs inévitablement commises, d'enrichir le dispositif et de préparer l'extension de

⁵⁴ Sur les raisons du choix des lycées « pour commencer » cf. l'extrait de l'intervention de Ségolène Royal au 9èmes Rencontres de la démocratie locale, Niort - 29 janvier 2005 cité p.72

la démarche à tous les établissements de la Région. »⁵⁵

Quant au mode de décision qui présente un dispositif procédural intégré de régulation⁵⁶ entre le local et le général, elle le décrit de la façon suivante :

« Après discussion de toutes les propositions formulées lors de la première réunion, dont chaque participant a reçu le compte-rendu exhaustif, le choix des priorités est une décision de l'assemblée, formalisée par un vote. Chacun reçoit dix bulletins qui lui sont remis sous enveloppe et qu'il peut miser à son gré sur tout ou partie des propositions dont la liste a été distribuée, assortie d'éléments de chiffrage. On peut mettre ses dix bulletins participatifs sur un seul projet, les répartir entre deux projets ou les égrener de manière plus fine : chacun peut ainsi moduler l'importance qu'il attribue à chaque proposition. A l'appel de chaque projet, les bulletins sont ramassés et immédiatement comptés. Le résultat de ce vote, dépouillé en temps réel, fait apparaître la hiérarchisation des projets». Le financement porte sur le nombre (fixé cette fois à 3) de projets par établissement correspondant aux possibilités financières préalablement annoncées.

L'ensemble des compte-rendus de réunion de budget participatif sont ensuite mis en ligne sur le site de la Région⁵⁷. Parmi les types de projet qu'elle a relevé elle note « La dynamisation des Maisons des Lycéens et des Foyers des Élèves, qui nous conduit à implanter dans chaque établissement un animateur en charge, aux côtés des élèves, de leurs projets, notamment culturels », « les questions relatives à la restauration scolaire », « la vie dans les internats », ceux qui révèlent « une grande soif de culture, qu'il s'agisse de l'accès au spectacle vivant, de pratiques culturelles diverses (musique, cinéma, théâtre, expression graphique et même, dans un lycée, création d'une petite maison d'édition pour diffuser des textes d'élèves) » et ceux qui ont trait aux « économies d'énergie et au développement durable »

Ségolène Royal explique au cours de l'entretien que ce dispositif à vocation être complété par des réunions inter-établissement à l'échelle du territoire « pour y finaliser de manière autonome les décisions prises dans chaque lycée et procéder aux arbitrages nécessaires » et en y incluant « les 93 lycées publics et établissements d'enseignement adapté de la Région, au-delà de la cinquantaine qui a commencé cette année et chez qui l'opération est reconduite. » Elle affirme, au demeurant que « son extension aux établissements privés sous contrat et aux CFA est tout à fait envisageable sous réserve d'un accord des responsables concernés. »

Outre l'action menée concernant les lycées, la Présidente de la Région Poitou-Charentes, évoque la conférence régionale sur l'eau qui réunit 400 participants concernés par ce thème. D'une manière plus générale, elle explique que « s'agissant du devenir global de la démarche, [elle] souhaite l'étendre progressivement à d'autres domaines » avec le souci « une traduction concrète aussi rapide que possible » et que « les usagers restent dans le coup jusqu'au bout et co-élaborent les décisions à prendre».

⁵⁵ Cité p76

⁵⁶ En fait il s'agit d'un mode de régulation « territorial », en cela que la mise en rapport du budget alloué et le montant des propositions fixe, selon la hiérarchisation décidée par les assemblées le nombre de celles qui seront retenues pour chaque établissement. La régulation entre les différents types d'acteurs au sein d'un même établissement est, elle, envisagée, en se fondant, sans médiatisation, sur le jugement des participants : « Et il ne faut pas croire que, dans ce processus, chacun reste simplement l'interprète de ses propres besoins : j'ai vu des assemblées de lycée reprendre à leur compte des propositions d'amélioration des conditions de travail d'une petite partie du personnel – des sanitaires corrects pour les TOS (personnels techniciens et ouvriers de service), une machine à laver la vaisselle performante pour le cuisinier – ou d'une catégorie d'élèves – les internes – parce qu'il a semblé juste que ces problèmes soient réglés et que le bien-être dans l'établissement n'exclue personne. »

⁵⁷ Cf. p 83

Lors de la discussion du projet de loi constitutionnelle, adopté par le Sénat, relatif à l'organisation décentralisée de la République, Ségolène Royal a déclaré que : « c'est au sein des EPCI que la démocratie participative est la plus vivante »⁵⁸ et du point de vue national, elle se prononce pour l'élection des présidents de communautés de communes au suffrage universel.

⁵⁸ Extrait de l'intervention de Madame Ségolène Royal lors de la Session ordinaire de 2002-2003 de l'Assemblée Nationale - 29ème jour de séance, 76ème séance, 2ème SÉANCE DU VENDREDI 22 NOVEMBRE 2002, cité p70

Section IV. Les associations

Les entretiens de cette section nous ont été accordés par des membres de trois des acteurs associatifs majeurs du développement de la participation dans la France contemporaine : Slimane Bousselmania et Céline Gomez pour l'Université du Citoyen, Jacques Remond pour le CARNACQ et Georges Gontcharoff pour l'ADELS.

Hubert Dubedout, dans son rapport au Premier ministre avait souligné que, si « la présence active des habitants et des associations » faisait l'unanimité au niveau des principes, elle provoquait « débats et conflits quant aux modalités d'application », et ce, « au sein même du secteur associatif ». Il typait ainsi les grands repères de ce débat : « une première conception conçoit la participation comme complémentaire à l'action de l'institution détentrice du pouvoir », « une seconde privilégie l'organisation de la présence des habitants par le mouvement associatif lui-même », une troisième « s'inspire des actions d'auto-développement conduites en milieu rural ou dans les pays du tiers-monde. Des responsables d'association, des techniciens cherchent à organiser le milieu », pour dégager une « force » qui « pourrait alors progressivement se constituer en co-producteur du programme et en maître d'œuvre d'un certain nombre d'actions qu'elles jugeraient stratégique à son processus de développement⁵⁹ ».

Les présents témoignages émanent d'acteurs associatifs appartenant à des structures qui étaient initialement orientées respectivement vers l'accompagnement d'élus (l'ADELS), la promotion d'associations voulant peser sur les projets municipaux (le CARNACQ) ou la préparation d'habitants à l'implication dans des processus participationnistes (Université du Citoyen). On pourra, à leur lecture, prendre la mesure de l'actualité de ces débats, de leur fécondité, de certaines des évolutions qu'ils ont pu connaître, des variations ou des déplacements des prises de position des uns ou des autres.

On pourra également percevoir l'inquiétude du milieu associatif par rapport à l'engagement de l'Etat, que ce soit en ce qui concerne les moyens mis à disposition pour l'accompagnement des démarches et dispositifs participatifs ou que ce soit dans la fermeté de ses injonctions concernant le développement d'une démocratisation de la vie locale. Peut-être comme un écho du même rapport inaugural de la Politique de la Ville : « il faut que cesse la chasse aux subventions, fruit du bon vouloir d'une institution, d'un ministère ou simplement d'un agent administratif⁶⁰ ».

⁵⁹ Dubedout H. Ensemble, refaire la ville. Rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers. DF, 1983, pp.34-35

⁶⁰ Dubedout H. Ensemble, refaire la ville. Rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers. DF, 1983, p. 36

Dans l'entretien qu'ils nous ont accordé Céline Gomez et Slimane Bousselmania nous ont essentiellement parlé de la structure varoise de l'Université du Citoyen. Ils ont tenu à souligner l'importance de la référence à la méthodologie qu'a initié et fait exister Jo Ros. « L'avis au lecteur » par lequel s'ouvre le Livret d'Information sur l'Université du Citoyen⁶¹ précise l'analyse à partir de laquelle cette structure construit son action. Celui-ci prend acte de ce que « la France fonctionne sur la base d'un système de démocratie représentative » et du développement de la « démocratie participative ». Mais, précise-t-il « malgré cette évolution, nous pouvons cependant noter, aujourd'hui, un déficit de participation des habitants à l'action publique » auquel l'Université du Citoyen entend contribuer à remédier en « proposant une méthode qui permet » - justement - « de créer les conditions de la participation des habitants à l'action publique » à travers « l'organisation d'espaces de rencontres et d'échanges, pour tendre vers une co-production entre habitants, professionnels et décideurs »

Céline Gomez et Slimane Bousselmania ont, au cours de l'interview, insisté sur la dimension préparatoire des actions qu'ils mènent : « Nous ne sommes pas dans une démarche de démocratie participative au sens où la démocratie participative est comprise aujourd'hui avec les conseils de quartiers issus de la loi qui a été votée. Notre action va se situer en deçà de cette « démocratie participative ». L'idée étant « d'outiller les individus pour qu'ils deviennent véritablement acteurs ». Ils précisent au demeurant que les situations dans le cadre desquelles ils interviennent ne sont pas seulement caractérisées par des conflits entre habitants et élus, mais peuvent l'être également par des conflits « entre les habitants ». L'idée étant toujours alors de « se respecter, d'écouter l'autre, d'apporter les conditions d'un débat constructif. »

Ce faisant, nos interlocuteurs ont décrit diverses missions dans lesquelles l'association pouvait s'investir. Il s'agit non seulement d'interventions dans des situations « où des professionnels et des élus ont des difficultés à entrer en contact avec les habitants » et pour lesquels des « outils et des façons de faire pour rendre cette rencontre possible et constructive » développés par l'Université du Citoyen sont appropriés mais aussi, « depuis quelques années », de projets qu'ils intitulent « mission d'appui aux politiques publiques ». Ces « missions » peuvent concerner « des Contrats de Ville ou des Conventions d'Objectifs : nous pouvons, par exemple, lorsque le bailleur et les institutions n'ont pas d'interlocuteur sur un ensemble HLM, qu'il existe des difficultés de gestion au quotidien et qu'ils envisagent une réhabilitation des espaces extérieurs, travailler avec les habitants la possibilité de création d'une association de locataires.⁶² »

Les grands traits de la méthode sont décrits dans trois documents que nous avons reproduits en pages 100 (« La méthode de l'Université du Citoyen »), 94 (« La mise en œuvre de la méthode⁶³ ») et 104 (« Le processus Université du Citoyen »). Lors de nos échanges, Céline Gomez et Slimane Bousselmania ont plus particulièrement insisté sur les « Assemblées Plénières », leur déroulement, leur insertion dans le processus global, leur évolution.

Concernant l'action de l'Etat, divers points ont été abordés :

⁶¹ Livret d'Information sur l'Université du Citoyen, Université du Citoyen du Var, Janvier 2004 cité p103

⁶² Cf. la « Fiche projet. Création d'une association de locataires » extrait du Livret d'Information sur l'Université du Citoyen, citée p. 96

⁶³ Extrait du Livret d'Information sur l'Université du Citoyen, Université du Citoyen du Var, Janvier 2004

- l'utilité qu'il y aurait pour nos interlocuteurs à ce qu'il donne un cadre commun plus précis que celui de la loi de 2002 concernant la démocratie de proximité : « Je crois que dans ces espaces-là, il faut qu'il y ait des citoyens aussi qui parlent, qui puissent évaluer, éclairer, donner leur point de vue sur les décisions qui sont prises ».

- la demande d'impulsion et de garanti, de soutien à ce qui existe. Ce qui devrait se traduire en termes financiers : « La participation a besoin de moyens, de moyens financiers. Je pense qu'à l'heure actuelle, pour toutes les associations qui travaillent sur la participation ou sur des actions participatives, il y a un manque de moyens »

- une demande de valorisation du travail en réseau : « Il faut favoriser le travail en réseau aussi, parce que la question de la participation des habitants, elle, est à l'échelle locale, certes, mais elle ne concerne pas qu'un acteur. Nous travaillons avec des réseaux de professionnels, nous ne fonctionnons pas seuls. Et je crois que c'est une force. La participation des habitants concerne divers acteurs, les travailleurs sociaux comme les techniciens de la Politique de la Ville... Cela doit réunir l'ensemble des acteurs sur un territoire ». Or, affirme-t-il, « à l'heure actuelle, le travail en réseau n'est pas toujours valorisé. » Ils expliquent que « les acteurs qui souhaitent travailler en réseau rencontrent des difficultés souvent liées au manque de disponibilités, de temps », « les techniciens ne sont pas mandatés pour travailler en réseau sur ces questions-là ». Du coup, « ils viennent mais on ne les dégage pas de leur travail. Dans ce cas, on leur dit « faites votre travail mais si vous avez du temps vous pouvez participer aux réunions ».[...] Alors, regrette-t-il, « que ce sont des temps qui permettent d'essayer ensemble de créer des actions innovantes, communes, cohérentes ».

Jacques Remond

Jacques Remond a été jusqu'à une époque récente le président du Carrefour national des Associations et Comités de Quartier (CARNACQ), association créée vers la fin des années 70⁶⁴, qui regroupait des fédérations de comités de quartier de grandes villes. Il explique que « les fondateurs étaient donc essentiellement, basés à Lyon, Marseille, Paris, Bordeaux. Grenoble s'est jointe assez vite à ce premier regroupement » et que « le Carrefour regroupe environ une vingtaine d'associations de quartier ou de fédérations de comités de quartier. L'ensemble représente entre 500 et 600 comités de quartier. » Il était lui-même à l'époque trésorier de « la Plate-Forme des Comités Parisiens » qui est associée à la fondation du CARNACQ. Auparavant, il a participé dans les années 60 à la création de l'Association pour le Développement et l'Aménagement du treizième arrondissement (ADA 13), membre de la Plate-forme.

Reprenant l'historique de la structure, il explique qu'elle est apparue avant que la décentralisation ne commence à être mise en place et que ses militants, «avaient quand même aussi trouvé assez vite que la présentation des projets politiques était souvent courte et pas très explicite ». « Nous voulions en savoir plus », dit-il, et « Nous savions bien que tout n'était pas aussi simple que l'on nous l'expliquait. Nous nous sentions tous responsables et nous voulions intervenir davantage. » Aussi, «l'important pour [nous] était la participation des associations à la vie municipale. La question se posait alors d'imaginer comment la monter. » « Nous pensions qu'il était utile que nous nous regroupions pour apporter des idées ou des propositions dans le travail législatif ou réglementaire à accomplir. » D'où l'idée de « faire du lobbying de pro-participation des associations auprès des pouvoirs publics. » Cette action a continué au fur et à mesure des

⁶⁴ Pour une présentation générale du CARNACQ sur le site de la Confédération générale des CIQ de la ville de Marseille et des communes environnantes cf. p109

transformations législatives : « Nous avons beaucoup travaillé, en tant que CARNACQ, sur le fameux article 16 de la loi PML⁶⁵ qui a été finalement créée après en avoir beaucoup discuté avec des députés du groupe socialiste qui était un groupe de la majorité, le plus important à l'époque : Paul Quilès à Paris, et Gérard Colomb à Lyon, qui aujourd'hui est maire de cette ville. L'idée était qu'on voulait que les associations puissent effectivement participer à la vie municipale. Or pour participer, il faut qu'elles soient informées et qu'elles puissent apporter leurs propositions et leur parole à l'endroit où se discutent et se décident les projets. » De même, explique-t-il « quand il y a eu les articles sur les comités consultatifs dans la loi Joxe de 1992, les associations CARNACQ se sont mobilisées pour demander la création de comités consultatifs dans les villes où elles étaient. C'est sur ces cadres-là qu'on a agi vis-à-vis des pouvoirs publics. »

Outre cette orientation « lobbyiste » il explique que le CARNACQ sert également aux structures adhérentes « à échanger entre nous autour de nos expériences locales » : « une série de colloques ont donc eu lieu sur des thèmes liés à la participation au niveau global et institutionnel ou la participation dans l'architecture, dans le développement culturel, etc. », ainsi que « des séminaires de formation sur l'architecture, sur la sensibilisation des habitants à l'architecture moderne ». Il précise également que le CARNACQ a « organisé aussi une formation sur les conseils de quartier, quand les conseils de quartier sont arrivés » et qu'en la matière « Le CARNACQ a été le lieu de débats très forts entre ceux qui disaient que les conseils de quartier ne nous concernaient pas puisque nous étions déjà des comités de quartier qui avions notre place et ceux qui disaient qu'il s'agissait d'une institution dans laquelle il était possible d'intervenir, si le maire laissait de la place pour les associations. »

En ce qui concerne l'ADA 13⁶⁶, il l'a défini comme une « association de projet » qu'il distingue des associations « de défense »⁶⁷, même s'il explique que peuvent exister des liens entre les deux types de structure. A la question du fonctionnement général de l'association, il répond : « Et bien, nous réfléchissions sur un projet donné mais nous essayions de contacter les associations qui, sur un point précis, pouvaient être plus compétentes que nous. Quand il était question d'équipements scolaire, nous essayions de savoir où étaient les associations de parents d'élèves du coin pour discuter avec elles. S'il s'agissait d'une voie de circulation, nous contactons les associations de circulation routière. Au demeurant, s'il y avait d'autres associations qui travaillaient et qui proposaient un autre projet, pourquoi pas ? »

Du point de vue des finalités, Jacques Remond justifie un tel choix en disant que « l'association, c'est autre chose ; ce sont des habitants qui éprouvent le besoin de réfléchir ensemble, d'échanger leurs

⁶⁵ « l'article 16 parle de ça : d'un côté, il y a un CICA - Comité d'Initiative et de Consultation d'Arrondissement - qui est composé des associations qui s'y inscrivent ; d'autre part, une fois par trimestre, les associations qui le souhaitent, participent à la réunion sur les sujets à propos desquels elles demandent que le Conseil d'Arrondissement discute et délibère. » Pour le texte de l'article 16 de la loi n° 82-1169 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunal, de Cf. le site du CICA du 10^e arrondissement de Paris, cité p114.

⁶⁶ Pour une présentation historique de l'ADA 13, cf. le texte 39 ans d'action dans le 13^e exposé dans son site et cité pp123-124-125

⁶⁷ Dans *Rénovation urbaine et changement social*, Henri Coing évoque ainsi (p.243) l'action de l'ADA 13 : « Les indices de changement se multiplient. Une Amicale de locataires prend conscience de ce que, dès qu'elle regarde au-delà des difficultés de chauffage ou de parking, ses revendications soulèvent des problèmes complexes. Elles délèguent plusieurs de ses membres à l'Association pour le Développement et l'Aménagement du 13^e. Partout naissent des organismes semblables pour permettre aux syndicats, aux associations d'adhérer à une action cohérente et compétente en matière d'aménagement urbain, action qu'ils n'ont ni la vocation ni le temps ni les moyens d'entreprendre. »

points de vue et de construire un point de vue qui n'est plus obligatoirement le point de vue de la personne, qui est le point de vue d'un intérêt collectif élaboré à plusieurs. » Il précise au demeurant - « à partir de ce [qu'il a connu] à Paris dans des structures des années 60 » - que « les adhérents sont souvent des gens qui, pour des raisons diverses, n'ont pas voulu ou pas pu s'investir dans le domaine politique pur, mais étaient intéressés par la vie de la Cité au sens général du terme. » Ceci posé, il note que « depuis les élections de 1995, on se repose la question de savoir ce que fait le CICA par rapport au conseil de quartier. » Pour lui, « le CICA, renvoie à la part de l'apport du travail des associations au débat municipal, les conseils de quartier renvoyant plutôt aux réactions des personnes au débat municipal. Après, comment le bâtir dans chaque secteur dépend des histoires et de la capacité des personnes à le faire. »

En ce qui concerne le rôle de l'Etat aujourd'hui, il explique qu'il « reste une seule disposition législative nécessaire pour achever de construire l'ensemble du dispositif. » Il faudrait, selon lui, « qu'il y ait une obligation à un moment pour que les responsables politiques discutent et débattent de leur projet avec les citoyens au sens large, à la fois les habitants et les associations. Et pas seulement dans le cadre des élections municipales. Quand quelqu'un est élu, il devrait être obligé de passer un certain temps à bâtir réellement son projet, et à le bâtir en discussion avec les associations et les habitants. » Cette obligation devrait particulièrement concerner « la manière dont la participation sera mise en œuvre : comment fait-on ? Quelle méthode sera mise en œuvre ? Quel mode d'information sera adopté ? Quel contenu ? Quels moyens seront mis à disposition de ses interlocuteurs pour qu'ils puissent faire leur travail de leur côté ? » Il s'agirait donc, pour Jacques Remond, d'un « rendez-vous obligatoire », de la mise en place et de l'application d'une « charte de la participation » qui « devrait concerner chaque élu, quelle que soit sa fonction, maire, président au Conseil Général. Il s'agirait d'une obligation de début de sa mandature.[...] Ça aurait - insiste-t-il - l'avantage d'être une obligation. » Il précise cependant qu'une telle obligation « pourrait se décliner de manière totalement différente dans chaque lieu, en fonction des gens qui sont là, en fonction des projets et des sujets qu'il y a à traiter. Une charte à Paris ne serait pas la même qu'à Quimper.⁶⁸ »

En ce qui concerne la DIV, il indique qu'elle fait, selon lui, partie des organismes « utiles à plusieurs titres :

- ils apportent de l'information factuelle sur le sujet ou sur le territoire sur lequel ils interviennent.
- ils peuvent apporter aussi de l'aide au travail, un peu de formation. »

Il situe la suite de l'action de la Délégation Interministérielle à la Ville dans « l'aide à la construction de projet, à la fois un apport d'information et des conseils pour bâtir un projet en étant un peu à côté du politique. » Et il insiste sur l'idée qu'il « faut que ce soit un service qui soit à côté du politique. »

⁶⁸ Sur un exemple de charte (datant de 1996) influencée par l'association « France-Nature-Environnement » et le « Carrefour National des Associations de Quartier » (CARNACQ) et citée en annexe du rapport de Nicole Questiaux, au Conseil d'Etat, commandé par Lionel Jospin et relatif à « l'utilité sociale aujourd'hui », « en fait, plus exactement, au contentieux en matière d'urbanisme » cf. l'extrait du Rapport de l'Observatoire Parisien de la Démocratie Locale Mai 2005, cité p129

Georges Gontcharoff

Georges Gontcharoff est membre du conseil d'administration de l'ADELS et Conseiller de la rédaction de Territoires ainsi que l'un des douze experts qui, auprès de douze représentants des habitants, composent l'Observatoire de la démocratie parisienne, voulu par Bertrand Delanoë.

Dans son entretien, il propose une histoire de l'Association pour la Démocratie et l'Education Locale et Sociale (ADELS⁶⁹) et de l'évolution du contexte politique et idéologique (entre autres en référence au christianisme social) dans laquelle elle s'inscrit. Il rappelle que l'ADELS a été créée en 1959 et qu'« elle mêle des élus atypiques(...) des hauts-fonctionnaires « éclairés », notamment des Ministères de l'Équipement et du Logement, des Affaires Sociales, de la Jeunesse et de l'Éducation Populaire, quelques chercheurs universitaires qui s'intéressent déjà à « l'objet local », des militants locaux des associations d'éducation populaire⁷⁰. »

Ce faisant, il décrit cette association « d'abord [comme un] comité de liaison que [des militants locaux élus municipaux] se donnent entre eux pour échanger des informations, mener des réflexions communes, se renforcer les uns par les autres. Correspondance Municipale, l'ancêtre du Territoires d'aujourd'hui, constitue l'instrument principal de cette formation mutuelle, de la mutualisation et la capitalisation des expériences » et comme « un centre de ressources pour des acteurs locaux novateurs qui rompent, grâce à elle, leur isolement. » Pour lui l'ADELS : « se trouve vraiment dans une mission d'éducation populaire, en demandant à des hauts-fonctionnaires d'écrire dans la revue, d'une manière accessible aux militants de base : Jean-Pierre Dupont, Jean-Michel Belorgey, Pierre Joxe, Christian Joint-Lambert, Bernard Zuber, Pierre Zémor et beaucoup d'autres se mettent ainsi au service « du peuple » pour lui permettre d'agir plus efficacement dans le cadre d'une démocratie locale rénovée. » Ce qui pour lui ne va pas sans une fonction critique « souvent sévère, des pratiques locales, fort peu démocratiques à l'époque, des municipalités de gauche.»

L'analyse historique qu'il propose comporte aussi une dimension épistémologique. C'est ainsi qu'il explicite les liens entre les actions de l'ADELS et les analyses issues de la « sociologie comportementaliste ». Parmi les principes d'analyse et d'action qu'il rappelle, on trouve l'idée selon laquelle : « la démocratie participative ne repose pas sur un face-à-face des élus et des citoyens (sous-entendu des bons citoyens et des mauvais élus !). Elle repose sur le trépied élus-techniciens-population ».

Il revient sur certains aspects de l'histoire de la Politique de la Ville et il souligne que : « Depuis l'origine de la politique des quartiers et de la ville, la participation des habitants a été un thème récurrent, prenant de plus en plus d'importance, aussi bien dans les textes officiels que dans les pratiques de terrain. Depuis « l'animation sociale concertée » des textes liés à la procédure « Habitat et Vie Sociale », en passant par « le développement social local » de la procédure DSQ⁷¹, jusqu'aux textes plus récents relatifs à « une nouvelle ambition pour les villes » ou au « Pacte de relance pour la ville », partout l'injonction de faire participer les habitants est présente. La prise en compte procédurière et financière des dossiers est liée à la preuve que le pouvoir local doit apporter que les habitants ont bien participé à leur construction. » Pour lui, « La grande nouveauté

⁶⁹ Pour une présentation synthétique de l'ADELS et de ses activités cf. la page web extraite de son site cité p149

⁷⁰ Pour une présentation du conseil d'administration de l'ADELS cf. la page web extraite de son site cité p151

⁷¹ Sur les conceptions de la « présence active des habitants et des associations » dans le rapport « Ensemble refaire la ville » d'H. Dubedout aux origines de la Politique de la Ville, cf. citation p135

de la loi Borloo sur la rénovation urbaine est constituée par la totale absence de ce thème. » Ce qui contraste avec sa perception d'une situation dans laquelle il voit : « la forte montée de ce thème dans d'autres éléments de la législation et dans les pratiques locales. C'est à l'heure où se généralisent les conseils de quartier, y compris dans de très nombreuses communes qui n'en ont pas l'obligation légale, c'est à l'heure où les conseils de développement⁷² s'affirment dans les pays et dans les agglomérations, où l'acte II de la décentralisation donne aux citoyens la possibilité de peser sur le pouvoir par des pétitions et où le référendum local⁷³ devient décisionnel, que la Politique de la Ville semble abandonner le thème de la participation des habitants, au, du moins, est muette à son sujet. »

En ce qui concerne l'évolution du rôle de l'Etat, il note qu'au travers « de la loi Borloo, via l'ANRU, la place de l'Etat est encore déterminante pour ce qui concerne les bâtiments. » Mais, dit-il, « l'Etat se dégageant du développement social, n'apportant plus dans ce domaine que des financements marginaux, de gels de crédits en suppression et réductions de lignes budgétaires, cessera bien vite d'être considéré comme un partenaire par des élus locaux qui devront supporter toute la charge financière des politiques. » Du coup, il se pose la question de savoir ce qu'il en sera « alors des autres rôles impartis traditionnellement à l'Etat :

- incitateur, régulateur (voire autorité normative),
- évaluateur, médiateur,
- soutien de l'innovation,
- et, par ailleurs, contrôleur de légalité ? S'il cesse d'apporter des financements aux acteurs locaux, ne lui dira-t-on pas rapidement : « cause toujours ! »

Enfin, il rejoint la demande exprimée par Jacques Remond concernant l'idée de charte : « il est indispensable que l'exercice de la démocratie participative soit encadré par un document contractuel : rôle de chacun, fonctionnement des instances, calendrier des décisions successives avec claire identification des décideurs, règles strictes concernant l'information-communication, etc. C'est ce qui a fait défaut, au départ, à propos du Forum des Halles. C'est ce que réclament avec force les associations d'habitants, à l'ouverture de la deuxième phase. » D'une manière plus générale, il souligne que, selon lui, « l'un des rôles de l'Etat serait d'imposer plus nettement cette obligation aux pouvoirs locaux. » Il juge que « L'Etat déconcentré, c'est-à-dire le préfet et ses services, ne jouent pas assez le rôle de régulation que l'on peut attendre d'eux. Le contrôle de légalité s'exerce de plus en plus mal, faute de moyens pour les juridictions administratives, et faute de volonté politique. Avec l'acte II de la décentralisation, l'Etat organise subtilement un transfert de charge qui soulage son budget, quitte à laisser encore plus de liberté aux élus locaux, pour le meilleur et pour le pire. »

Et de conclure : « L'un des aspects les plus désespérant est que les lois contiennent souvent des dispositions très positives mais qu'elles ne sont pas appliquées, car l'Etat central et déconcentré joue de moins en moins son rôle d'incitateur et de contrôleur. »

⁷² Concernant les conseils de développement cf. p136 « Le Quatre Pages de l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (Adels) » n°2n décembre 2002; publié par la revue Territoires et pp 138-139 les extrait du texte de la LOADDT.

⁷³ Concernant les pétitions et le référendum local, cf. les extrait de la Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (1) et de la Loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local pp 140 et 141.

Section V. Parcours

Pierre Mahey et Vincent Léna ont chacun un parcours intellectuel et professionnel qui les a conduit à suivre de leur point de vue respectif, de praticien et de haut fonctionnaire (mais aussi pour tous deux de responsable associatif) le déroulement de la politique de la ville en défendant des conceptions de la participation qui se sont croisées géographiquement dans la région Nord et dans l'idée qu'il s'agissait d'une direction de travail nécessaire pour les quartiers dit sensibles et pour l'ensemble de la société.

Mais les chemins qu'ils ont empruntés divergent peut-être en cela que l'un semble mettre plutôt l'accès à la parole et à la délibération en exergue dans le cadre d'opérations à dimension de quartiers en transformation urbaine et/ou à travers des processus de formation, alors que l'autre paraît plutôt choisir comme entrée l'action à travers l'accompagnement de micro-projets dont la réalisation semblent propice à la restauration de la confiance (en soi, en les institutions) là où elle vient à manquer.

Pierre Mahey

Pierre Mahey retrace, dans l'entretien qu'il nous a accordé, l'histoire d'Arpenteurs⁷⁴ et son investissement dans des processus d'élaboration de projets associant les habitants, depuis la structure qui l'a précédé (les pressés de la cité) jusqu'à la dernière transformation statutaire d'Arpenteurs en association et la mise en place de son site Internet et selon un cheminement très lié géographiquement aux régions grenobloise⁷⁵ et Nord Pas de Calais⁷⁶. Il définit ainsi l'action présente des « arpenteurs » :

« Depuis trois ou quatre ans, ce que nous essayons de développer, ce sont trois champs : continuer à travailler concrètement sur les espaces de débat, tâcher de transmettre nos armes à d'autres gens qui sont plutôt dans le service public mais aussi dans les associations et aux élus quand ils nous le demandent; la troisième dimension, c'est de permettre à des gens qui ont du mal à se mettre en réseau, de le faire : leur ouvrir des possibilités pour échanger, se rencontrer. Cela concerne l'animation de conseils de quartiers, de comités d'habitants ou d'ateliers de travail urbain. Je crois que c'est important de rester dans cette dimension de praticien. La formation est aussi un lieu d'expérimentation, principalement avec ce que l'on fait avec le Nord-Pas-de-Calais, qui dynamise

74 Sur son site Internet « arpenteurs » se présente de la façon suivante : « arpenteurs » se consacre aux processus démocratiques et durables de fabrication de la ville, à travers l'animation d'espaces de débat entre ses acteurs, l'organisation d'événements de mobilisation, la programmation d'espaces et d'équipements publics, des actions de formation, des études-actions et des réseaux d'échanges d'expériences. Issue de la maîtrise d'œuvre d'architecture et d'urbanisme (Les Pressés de la Cité) depuis 1981, l'équipe s'est vouée en 1993 à l'assistance à la maîtrise d'ouvrage et la conduite de projet de développement urbains et sociaux. »

75 Sur la présentation de l'intervention d'arpenteur dans le quartier des Béalières à Meylan sur le site Internet cf. p7

76 Sur la présentation de l'atelier de travail urbain de Grande-Synthe sur le site Internet cf. p9

l'idée que ce n'est pas à nous de tout faire et qu'il faut transmettre. »

Au cours de la conversation, le réseau Capacitation⁷⁷ fut évoqué, mais il a décrit plus particulièrement la genèse du réseau d'habitants HaCER⁷⁸ (Habitants Citoyens d'Europe en Réseau) et son fonctionnement actuel dans ses réussites et ses difficultés. En même temps qu'elle s'origine dans une demande du Conseil National des Villes, la constitution de ce réseau part de l'analyse selon laquelle : « Il est [...] évident que pendant que les techniciens, les élus et le monde économique se structurent de façon très rapide sur du réseau, de l'échange, de la connexion, il y a des habitants qui ne savent même plus où se trouve la porte du quartier. Il est important de mettre de l'énergie sur la possibilité pour des gens de Brême, de Barcelone ou Birmingham de se retrouver, mais aussi pour des gens d'Échirolles, Fontaine ou Saint-Martin d'Hères et ce, indépendamment de l'institution, pour arriver à trouver des forces, des énoncés et des points de vue qui soient constitués collectivement par rapport à ce qui est en train de se mettre en place, par exemple avec les agglomérations, les changements d'échelle de territoire. »

Le réseau regroupe une douzaine d'associations qui « travaillent en permanence sur des questions liées à la participation, au renouvellement urbain, à la discrimination ou aux questions sur la diversité culturelle, (il est] centré sur de l'échange d'expériences, de visites chez l'un, chez l'autre. » Pierre Mahey explique qu'HaCER est cependant actuellement en butte à des difficultés de financements pour des raisons dynamiques (qui tiennent aux relations entre acteurs) et structurelles (qui tiennent aux modalités réglementaires de financement) : « tous les financements - les financements européens en particulier - sont forcément partenariaux, il faudrait donc qu'on ait des collectivités locales impliquées. Or les associations de terrain sont allergiques à l'idée de s'allier avec les institutions de leur territoire. Pour elles, HaCER est une autre structure qui permet de prendre de la distance par rapport aux institutions et qui permettra peut-être un jour de s'appuyer sur une échelle européenne pour dire aux institutions qu'il y a des exigences qui doivent être respectées: donc elles ne souhaitent pas s'associer avec leurs villes de tutelle. »

« Arpenteurs » n'est actuellement plus mandaté et financé pour suivre le réseau HaCER, « qui s'anime lui-même » ce qui n'empêche pas un « minimum d'accompagnement par exemple du côté du site Internet et quand il faut écrire un texte de fond ». Des ateliers de réflexion via l'Internet sont en démarrage et des rencontres au niveau européen sont prévues pour l'année 2005-2006. « Il s'agit pour HaCER d'être un lieu de débat indépendant des institutions et qui s'adresse aux institutions » pour, par exemple, leur demander que participation soit « incontournable sur toutes les questions qui touchent les citoyens ».

La discussion a aussi longuement portée sur la posture de l'équipe d'« Arpenteurs » dans ses interventions dont les changements de statuts constituent une des manifestations du travail intellectuel effectué sur ce sujet qui concerne à la fois une forme de déontologie (qui peut conduire au refus affirmé d'être à la fois assistant à la maîtrise d'ouvrage et en charge de la maîtrise d'œuvre), des modalités de travail (« Structurellement, il faut absolument qu'on arrive à comprendre que la question de l'animation, c'est une question qu'on ne peut pas mettre à l'extérieur. Elle imprègne complètement le dispositif. Les choix que l'on fait en matière d'animation déterminent trop fortement les formes de démocratie participative pour qu'on puisse la laisser être le projet d'une personne, d'une compétence. C'est évidemment quelque chose qu'on doit mettre en débat

⁷⁷ Pour la présentation du réseau Capacitation à partir du site Internet d'Arpenteur cf. p22

⁷⁸ Cf. p.16 l'extrait du bulletin HACER n°3 avril 2004.

tout de suite, c'est pratiquement là-dessus qu'il faut trouver un accord collectif en premier lieu. »)

L'action d'« arpenteurs » est centrée sur la constitution de lieux de débats et de délibération à propos desquels Pierre Mahey énonce deux prescriptions :

« Ce qu'il faudrait, c'est aider à la constitution de ces lieux de délibération et je ne pense pas qu'il faudrait que seul le budget soit en jeu, que seul le quartier soit en jeu. »

« Il faut apprendre à faire de ces lieux de débat, des espaces d'expression des différents points de vue et des différents intérêts et ne pas vouloir en faire des "écoles de culture commune" pour raffermir une paix sociale niant les différences. »

Vincent Léna

Vincent Léna est aussi un acteur du développement de la participation dans le cadre de la Politique de la Ville, mais côté Etat. Enarque, magistrat à la Cour des comptes, il a d'abord été sous-préfet à la ville dans le Pas-de-Calais puis au sein du cabinet de Claude Bartolone il a œuvré au transfert d'une expérimentation locale en dispositif national⁷⁹ : les FPH (Fond de Participation Habitant)⁸⁰. Son parcours est d'autant plus marqué par le Nord-Pas-de-Calais (c'est de là que proviennent les pratiques locales qu'il transformera en FPH) qu'il y est élu comme Maire-adjoint (de Boulogne sur Mer) . Enfin, il a été amené à impulser la création de l'association 'Faut qu'on s'active qu'il définit comme « une espèce de fabrique citoyenne ».

Vincent Léna donne la définition suivante des FPH :

« L'idée était - autour du chef de projet - de solliciter les relais « naturels » parmi les habitants et les associatifs en leur demandant de définir eux-mêmes la règle du jeu et de choisir eux-mêmes, de sélectionner eux-mêmes les projets, qui leur paraissaient intéressants dans le cadre d'une enveloppe déterminée. Ce qui est important peut varier. Il s'agit parfois de louer un bus pour emmener des mamans du quartier une journée à Euro-Disney. Cela peut vous paraître anecdotique mais peut être très important et ce n'est pas à nous d'en juger. »

Ce dispositif « simple » avait pour lui comme objectif général de pouvoir être « perçues comme une reconnaissance concrète du pouvoir des habitants, même si c'est, encore une fois, tout petit, et que cela concerne des micro-projets ». Cependant s'adressant des gens qui souvent : « marchent un peu la tête courbée, [qui] ne participent plus aux élections et trop souvent ne croient plus dans l'avenir du quartier ou de leurs enfants », il s'agit d'une ouverture « sur le reste », même s'il convient qu'il « faut développer d'autres formes de participation ».

⁷⁹ Sur l'histoire des FPH dans le Nord-Pas-de-Calais cf. l'article de Laurence Thiéry dans les cahiers du DSU de septembre 2002 reproduit pp31-32

⁸⁰ Cf. La circulaire de mise en place des Fonds de participation des habitants p34

Cependant, pour Vincent Léna : « Ce qu'il faut retenir c'est qu'on ne peut pas changer profondément la vie et les quartiers si les citoyens ne sont pas debout, d'une manière ou d'une autre. C'est une des difficultés de la Politique de la Ville. Cela peut paraître très théorique, mais c'est très important. C'est l'un des grands constats que l'on peut tirer à tous les niveaux » Et pour lui cela passe par des dispositifs souples qui permette rapidement de mettre en œuvre une « citoyenneté en action », même si cela s'accompagne d'un peu de désordre ou de « subversion ». Du coup la participation tend à devenir une préoccupation où les objets vont être choisis en fonction de leur capacité à mobiliser l'intérêt des gens, même s'ils ne sont pas prestigieux, qu'il s'agisse d'équipements de jeux ou d'un sentiment d'insécurité.

Dans cette perspective, « la responsabilité des élus locaux ou même du Ministère » est, pour lui « de mettre à disposition des outils qui ont fait la preuve de leur efficacité, des outils que les acteurs locaux peuvent s'approprier, des outils qui permettent justement de donner du sens à cette idée de démocratie participative et que je ne placerais pas tant sur le plan politique que sur celui de l'initiative individuelle. En tant que parents, responsables associatifs, habitants, l'idée est que si l'on se met ensemble, on peut faire avancer les choses. Nous avons le droit de savoir ce que l'on fait pour nous; nous avons le droit de vouloir le meilleur pour nos enfants : ce doit être cela le moteur de la Politique de la Ville. »

Dans le même temps, il propose une direction d'intervention des pouvoirs publics plus orientée vers la repolitisation et il affirme que « Si l'on devait avoir une action citoyenne à mener ou à encourager, ce seraient des discours très civiques de ce type: "arrêtez d'être des citoyens de seconde zone, faites-vous entendre !" La Politique de la Ville devrait développer davantage ce genre de choses. »

Section VI : Participation et urbanisme : texte de chercheurs

Trois textes de chercheurs ont donc été sélectionnés. En voici les présentations extraites de ces articles, eux-mêmes.

Sergio Porta : Et si Icare choisissait le labyrinthe ?

« Il me semble que les « nouveaux » paradigmes participatifs inclus dans les processus urbanistiques peuvent être caractérisés par deux composantes profondes ; toutes deux porteuses d'une forte charge agonistique : d'un côté, une composante anti-politique, de l'autre une composante anti-technique. Où est la politique dans les processus participatifs ? Ou pour dire mieux encore : où est la politique institutionnelle ? Ou encore : où est la politique représentative ? Mais l'on pourrait se demander aussi : où est la compétence dans les processus participatifs ? Où sont les disciplines ? Où sont les représentations techniquement informées ? Comme architecte et urban designer j'ai été fréquemment conduit à réfléchir sur l'utilité de mon point de vue à l'intérieur d'instances décisionnelles complexes et politiquement orientées, comme à l'intérieur de processus ouverts à la participation sociale directe. Quels arguments devais-je produire ? Et, plus spécifiquement, comment devais-je les produire ? Est-il acceptable que mon argument soit si complexe qu'il ne puisse être efficacement expliqué à mon boulanger ? Ou à mon collègue du bureau des statistiques ? Ou même à mon directeur de département qui s'occupe d'une autre partie de la même discipline que moi ? Je voudrais dire deux mots dans ce texte sur ce second groupe de problèmes, à partir d'une question qui, peut-être, les contient toutes : comment éviter que des arguments techniquement informés ne deviennent une autre « machine abrasive » en agissant dans le sens de l'appauvrissement de la multiplicité des formes du monde réel et qu'à l'inverse, ils contribuent à son enrichissement ? »

Jean-Jacques Terrin : Technologies de simulation et pratiques de projet urbain

« Cette contribution est issue d'une recherche qui a été menée dans le cadre du département Génie des systèmes urbains de l'Université de technologie de Compiègne pour l'ACIV - Action concertée incitative ville - du Ministère de la recherche. Cette recherche a été réalisée avec la collaboration de Lamia Rouleau-Tiraoui, ingénieur de recherche à GSU et la participation de plusieurs chercheurs de l'UTC, notamment Benjamin Cimerman, ingénieur UTC, pour l'étude des pratiques de l'Environmental Simulation Center à New York. [...] Une nouvelle culture urbaine semble voir le jour, constituée d'un ensemble de pratiques sociales qui, dans une certaine mesure, se fondent sur une notion de développement durable, autour de questions réunissant le quotidien et le long terme. Au delà d'aspirations pour une meilleure prise en compte de facteurs strictement environnementaux, elle intègre les spécificités de chaque territoire, que celles-ci soient de nature économique, sociale, culturelle, éducationnelle. Il en découle une véritable refondation du débat politique au sein des processus de fabrication de la ville⁸¹. Pour favoriser un débat associant tous les acteurs de la ville, la formulation des enjeux stratégiques et des objectifs opérationnels dictés par les politiques - auparavant quantitativement et qualitativement plus précise - est aujourd'hui plus floue, plus métaphorique et donc plus près d'un imaginaire qui facilite les échanges.

⁸¹ GILI RAYMOND, COURDURIER ELISABETH, GRAIN (2000), Le retour du politique dans la maîtrise d'ouvrage, Plan Urbanisme Construction et Architecture ; Maîtrise d'ouvrage et évolution de la commande (2000), Actes colloque, CSTB

Dans ce contexte, les professionnels doivent renouveler leurs pratiques de projet. La commande changeant de nature, logiquement, les processus de conception se transforment. Ces attitudes entraînent la constitution de nouveaux langages entre maîtrises d'ouvrage urbaines, concepteurs et usagers de l'espace urbain, que facilitent sans doute les nouvelles technologies, à moins qu'elles ne les déterminent. Par le flou et l'aléatoire qu'elles autorisent, par leur faculté à faire émerger progressivement une idée, les techniques de représentation et de simulation constituent de nouvelles écritures pour l'élaboration du projet, celui-ci devenant débat, séduction, négociation⁸², avant d'être la description d'un objet à réaliser."

*Jean-Yves Toussaint, Sophie Vareilles, Marcus Zepf, Monique Zimmermann :
« La Concertation dans l'aménagement. Le cas d'un projet d'espace public à
Villeurbanne dans l'agglomération lyonnaise.⁸³ »*

« En France, les politiques publiques françaises en matière d'aménagement font l'objet d'une évolution qui concerne notamment la configuration du système d'acteurs et d'agents organisés pour les projets. Les projets de requalification d'espaces publics à Lyon révèlent particulièrement le degré d'ouverture de ces configurations qui passent notamment par un ensemble de dispositifs de communication. Le projet d'aménagement peut aujourd'hui se caractériser par une injonction à la concertation. Dans les faits, de nouvelles pratiques visant à une meilleure mise en œuvre de la démocratie et favorisant l'émergence de nouveaux acteurs - bureaux de communication, médiateurs - apparaissent dans le projet. Ces constats engagent un certain nombre de questions sur la nature et les effets de cette évolution.

Ces questions sont abordées dans ce chapitre à travers le cas du projet d'espace public de la place Lazare Goujon à Villeurbanne, commune de l'agglomération lyonnaise. Ce projet d'aménagement constitue, après plus de dix années d'expérience dans l'agglomération lyonnaise sur les pratiques démocratiques liées à la conception des espaces publics; le support d'une expérimentation collective en matière de concertation. Il est de ce point de vue une référence tout à fait actuelle à même d'illustrer les pratiques démocratiques des professionnels lyonnais de l'aménagement.

Son étude a fait l'objet d'un contrat de recherche-action établi avec les collectivités locales concernées - commune de Villeurbanne et Communauté urbaine de Lyon - qui nous a donné le droit d'assister, au-delà des réunions publiques, à des séances de travail. »

⁸² AMPHOUX P., La notion d'ambiance, PUCA 1998

⁸³ In Dir. Jouve Bernard et Booth P., Démocraties métropolitaines, Presses de l'Université du Québec.

Analyse

Quelques repères importants à propos d'un débat vivant

La participation à l'extérieur de la Politique de la Ville

Zair Kédadouche dans son Rapport à Jean-Louis Borloo sur la participation des habitants au renouvellement urbain, notait qu'il est « difficile de traiter ce vaste domaine [à savoir : « la prise en compte de l'amélioration de la participation des habitants dans les politiques de rénovation urbaine »] sans le situer dans le débat de société que pose la gestion urbaine et, d'une manière plus générale, les rapports entre les instances qui gèrent la vie de chacun.⁸⁴ »

C'est à travers cette maxime que l'on doit ramener la présente étude au discours tenu par Jacques Chirac - alors Président de la République et candidat à l'élection présidentielle de 2002 - concernant son projet de réforme de la Constitution en faveur des collectivités locales et de la démocratie locale, le 10 avril de cette même année: « Si la France veut rester une grande démocratie, elle doit lancer la révolution de la démocratie locale et construire la République des proximités⁸⁵ ». Dans ce discours cité dans la page web que le site Vie Publique consacre à la question, le candidat Président précise que d'une manière générale « Notre Etat doit être une vraie démocratie, de la base au sommet, pas une hiérarchie contrôlée par un Etat pyramidal qui prétendrait avoir réponse à tout, décider de tout, tout réglementer, uniformément, d'en haut et de loin », que la « France du XX^e siècle va devoir procéder à une vaste redistribution des pouvoirs pour rendre aux citoyens des capacités d'action et une liberté d'initiative aujourd'hui confisquée » et que « notre démocratie » ne trouvera le « nouveau souffle » dont elle a besoin que « dans la reconnaissance d'une plus grande autonomie de la société civile, dans l'instauration de nouveaux rapports entre l'Etat et l'individu et dans le plein épanouissement des libertés locales.» Et s'il constate que « nous vivons encore aujourd'hui dans une République suspicieuse à l'égard des citoyens, méfiante dans l'initiative de leurs collectivités », il affirme que, justement « La République ne saurait donner le sentiment qu'elle se méfie de la démocratie ». Bref, « l'aspiration des Françaises et des Français à participer davantage aux décisions qui les concernent est de plus en plus forte », « ils ne se contentent plus d'être, une fois pour tous les cinq ou six ans, acteurs de la démocratie, et le reste du temps spectateurs .»

Cette généralisation de la préoccupation participationniste va s'actualiser sous l'autorité de Jean-Pierre Raffarin par une série de mesures constitutionnelles annoncées dans le discours de Jacques Chirac : droit de pétition⁸⁶ et référendum local⁸⁷, droit à l'expérimentation pour les collectivités locales, le tout sur fond de continuation de la démarche décentralisatrice.

⁸⁴ Kédadouche Z., Rapport à Jean-Louis Borloo sur la participation des habitants au renouvellement urbain, avril 2003, DIV, p.11

⁸⁵ Déclaration de M. Jacques Chirac, Président de la République et candidat à l'élection présidentielle 2002, à Rouen le 10 avril (Extraits) (Source : Documentation Française- collection des discours publics (Source documentation française, 5 pages)

⁸⁶ Cf. les extraits de la Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République cités dans l'entretien de [G. Gontcharoff](#)

⁸⁷ Cf. les extraits de la Loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local, cités dans l'entretien de [Georges Gontcharoff](#)

Au demeurant l'activité législative concernant l'introduction de démarches participatives dans le développement et la vie politique des villes avait déjà connu des développements importants lorsque Lionel Jospin était chef du gouvernement. Bien entendu avec la loi de 2002 concernant la démocratie de proximité, mais également avec les lois dites « Chevènement », « Voynet » et « SRU » qui, en même temps qu'elles construisaient les fondements légaux de l'extension de l'intercommunalité, créaient des procédures et des instances participatives⁸⁸.

Si, comme le dit [Georges Gontcharoff](#) dans l'entretien qu'il nous a accordé : « Depuis l'origine de la politique des quartiers et de la ville, la participation des habitants a été un thème récurrent, prenant de plus en plus d'importance, aussi bien dans les textes officiels que dans les pratiques de terrain⁸⁹ », cette question est maintenant aussi traitée dans le cadre d'une approche législative qui excède le champ des instances de la politique de la ville stricto-sensu pour irriguer jusqu'aux règles d'aménagement et au droit constitutionnel lui-même.

On sait aussi que le débat est plus vaste et que l'émergence des polémiques cristallisées autour du « principe de précaution⁹⁰ » d'une part et de la « gouvernance » d'autre part font de la

L'interview de Patrick Braouezec : le conflit principal ne serait-il pas passé de l'usine à la cité ?

« L.F. : En quoi cela est-il différent d'anciennes formes d'action ou de mobilisation qui pouvaient exister, il y a trente ou quarante ans ? Les partis aussi s'appuyaient sur un contact. On disait : « les masses », il y avait un réseau militant...

PB : Sauf que les partis politiques aujourd'hui ont beaucoup plus de mal à mobiliser. Dans le même temps, je pense qu'il y a une question de lieu : le conflit principal ne serait-il pas passé de l'usine à la cité ? Les enjeux de société ne se trouvent-ils pas plus ici que dans l'entreprise ?

L.F. : Ce serait une façon de dire cela, la Démocratie participative : le passage de l'usine à la Ville ?

PB : En tout cas, je me pose la question. On peut se demander si c'est éternelle ou conjoncturel, si ce n'est qu'une apparence ou une réalité profonde. Selon les réponses, les points de vue sur la transformation sont différents. Cependant je trouve assez remarquable qu'à aucun moment, nous n'évoquions la question de la Démocratie participative au niveau de l'entreprise.

Les lois Auroux datent de plus de vingt ans : comment ont-elles été appropriées, y compris par les salariés ? »

⁸⁸ Sur les conseils de développement, cf. l'entretien de [G. Gontcharoff](#) Section IV : Les associations

⁸⁹ Sur l'ensemble des mesures de la politique de la ville cf. les entretiens de [Vincent Léna](#) (Section V : Parcours) , d' [Emmanuel Dupont](#) (Section I : L'Etat central. La Politique de la Ville) et de [Céline Brailon](#) (Idem).

⁹⁰ Le rapport au premier ministre du 15 OCTOBRE 1999 présenté par P. Kourilsky et G. Viney, intitulé LE PRINCIPE DE PRECAUTION indique que « Le principe de précaution est apparu au cours des années 1980, à l'occasion de débats relatifs aux problèmes internationaux d'environnement, avant de recevoir une consécration publique en 1992, à l'occasion de la Conférence de Rio. » Recentrant nationalement la question, il rappelle que « La France est le premier pays à l'avoir inscrit dans son droit interne. La loi du 2 Février 1995, dite loi Barnier, en fournit une définition, insérée à l'article L.200-1 du code rural qui dispose que "l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable". » Mais il souligne la grande extension de son acception : « Toutefois, le contenu de cet énoncé n'est pas exclusivement applicable aux questions d'environnement. Le principe de précaution d'ailleurs est de plus en plus souvent invoqué à l'occasion de problèmes relatifs à l'alimentation et à la santé. Son émergence traduit un changement, sans doute considérablement accéléré par les affaires du sang contaminé et de la vache folle, dans la perception sociale des risques. » Et si la très grande prudence des auteurs les conduit à indiquer que « les revendications qui se réclament de la précaution ne [sont] pas toujours exemptes d'incohérences », ils n'en concluent pas moins qu'il « s'agit d'un phénomène social majeur qui met en cause de nombreux aspects du fonctionnement des démocraties ». Outre ce qui concerne le « fonctionnement des démocraties » le rapport pose directement la problématique de la précaution du niveau de la « participation », en revenant, justement sur les pistes ouvertes par la loi Barnier : « A la demande d'information, transformée dans certains textes juridiques en droit à l'information (loi Barnier, par exemple), s'ajoute donc une volonté de participer plus étroitement aux processus décisionnels. Le désir d'être mieux écouté et mieux compris par le pouvoir politique est d'autant plus fort que les modalités de la participation aux choix technologiques sont faiblement développées. » Non sans avoir insisté sur le caractère général des transformations des mentalités à

« participation » une thématique centrale dans le cadre des rapports politiques et technologiques alors même que l'échec du referendum de 1969 et celui, relatif, de l'application des lois Auroux tendent, pour l'instant du moins, à la faire sortir du cadre de la production et l'entreprise.

La question de la participation déborde également de la Politique de la Ville dans la mesure où la généralisation des pratiques évaluatives depuis le début des années 90 - dans une dynamique impulsée, en France, par le Commissariat au Plan et relayée au niveau européen - tire l'idée de « gouvernance » non seulement vers un souci de plus grande efficacité et plus grande efficacité de l'action publique, mais aussi vers celle d'une plus grande lisibilité de celle-ci et donc d'une meilleure instruction du débat public⁹¹.

L'entretien de Céline Braillon : on est dans une vision technocratique avec un fossé entre l'évaluation nationale et les évaluations locales.

« Comment un regard extérieur, celui d'un consultant qui va interviewer, mener son enquête évaluative, peut constituer une aide? D'ailleurs, il ne s'agit pas seulement du regard que porte tel ou tel, mais bien de construire un groupe qui avance tandis que chacun confronte son analyse avec l'autre, dans le consensus ou le dissensus, mais dans un échange cohérent sur les dispositifs locaux, l'action locale. Cela a assez bien marché. Cela a donné lieu [à Bordeaux] à un Questionnaire actif .

On a une vision de l'évaluation qui est de l'ordre du jugement donc de la remise en cause, de la peur et de ce qui en découle. C'est explosif, on est dans une vision technocratique avec un fossé entre l'évaluation nationale et les évaluations locales. Il faut également compter avec la difficulté de considérer que c'est un outil d'aide à la décision en continu qui peut avoir une dimension subjective, qui est même nécessairement subjectif. Il faut intégrer la subjectivité. Je ne suis pas une spécialiste de l'évaluation, je n'y connais pas grand chose, mais cela me paraît une dimension essentielle: en matière de démocratie participative, on est très faibles là-dessus. En effet, il faut élaborer les points de vue selon l'axe intérêt général/intérêt particulier, les faire se confronter. Il y a donc des problèmes de méthode, la question des règles, ce que l'on fait des situations de consensus/dissensus et derrière, la question du conflit, la présence de la peur : il faut traiter la peur avant de traiter le conflit. Il y a souvent cette peur et ce qui en découle : l'envie que tout soit balisé à l'avance. Il faut arriver à dépasser cette logique de peur. Ce rapport avec la question du conflit est essentielle. »

L'évaluation des politiques publiques est également portée par la Commission Européenne ainsi, d'ailleurs que le souci de la dimension participative. Que ce soit à travers des orientations générales concernant la « gouvernance »⁹², la vision « intégrée » du développement⁹³ ou le développement de réseaux permettant la mise en commun de réflexion sur le sujet⁹⁴.

Mais, pour revenir au cadre national de la Politique de la Ville, l'actualité de la participation, c'est bien sûr aussi dans le rapport Kédadouche lui-même –entre autres- la réflexion sur le vote des émigrés⁹⁵ (« Peut-on penser que cette exclusion soit sans répercussions sur les autres formes

l'œuvre et expliqué que « le désir accru, manifesté aujourd'hui par les citoyens, d'être associés à un certain nombre de mécanismes de décision est tangible. »

⁹¹ On peut se souvenir sur le thème, par exemple des ambitions exprimées dans le Petit guide de l'évaluation des politiques publiques : « L'évaluation répond à un besoin de rationalité, mais aussi de transparence : quoi de plus normal, en apparence, pour un responsable politique ou administratif que de chercher à connaître les conséquences de ses décisions ou de son action afin d'en assumer pleinement la responsabilité ? Dans une conception démocratique du fonctionnement de l'Etat et de la gestion publique, une telle exigence paraît s'imposer », même si, note l'auteur, « l'expérience montre que l'évaluation n'est pas une démarche naturelle des services ».

⁹² Sur ce point cf. l'entretien avec [Gilles Garcia](#)

⁹³ Sur la question du développement intégré cf. l'entretien avec [Rudolph Niessler](#)

⁹⁴ Sur URBACT cf. l'entretien accordé par [Jean-Loup Drubigny](#)

⁹⁵ Kédadouche Zair, op.cit.

de vie citoyenne ? C'est bien entendu, poser, sans tabou, le droit de vote des étrangers comme condition, même si non suffisante, pour améliorer leur participation à la vie publique. » p17) ainsi que, plus récemment encore, la multiplicité des interventions sur le sujet dans les contributions aux Assises de la ville. Au demeurant, comment ne pas penser également que la question de la démocratie et de la participation soient au cœur des révoltes nocturnes qui défraient la chronique urbaine au moment où la dernière main est mise à ce rapport ?

Mais cette actualité n'a rien à voir avec une unanimité complète, si ce n'est concernant l'importance du sujet pour la France et l'Europe contemporaine. Aussi, la plupart des analystes ont-ils tenté de construire des façons de rendre compte de la diversité en la matière, parfois pour mieux faire ressortir les avantages d'une vision unificatrice, parfois pour appeler à la tolérance et plus encore à la nécessité de permettre à la pluralité d'exister. Les typologies des logiques de participation, les façons de les classer sont diverses. Avant que de donner un aperçu du contenu des entretiens et de proposer quelques remarques analytiques ouvrant aux débats, il me paraissait important d'en passer en revue quelques-unes, parce que les questions qu'elles posent me paraissent de toute façon à l'œuvre dans la discussion comme le montrent les extraits des entretiens avec lesquels il est possible de les mettre en rapport.

Zair Kedadouche : Quelle intention politique ? Quel degré de conviction ?

Zair Kedadouche propose dans son rapport une définition de la participation : « A minima, on peut la définir comme étant un " ensemble d'actions organisées et finalisées dans le but d'associer les personnes les plus directement concernées à la conception ou à la réalisation d'un projet complexe. " »⁹⁶ Cependant il explique que « d'autres définitions peuvent aussi être données, plus complètes, plus complexes aussi et la littérature spécialisée en propose plus d'une centaine. » Il détaille certains aspects de cette pluralité. Il explique que, dans certains cas, la participation « se découvre et s'érige comme un principe intangible de vie démocratique ». Mais à cette vision des choses, il oppose celle (qui semble avoir sa préférence) selon laquelle « elle ne devrait être qu'un des moyens, fondamental certes, de bien s'assurer que les politiques publiques qui sont conduites, notamment dans le champ complexe et extrêmement sensible, de la vie urbaine, sont sinon pleinement acceptées, tout du moins comprises dans leurs finalités de bien public. »

En fait, dans son rapport, deux principes de classement se croisent. L'un concerne l'intention politique. Il lui permet de distinguer (au moins) deux pôles : un pôle qui met l'accent sur une forme d'approfondissement de la démocratie, quelque chose comme une « participation à » et un autre qui s'attacherait plutôt à une compréhension de la participation entendue comme la « participation de » : il ne s'agirait pas tant que les gens, les habitants concernés « participent à » l'action publique en question, mais plutôt que - grâce aux moyens déployés - ils « l'acceptent », non pas (seulement) dans le cadre la soumission usuelle due à l'égard de l'Etat, mais qu'ils soient convaincus qu'elle a, de toute façon, des « finalités de bien public », que leur conscience (et donc, peut-on supposer leurs actes) « participent de » cette action menée au nom d'un principe qui les dépasse.

Plus largement, on notera dans le lexique de son ouvrage consacré à la Querelle des universaux, Alain de Libéra propose une définition de la participation.

« Participation : Fait, pour une réalité ontologiquement inférieure (par ex. un accident), d'avoir part à l'être d'une autre réalité ontologiquement supérieure (par ex. une substance) ».
--

⁹⁶ Kedadouche Zair, op.cit. p 16

On notera qu'une telle interprétation du terme (je parle là de celle du savant médiéviste) n'est pas sans relation avec celle que suggère Pierre Mahey dans un des récits dont il a émaillé son entretien :

L'entretien de Pierre Mahey : « Participer, c'est prendre sa part ⁹⁷ ».

« Participer, c'est prendre sa part ». C'est Abdel Belgot, qui dit cela à Grande Synthe. Pour poser une question, au début, il était obligé d'écrire sa phrase avant de la dire. Maintenant, au bout de sept ans, c'est lui qui écrit toutes les conclusions, il est magistral, superbe. Un jour il m'a dit qu'il avait compris quelque chose: « participer, c'était mettre sa part, mais aussi récupérer sa part, et même beaucoup plus ». Lui, il avait trouvé sa place dans la ville de Grande-Synthe, il était devenu Grand-Synthois.

C'est simple, mais efficace: participer, c'est mettre et récupérer sa part, sinon, s'il n'y a pas d'enjeu, cela ne vaut pas le coup. Personne ne vient pour rien, il faut réfléchir aux raisons pour lesquelles on fait venir les gens. Derrière cette question, c'est cela qui se joue: retrouver l'essence du collectif. Ce que l'on est en train de nous faire passer, c'est le contraire, c'est que le collectif ne sert plus à rien et que la réponse individuelle économique et marchande est beaucoup plus efficace. Et cela avance beaucoup plus vite que ce que nous sommes en train de mettre en place. »

Peut-on assimiler l'idée de « prendre part » et celle de « prendre sa part » ? Je n'en suis pas tout à fait sûr, mais en tout cas l'apport de la réflexion de Pierre Mahey me paraît important dans la mesure où elle ouvre à l'interrogation concernant ce qui - pour reprendre le vocabulaire du philosophe - est « la réalité ontologiquement inférieure » et ce qui est « la réalité ontologiquement supérieure ». En gros, la question se pose de savoir (en ouvrant largement l'apparente contradiction contenue dans les écrits de Zair Kédadouche) si, dans l'idée de participation :

- le « plus d'être » est pour un « habitant » le fait de prendre part à une décision en matière de politique publique qui le concerne et le dépasse, de mettre « sa part » dans l'élaboration de celle-ci

- ou bien si le « plus d'être » est pour la décision publique – voire pour ceux qui l'élaborent sous forme institutionnellement, administrativement et techniquement recevable - de pouvoir accéder à une réalité plus dense, plus « authentique » (ce qui, au passage et normalement, devrait permettre à l'habitant de « récupérer sa part », à travers une décision plus « vraie »).

Qui participe de quoi ? Qui participe à quoi ? Dans le premier cas ce sont les habitants qui « participent à » et les institutions (pour faire court) qui « participent de », dans le second cas, c'est le contraire. Il pourrait être tentant de demander à l'auteur du Rapport à Jean-Louis Borloo s'il est possible que les deux cas se présentent simultanément ? Cela passe-t-il par la recherche prioritaire de l'assentiment du public ? Et si oui, selon quels arbitrages et quelles régulations ?

En tout cas, l'autre principe de classement développé par Zair Kédadouche concerne le degré de conviction avec lequel cette démarche est engagée, depuis une « réelle volonté politique d'associer les habitants » jusqu'à son utilisation opportuniste dans le cadre d'une « opération marketing » en passant par « la réponse administrative par rapport à une obligation légale ». Nous avons retrouvé une telle séparation chez bon nombre de nos interlocuteurs :

⁹⁷ On peut se souvenir dans la même veine du texte d'Eric Agrikoliansky intitulé « Prendre part » paru les actes des Rencontres Nationales de la DIV en novembre 1993 (cité dans la transcription de l'entretien avec Céline Braillon. Section I. L'Etat central, la Politique de la Ville).

L'entretien de Ségolène Royal : Si la démocratie participative n'est qu'une concession ornementale à l'air du temps, c'est un leurre

« Il s'agit d'être dans le vrai ou, du moins, de s'y efforcer en toute lucidité. Avant de nous lancer, nous avons pris le temps d'une réflexion de fond, en nous appuyant sur un certain nombre de travaux scientifiques qui, évaluant des expériences participatives ou de démocratie locale, posaient de stimulantes questions politiques et méthodologiques, mettaient en lumière certaines impasses et contre-façons, pointaient les difficultés inhérentes à des démarches forcément novatrices par rapport à la culture politique et administrative traditionnelle. Dès le mois de juin 2004, nous avons organisé un séminaire du nouvel exécutif sur la démocratie participative, auquel nous avons invité deux chercheurs dont les travaux me semblent particulièrement éclairants : Yves Sintomer, bon connaisseur des budgets participatifs en Amérique latine et en Europe, auteur également d'une étude qui m'avait beaucoup intéressée sur les jurys de citoyens à Berlin, d'ailleurs financée, si je ne me trompe, par la Délégation Interministérielle à la Ville ; et Loïc Blondiaux qui s'était, lui, penché sur les conseils et comités de quartier et pose, à partir de l'analyse des dispositifs de démocratie locale, des questions qui aident à ne pas se tromper d'exercice. Car il ne faut pas tout confondre : l'information, la consultation, la concertation, toutes choses éminemment nécessaires, et la participation effective au processus de décision. Il ne faut pas non plus confondre, même s'ils sont liés, les objectifs de management et les objectifs de citoyenneté. Lorsque je tiens une réunion d'information où je rends compte du travail de la Région, lorsque j'écoute – sur le terrain ou dans un cadre plus formalisé – mes concitoyens, je ne fais rien d'autre que mon devoir d'élue. Je ne suis pas dans une démarche de démocratie participative qui suppose davantage : des choix à discuter et à faire, des conséquences financières non marginales, des règles du jeu qui incluent l'engagement des élus de respecter les décisions prises de la sorte.

Je crois qu'il faut être rigoureux dans l'emploi des termes que l'on utilise car les risques de dénaturation et de récupération sont aujourd'hui multiples avec, à mon sens, le risque terrible de décevoir et d'accroître ce qu'on prétend résorber : le sentiment de disqualification des citoyens, l'éloignement – faute de prise – de la conduite des affaires communes, le fossé entre les élus et leurs mandants. Si la démocratie participative n'est qu'une concession ornementale à ce qu'on croit comprendre de l'air du temps, c'est un leurre de très mauvaise politique. Je vous en donne un exemple : quand un recteur, alors même qu'il supprime sans l'ombre d'une concertation un grand nombre de postes nécessaires au fonctionnement du service public de l'Education Nationale, a le culot de réunir les chefs d'établissement en prétendant qu'il fait de la « démocratie participative », c'est du parasitage sémantique et, pour la démocratie, une bien mauvaise manière. »

Mais la décomposition de l'idée de participation dans laquelle s'est engagée Zair Kédadouche n'est pas la seule. D'autres analystes de l'idée de participation s'y sont donc essayés. Nous allons tenter maintenant de rendre compte de quelques-unes de leurs réflexions.

A. Cordier et P. Mahey : les objectifs de la participation au fil du temps, de « l'appropriation » au « renouvellement de notre démocratie obsolète »

Les auteurs de Correspondances et jeux de sociétés⁹⁸, soulignent la multiplicité de sens du terme « participation », sa polysémie. Ils expliquent que : « La participation est un mot glaneur de sens et de raison au fil de son évolution historique. » Et ils proposent une analyse historique de l'évolution des différents sens attachés au terme en se focalisant plus sur les objectifs qui sont assignés aux démarches qui s'en réclament ; « On constate que les principes de nécessité qui provoquent depuis plus de vingt ans l'organisation de processus de concertation ont évolué, se sont diversifiés. » Cependant, ils expliquent que « chaque évolution n'a pas supprimé les principes précédents. La participation est en quelque sorte à l'image d'un arbre développant avec les saisons de nouvelles branches ».

⁹⁸ Cordier A., Mahey P., Correspondances et jeux de sociétés. La FAEPU, Formation à l'Animation d'Espaces publics Urbains, capitalisation d'une expérience collective singulière, Arpenteurs, CNV, nov.2004

Ils distinguent « l'une des premières pousses » qui « associait le mot « participation » à celui « d'appropriation ». Cette approche a un présupposé sociologique et historique : « Les nouveaux habitants des villes venus des campagnes ou de pays étrangers, dans des cités trop vite construites, sans histoire et sans racine, ne sont pas « intégrés ». Mais en se focalisant sur cette forme de diagnostic, ces démarches se rapprochent plutôt du travail social sur l'individu (« la concertation devient [...] un outil d'intégration. [...] Du point de vue des procédures d'urbanisation, il est significatif que la France passe alors de la ZUP, zone d'urbanisation prioritaire, à la ZAC, zone d'aménagement concerté. ») ou sur les relations entre habitants (« Plus tard, lors des premières réhabilitations et du début de la « politique de la ville », le mal vivre dans ces banlieues trouve une cause principale dans la disparition du lien social. Ville dortoir, on y habite sans connaître son voisin, sans savoir construire une cohésion sociale. [...] On fabrique de l'identité de quartier, on prend le relais de l'énergie sociale pour que les gens se parlent »)

L'entretien d'Emmanuel Dupont :

« La logique selon moi de la « participation des habitants », j'en ai dit un mot, c'est de restaurer dans leur dignité des gens en difficulté (...) Il en découle une chose parfaitement décrite (et promue ?) par Jacques Donzelot et Philippe Estèbe dans l'État animateur : la « participation des habitants » pour s'éprouver réellement doit être une « implication ». A mon avis le terme convient beaucoup mieux que celui de coproduction ou codécision pour caractériser cette approche. C'est une démarche centrée sur l'action, la production (de services, de projets, etc.). Il faut faire agir les gens, monter des projets, les développer. On est vraiment dans le développement social. On réfléchit sur les subtiles différences entre coélaboration, coproduction, codécision mais on n'y arrive pas vraiment car on est plutôt dans l'implication. On cherche à redonner de la cohésion sociale en passant par le quartier, la proximité, la convivialité, la parole échangée librement, etc. Il faut de recréer du lien social (j'étais d'ailleurs positionné dans le département « services publics et lien social »). A bien des égards, la « participation des habitants » se juge sur sa seule capacité à réunir des gens a priori difficile à mobiliser, à créer un groupe, le faire vivre, faire circuler une parole personnelle, faire renaître de la motivation, de l'estime de soi ».

Il caractérise « la branche suivante » comme étant « naturellement une ramification » de la précédente et qui répond à la « montée de la délinquance », dans cette situation « la participation s'associe une responsabilité sur le maintien de la « paix sociale ».

Suivant sa métaphore végétale, Pierre Mahey, voit une « branche » très différente, concernant la modernisation du service public : « Plus tard [...] l'action du service public est remise en cause, sa performance est critiquée, sa nécessité discutée. Il faudrait davantage répondre aux besoins des gens qui sont finalement des usagers des services publics.[...] La participation a trouvé un nouvel objectif. C'est grâce à ces dispositifs de concertation qu'on va pouvoir « moderniser le service public », le réorganiser selon un projet construit avec les usagers, pour mieux leur répondre. »

« En parallèle », dit-il, de cette implication dans la transformation de la partie de l'Etat engagée auprès du public, il évoque la double dimension épistémologique et politique dans laquelle

ces démarches sont impliquées : « la conscience de la complexité de la ville prend le dessus sur les thèses technicistes. On sait désormais qu'on ne peut réduire à une seule compétence d'ingénieur ou d'urbaniste la connaissance nécessaire à la compréhension d'un morceau de ville. [...] La participation trouve là une branche maîtresse qui est celle du « rassemblement des compétences », dont celles, trop souvent ignorées des habitants.» Cet aspect est, selon lui, encore plus ignoré en ce qui concerne les débats autour de l'Etat et de la dimension transformatrice confiée aux démarches participatives : « En ce moment [...] non seulement le service public est remis en cause, mais le politique est suspect, d'intéressement personnel d'une part, d'inefficacité d'autre part. Et ce sentiment est paradoxalement émergent dans une ambiance où l'on attend tout de l'Etat, qu'il soit national ou municipal, où l'on se tourne vers un « Etat providence » qui doit subvenir aux besoins de chacun. [...] On ne parle plus de la participation des habitants, on parle maintenant de « participation citoyenne ». La participation devient tout à la fois l'outil de renouvellement de notre démocratie obsolète tout en devenant le garant protecteur. [...] »

« Et – conclut-il- l'on voit déjà les bourgeons qui porteront le renouvellement des représentants de notre société qui a perdu la force de ses syndicats et de ses partis politiques comme lieux d'initiation à la vie sociale. Ne peut-elle compter sur la participation pour initier les femmes et les hommes politiques qui la représenteront demain ? » (pp 42-45)

Hubert Dubedout :La diversité des acteurs, des modalités, des finalités

A la naissance de la Politique de la Ville, Hubert Dubedout avait analysé aussi la « diversité de conception » qui habitait la volonté de « présence active des habitants et des associations »⁹⁹.

Il distinguait alors « trois conceptions »¹⁰⁰ dont l'analyse englobait l'explicitation du positionnement des acteurs qui pour lui en sont porteurs, les finalités qu'ils poursuivent et les modalités qu'ils entendent mettre en oeuvre :

- une première qui décrivait « la participation comme complémentaire à l'action d'institution détentrice du pouvoir » par l'intermédiaire « d'association " courroies de transmission" du pouvoir » ou de la « constitution à partir du détenteur du pouvoir, d'associations portes-paroles d'habitants reconnues comme interlocuteurs valables» ou de « l'instauration de contacts directs sans médiation ou organisée par un pouvoir technique rémunéré pour cette tâche par l'institution »
- une seconde qui privilégiait « l'organisation des habitants par le mouvement associatif lui-même. Celui-ci [exigeant] qu'on reconnaisse la légitimité de ses représentants, qu'on lui accorde les moyens nécessaires pour se constituer comme interlocuteur, disposant d'une capacité et d'un réel pouvoir technique », que ceci soit le fait « d'associations locales ou de sections locales d'associations nationales qui calquent leur démarche sur le syndicalisme ouvrier » ou « de collectifs d'associations qui estiment représenter l'ensemble des domaines de la vie quotidienne ou l'ensemble des groupes sociaux »

⁹⁹Dubedout Hubert, Ensemble refaire la ville. Rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, Doc. Française, Coll. Des rapports officiels, Janvier 1983, p34

¹⁰⁰ Idem p 34-35

Jacques Remond : L'important pour nous était la participation des associations à la vie municipale.

L.F. : Pourriez-vous préciser les buts, les objectifs, les moyens et les actions mis en place par le CARNACQ ?

J.R. : Dans les années 78/79, les associations de Paris, Lyon et Marseille s'étaient rencontrées un peu par hasard. J'étais à l'époque le trésorier de la Fédération parisienne qui s'appelait la Plate-Forme des Comités Parisiens. Nous nous étions dit que toutes les démarches qui commençaient à positionner la participation des associations dans la vie publique avaient intérêt à se rencontrer et à porter ensemble les fondements essentiels sur lesquels nous travaillions et que nous souhaitions faire avancer.

L'important pour nous était la participation des associations à la vie municipale. La question se posait alors d'imaginer comment la monter. La décentralisation n'était pas commencée encore, c'était par le pouvoir d'Etat que ça pouvait bouger. Nous pensions qu'il était utile que nous nous regroupions pour apporter des idées ou des propositions dans le travail législatif ou réglementaire à accomplir.

Nous nous sommes donc constitués en association à cette époque-là, avec comme premier objectif, faire du lobbying de pro-participation des associations auprès des pouvoirs publics.

- une troisième s'inspirait « des actions d'auto-développement conduites en milieu rural ou dans les pays du tiers-monde. » « Des responsables d'associations, des techniciens [cherchant] à organiser le « milieu », certains groupes sociaux ou ethniques, en ayant comme objectif la détection de responsables, l'auto-organisation, le dépassement des contradictions des intérêts divergents des divers groupes, le contrôle des responsables par la population. » Il ajoute que « cette force pourrait alors progressivement se constituer en co-producteur du programme et en maître d'œuvre d'un certain nombre d'actions qu'elle jugerait stratégique à son processus de développement. ¹⁰¹»

¹⁰¹ Selon Jacques Donzelot et Philippe Estèbe, cette présence de différentes conceptions de la participation n'est pas totalement contemporaine dans l'espace des politiques de développement. Particulièrement en ce qui concerne celles qui sont portées par certaines associations. Le « clientélisme associatif » étant pour eux la marque de l'échec de l'articulation de l'action entre des associations et la gauche.

« Lors des élections municipales de 1977, le thème associatif figure au centre des débats. Porté par les candidats de la gauche, il triomphe avec eux... avant de se décomposer peu de temps après sous l'effet de l'épreuve du pouvoir qui fait que l'activisme des nouveaux élus entraîne l'asphyxie des associations ou bien le clientélisme associatif. [...] Portés au pouvoir par cette vague de contestation des formes classiques de la représentation, les socialistes y accèdent au moment même ou la retombée de ce mouvement associatif pour une démocratie participative paraît inéluctable. » (Donzelot J. Estèbe P., L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville. Ed. Esprit 1994). On notera d'autre part, qu'il ne font pas mention des « actions d'auto-développement » et « d'auto-organisation » dont parle Hubert Dubedout et qui semblent très présentes dans le discours de plusieurs des gens qui ont répondu dans le cadre de la présente étude (Par exemple Céline Braillon ou Slimane Bousselmania et Céline Gomez). Pour les auteurs de l'Etat animateur, les rapports entre institutions et logiques participationnistes se résument à un conflit entre les premières et une seule forme des secondes : « Poussée à son terme logique, la participation ne pouvait que conduire à une dissolution de la démocratie directe. Car ce combat suprême contre le pouvoir se menait à partir d'un autre pouvoir, ou plutôt d'une autre source de pouvoir, plus authentique, plus directement démocratique, celle que constitue l'association érigée en modèle de « vrai pouvoir », celui qu'on ne délègue pas... sauf à un leader charismatique chargé de souder le collectif et le faire prévaloir sur les égoïsmes individuels. Dans cet affrontement entre la représentation indirecte (municipalité) et la représentation directe (associative), le pouvoir était un enjeu. » (p.93) Le pouvoir, donc, ne connaissant que deux définitions antagonistes : « Avoir ou ne pas avoir le pouvoir était une chose. Produire une action en était une autre. Beaucoup de nouveaux élus se dirent que le pouvoir,

L'entretien de Céline Braillon : Le CNV « étant constitués d'élus, de professionnels et d'associations nous étions légitimés, par les pouvoirs publics, pour créer du débat entre ces trois instances que l'on retrouve assez fortement dans la constitution de débats locaux. C'est le fameux trépied de la marmite: élus, techniciens, habitants, dont parlent souvent les africains. »

Dans un autre passage (le paragraphe 326) Hubert Dubedout proposait d'autres principes de distinction entre les démarches de participation.

Il ne s'agit plus, là, de « conceptions », mais:

- de « niveaux d'intervention des habitants dans la démocratie de quartier ».

De ce point de vue, il propose une distinction portant sur « l'assise de cette démocratie » : c'est ainsi que d'un côté il évoque « une participation relativement institutionnelle, formalisée, fondée sur une notion de représentativité qui pour une part puise ses racines hors du quartier. Elle est le fait des associations et organisations les plus structurées (principales confédérations d'habitants et de locataires)¹⁰² » et de l'autre « la (« grande ») partie de la présence active des habitants » qui « s'exprime hors des réseaux structurés »¹⁰³.

Patrick Braouezec : « Concernant la définition de la Démocratie participative, je trouve qu'il faut faire attention à ne pas la réduire à ce dont vous parliez : la rencontre entre les élus et la population. Parce que la participation à la vie de la Cité, au sens large et noble de la politique, ne se résume pas à ce qu'offre l'institution et à ce que fait la municipalité, quelle que soit sa couleur politique. Il faudrait vraiment qu'on intègre dans la Politique de la Ville, l'idée que nombreux exercices de Démocratie participative non institutionnelle se livrent chaque jour au niveau de la Cité. »

- de « diversité des rythmes d'expression » des habitants.

L'auteur note qu'il y a « une présence active qui s'exprime dans la durée, et une autre qui s'exprime lors de certains moments privilégiés. »¹⁰⁴.

Là aussi, ce repérage des démarches de participation passe par un repérage des acteurs censés les porter, mais ceux-ci sont classés selon deux catégories : ceux qui sont militants et ceux qui ne le sont pas. « Généralement, la continuité est assurée par de petits noyaux militants, pouvant être confortés par les intervenants territoriaux, alors que des couches plus larges s'exprimeront ou interviendront aux moments où se font et se défont les nœuds dont est faite l'histoire du quartier. »¹⁰⁵

le vrai, était affaire de capacité d'action, d'organisation d'une production collective, bien plus que de décision souveraine » (p.93)

¹⁰² Dubedout op. cit. P.38

¹⁰³ Dubedout op. cit. P.38 A ce propos, on notera le bilan fait par Hubert Dubedout concernant les opérations HVS: « Une des raisons qui peut être ainsi avancé au sujet du semi-échec de certaines opérations H.V.S. est précisément le centrage trop exclusif de la concertation sur le monde associatif, mieux connu des pouvoirs publics locaux mais doté d'une insuffisante capacité d'innover la société de quartier ».

¹⁰⁴ Dubedout op. cit. P.39

¹⁰⁵ Dubedout op. cit. P.39

Les conclusions de ces deux décorticages analytiques se soldent par la recommandation d'« accepter la diversité des formes de participation » :

- D'une part il s'agit de « combiner les deux niveaux de confrontation possibles » (formel et informel) et de l'autre de « ne pas opposer » la « continuité » et le « moment ». « C'est au contraire la permanence des premiers (les petits noyaux militants) qui crée la possibilité du travail sur (des) nœuds, associant plus largement les secondes (les couches plus larges) ¹⁰⁶»

- D'autre part, il s'agit, en matière de concertation de faire exister un outil, un « dispositif » qui ait une double caractéristique :

- . être « assez institutionnel pour permettre la continuité »
- . être « assez souple pour s'ouvrir aux flux qui produisent l'histoire du quartier, y compris lorsque ceux-ci s'enflent soudain ».

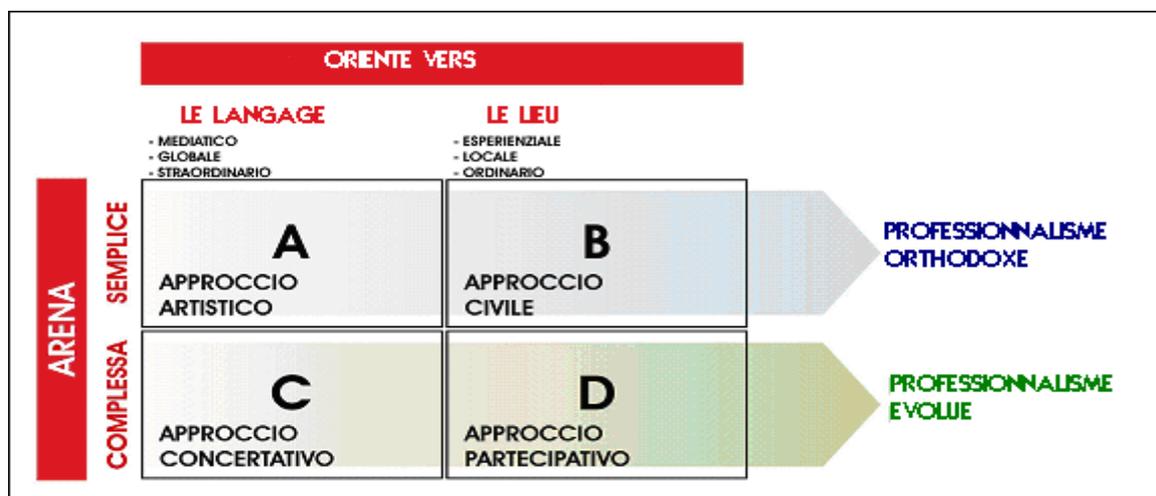
Sergio Porta : la « participation » est une des « approches technico-professionnelles » possibles.

Dans l'article joint à la présente étude, Sergio Porta propose, lui-aussi, un classement. Il s'agit là d'un classement de ce qu'il appelle les approches « technico-professionnelles ». Il le construit en croisant le degré de « complexité de l'instance décisionnelle » (« L'arena décisionnelle ») (pour lequel il définit deux valeurs : « simple » ou « compliqué ») et « la nature » de l'approche architecturale dans son rapport avec l'espace urbain qui l'entoure (pour laquelle il distingue aussi deux valeurs : une orientation « symbolico-médiatique » qui prévaut dans « une architecture du langage » et une orientation « habitat-expérimentation » qui prévaut dans une « architecture du lieu »). Il précise : « "Langage" et "lieu" constituent deux dimensions de l'architecture diverses et même opposées qui tendent à s'exclure à tour de rôle. Ce qui est valorisé pour l'une, tend à être dévalorisé pour l'autre et réciproquement ».

Du croisement de ces deux variables il sort quatre modèles « d'approche technico-professionnelle » dont il rend compte dans la matrice ci-dessous.

On notera qu'ici l'approche participative – distinguée de l'approche « concertative » – est prise dans une classification (alors que dans les modélisations précédentes, elle était elle-même objet d'une décomposition en divers sous-types ou composantes) et elle se situe pour l'auteur à l'endroit où se croisent une action architecturale orientée vers le lieu et une instance décisionnelle complexe dans ses fonctionnements et sa composition.

¹⁰⁶ Dubedout op. cit. P.39



A travers l'exemple du « jardin botanique » (cf. encadré ci-dessous) et de l'échec de sa mise en place Sergio Porta tend à défendre l'idée que l'approche participative n'est qu'une des possibilités qui s'offrent à l'architecte-urbaniste (dont le statut en Italie dans la décision locale me semble, au demeurant assez différent de celui que peuvent connaître ses homologues français) et n'a pas vocation à être universel:

1) Le jardin botanique

Dans une école moyenne, deux enseignants de science ont l'idée d'utiliser un espace vert inculte dépendant de l'école pour la réalisation d'un nouveau jardin botanique dans un but didactique. Ils réussissent à convaincre les autres enseignants et l'école entière fait part à de l'administration communale de l'urgence d'un projet d'aménagement de l'aire à cette fin.

« Dans le cadre du présent texte, j'indiquerais seulement que l'approche participative peut avoir un résultat aussi abrasif que l'approche artistique si elle est appliquée à un problème qui ne la requiert ou ne la tolère pas. C'est ce qui est arrivé dans le cas du jardin botanique : il s'agissait de toute évidence d'un problème orienté vers le lieu et l'habiter existant dans un jeu relativement simple, avec peu d'acteurs porteurs d'intérêts qui ne rentraient pas en conflit de manière dramatique et donc tendanciellement en accord. Les enseignants s'attendaient à une prise en charge directe par un professionnel sensible et poli et ils se trouvèrent au contraire obligatoirement inclus, par une initiative de l'administration qui souhaitait exploiter politiquement le thème participatif, dans un processus d'interaction impliquant élèves, parents, divers secteurs de l'administration, organes collégiaux de l'école et même des habitants. A la fin, le processus s'est bloqué par "excès de zèle", peut-on dire, par sophistication de la superstructure organisatrice de l'ensemble en excès par rapport à la réalité. Et la réalité paie son prix sous la forme de l'« abrasion¹⁰⁷ » du jardin botanique, de l'ensemble des actions et même des opportunités. »

¹⁰⁷ Sur l'usage de la catégorie « abrasion » par Sergio Porta, cf. Territoires en chemin. Les parcours sociaux de la modernité à Reggio Emilia et à Saint-Denis. Ouv.coll. Bilingue, Coord. Canovi A., Faraldi L., Tobaty A., Ed. Archivio Osvaldo Piacentini onlus, 2003, Reggio Emilia) et son intervention au Séminaire « Questions de terrain ou la récalcitrance de l'observation » (E. Zucker-Rouvillois et L. Faraldi) à l'EHESS en 2003- 2004, édition ronéotée.

Trois thèmes qui parcourent les entretiens.

A la lecture des entretiens, trois thèmes particulièrement récurrents semblent ressortir des discours qui ont été consignés:

- le rapport entre local et général¹⁰⁸
- l'effectivité des démarches participatives
- le sens attaché au terme « démocratie ».

Ces trois thèmes sont abordés de manières différentes et parfois de manières composites au sein d'un même entretien. Pour lancer le débat, je propose quelques repères qui m'ont parus significatifs et qui m'ont semblé constituer des nœuds pour une réflexion partagée sur le sujet.

Il n'est question ici que de faire une sorte de « pense-bête » en forme de typologie basée sur ces trois repères. Elle est différentes de celles proposées par les auteurs citées, mais elle me paraît efficace pour se situer dans la diversité des points de vue.

Comme signalé auparavant, il est possible de saisir plus complètement la pensée de nos interlocuteurs à travers la lecture de la transcription de leurs entretiens.

Les débats à venir seront, nous l'espérons l'occasion d'une évaluation de la pertinence d'une telle présentation et d'un approfondissement de la réflexion de chacun.

Le rapport entre local et général

Dans les discours recueillis, la volonté d'articuler le local à un ensemble plus vaste existe. Cet aspect a une dimension évidemment spatiale, mais aussi sociale (ce qui concerne un petit groupe - voire les individus - dans ce qui leur est proche par rapport à des ensembles sociaux soit dans lesquels ils sont inclus, soit desquels ils sont ou se sentent voisins ou auxquels ils peuvent se rattacher de toute autre façon). Mais il a aussi une dimension technique et politique comme c'est par exemple le cas lors de discussions qui concernent les transports en commun qui sont à la fois communaux et intercommunaux ou lorsque la question se pose de la mise en relation de prises de positions locales et de leur relais sur le plan national.

Des craintes ont été émises à ce sujet. Ce ne sont pas toujours les mêmes : pour certains la principale inquiétude était que le « local » ne se refermât sur lui-même (Braouezec, Dupont, Léna), pour d'autres la crainte était qu'il ne s'ouvrit trop vite (Pitrou). Pour d'autre encore, la crainte n'était pas de mise : soit que les façons de faire soient considérées comme suffisamment « ouvrantes » sur des ensembles plus vastes (Royal), soit justement que le dispositif vise directement cet aspect, même si les effets ne s'en font pas encore forcément sentir (Drubigny).

¹⁰⁸ Je propose de laisser, pour le temps de cette étude, l'opposition complexe « local/ global » couramment utilisée, en suspens quitte à y revenir au moment de la rencontre qui devrait suivre la sortie de ce rapport.

En fait, quatre positionnements paraissent se dégager concernant les rapports entre local et général. Je propose de synthétiser ces quatre figures dans le tableau ci-dessous. Ce dernier regroupe dans la première colonne ce qui est apparu être fondamental dans chacun de ces rapports local/général et dans la seconde colonne, les actions décrites qui leur correspondent et contribuent à leur développement.

Dans les paragraphes suivants, nous tenterons de préciser la nature de chacun de ces positionnements à travers les discours de nos interlocuteurs.

Le rapport entre le général et le local	Les actions (faites par ou avec le concours des institutions)
Le général inclus dans le local	Permettre la mise en perspective
Le général comme construction à partir du local organisé à cet effet	Développer des procédures « fédératives »
Le général et le local auto-centré comme instances différenciées	L'aide à la construction de cohésions sociales locales
Le local comme déploiement du général institutionnel	La mise en compatibilité

è Le général inclus dans le local

Il s'agit d'une conception dans laquelle la prise en compte du général est potentiellement incluse dans la démarche participative elle-même. Ici c'est surtout la rencontre entre la situation de participation et la discussion partagée qui permet de révéler cette capacité de chacun à dépasser ses intérêts propres pour prendre en compte des intérêts plus vastes.

On trouve, par exemple, des éléments allant dans ce sens, au sein de l'entretien accordé par Patrick Braouezec : parlant des ateliers de budget participatif, il explique qu'il « ne s'agit plus seulement de leur quartier, c'est plus large - certains disent « cet équipement qui est limitrophe d'un autre quartier, d'autres peuvent en avoir usage. Ce n'est pas un équipement de quartier, c'est un équipement Ville. » Permettre de partager un point de vue qui autorise une visée ainsi élargie, c'est vraiment important. » Dans le cours de l'entretien il explique que c'est justement la réflexion commune sur le budget qui permet « d'éviter [...] d'enfermer les gens dans leur quartier et de les inciter à ne voir l'avenir et de ne penser qu'à travers leur quartier, leur cité, en se moquant de ce qui se passe ailleurs » et « de mettre en perspective ».

Patrick Braouezec : Ce qui est vraiment intéressant dans ces pratiques de budget participatif, c'est qu'on amène les gens à "décoller" dans l'espace-temps : à se projeter, à projeter et dans le temps et dans l'espace.

« La première année, nous n'avons donc pas eu de souci budgétaire à proprement parler. Mais il est arrivé un moment où ça a coïncé. Nous avons expliqué que nous devons faire un choix, que nous le ferions de la façon la plus démocratique mais que cela ne pourrait satisfaire tout le monde.

Cet exposé un peu abrupt a été tempéré par la possibilité d'étaler un certain nombre de décisions dans le temps. Ce qui, au demeurant, souligne l'intérêt de travailler sur un plan pluriannuel d'investissement qui permet de se projeter sur cinq ans. Ce faisant, il est possible de se dire que ce que nous n'avons pas pu réaliser cette année, nous le réaliserons l'année prochaine ou dans deux ans. L'important, c'est de permettre aux gens de se mettre en perspective. Ce qui est vraiment intéressant dans ces pratiques de budget participatif, c'est qu'on amène les gens à "décoller" dans l'espace-temps : à se projeter, à projeter et dans le temps et dans l'espace. [...] Ce que je trouve passionnant et remarquable du côté des gens c'est - à part quelques exceptions de démarches plus politiciennes - qu'ils sont le plus souvent dans une démarche très responsable.

Ils intègrent tous les éléments qu'on leur donne sans surenchère, ni démagogie. Ils ne demandent pas la Lune... Je vais illustrer cet aspect des choses de manière concrète : la première année, nous n'avions mis en débat que la seule question du budget investissement. C'était un exercice compliqué parce que nous avons recensé à la fois ce que nous avons prévu et les demandes des quartiers et nous nous sommes retrouvés avec treize millions de francs de dépassement. Il fallait donc faire treize millions d'économies par rapport à ce qui était prévu et ce que les gens avaient proposé dans les Démarches Quartier : il fallait faire des choix. Chaque Démarche Quartier avait désigné des représentants dans les ateliers budgétaires que nous avions mis en place. Je garde un souvenir ému de l'un d'entre eux. C'était à la salle de la Résistance, il y avait une cinquantaine de personnes représentant les quartiers. J'ai dit d'emblée : « L'exercice qui nous est proposé pose problème. Un budget doit être équilibré, c'est incontournable. Aussi, soit nous augmentons la pression fiscale, soit nous revenons sur les choix qui ont été faits. Comment voyez-vous les choses ? »

Partant, nous avons commencé à prendre le budget poste par poste, ligne par ligne. Je me rappelle qu'il y a eu un grand débat sur l'église neuve, pour savoir si c'était effectivement à nous de nous en occuper, un autre concernant le théâtre. C'était vraiment intéressant parce que ça permettait d'avoir un débat de fond. C'est à cette occasion qu'un certain nombre d'habitants se sont aperçus qu'il y avait des équipements pour lesquels il y avait des subventions et d'autres pour lesquels ce n'était pas le cas. Ils nous ont demandé, d'ailleurs, pour le budget suivant de mettre en regard les contributions de la Ville et les autres contributions. Ils voulaient que soient lisibles les éventuelles participations de l'Etat, de la Région ou du Département. Certains ont découvert que concernant les écoles primaires, il n'y avait aucune subvention. C'est entièrement pris en charge par la Ville. C'est un bel exercice de démocratie au sens fort du terme : on voit qui paye quoi, avec quels impôts.

Au bout de six pages, nous ne trouvions toujours rien. Alors, une habitante a dit : « ça ne va pas : nous sommes hors-sujet, il faut jouer l'exercice à fond. » C'est ce que nous avons fait et nous avons trouvé où faire des économies. Heureusement, cette année-là, nous étions en litige avec Bercy qui nous devait 17 millions. Il y a eu transaction et les 17 millions nous ont été accordés. Donc, je suis revenu au deuxième atelier budgétaire en disant : « bonne nouvelle ! » Néanmoins, il était intéressant de nous livrer à cet exercice. Il s'est véritablement révélé utile.

Mais cette présence du général au sein du local n'est pas seulement évoquée en ce qui concerne la décision –justement – locale. Elle peut aussi concerner la prise en charge de problématiques directement générales, mais à un échelon local (même si l'exemple que nous citons plus bas implique un autre aspect dont il sera question plus avant à savoir l'effectivité des démarches de participation) .

L'entretien de Céline Braillon : nous sommes dans le va-et-vient constant entre les préoccupations locales et celles émanant d'autres sphères dès lors on est hors du cadre étroit de l'usage

« Il y a aussi le débat concernant ce qu'on appelle « la maîtrise d'usage ». C'est une thématique qui est partie de la sphère technocratique proposant un pendant à la « maîtrise d'ouvrage ». C'est très enfermant parce que cela ne propose une implication que par rapport à l'usage : et si on n'a pas l'usage ? Toulon finance une université du citoyen, il s'y déroule des débats sur la façon dont la justice s'exerce dans le quartier mais aussi sur la justice au niveau européen. Et récemment il y a eu un débat sur l'Europe et son projet de Constitution : nous sommes dans le va-et-vient constant entre les préoccupations locales et celles émanant d'autres sphères dès lors on est hors du cadre étroit de l'usage. On n'est pas dans le champ de la décision à proprement parler, mais on est dans le cadre du renforcement de capacités : parler de la justice européenne, ce n'est pas un moment dans un processus décisionnel mais on peut dire qu'il y a conscientisation. »

è Le général comme construction à partir du local organisé à cet effet

Dans d'autres parties du corpus, il est possible d'identifier une conception du rapport entre local et général plus centré sur l'idée selon laquelle le rapport entre local et général nécessite un dispositif procédural de régulation. Celui-ci doit alors permettre de recomposer – au moins pour une part - une vision générale de l'action à partir des composantes locales. C'est ainsi que Ségolène Royal explique qu'elle ne croit pas pas « à l'expression spontanée de l'intérêt général, sauf à le confondre avec le bien connu syndrome NIMBY¹⁰⁹. Et je ne crois pas davantage que l'intérêt général soit la somme, harmonieuse et naturelle, des intérêts particuliers ou des visions particulières de l'intérêt général. » Par contre, elle explique que, pour elle, « l'élaboration de l'intérêt général est un processus qui suppose, outre une information correctement partagée, des règles équitables de dialogue¹¹⁰ et de délibération qui permettent la prise en compte du point de vue de l'autre et exigent, de la part de chacun, un certain effort de décentration par rapport à ses seules préoccupations immédiates sans, pour autant, oublier ce qui lui tient à cœur ou s'immoler sur l'autel de je ne sais quel universalisme abstrait. » Ce qui va la conduire à adopter le système procédural de régulation interne décrit plus haut qui combine la mise en relation de la décision locale au niveau de chaque lycée et la gestion générale au niveau de l'ensemble de la Région avec la tentative de faire travailler ensemble l'ensemble des proviseurs concernés.

è Le général et le local auto-centré comme instances différenciées

Dans un certain nombre d'entretiens, la dimension locale a une vocation auto-centrée et le lien avec ce qui est plus général n'est pas immédiatement mis en avant.

Cela peut se donner – de manière fort différente - à travers la mise en valeur de la convivialité préparée par le dispositif de participation ou qui est à l'origine de quelque chose comme une attention participative. C'est ainsi que Nathalie Pitrou explique qu'à « l'initiative du Conseil de quartier, une réunion publique a été organisée dans cette périphérie : 210 personnes y ont participé alors qu'il ne s'agissait que d'un bout de rue ! Elle s'est tenue dans un restaurant de la ville, un petit verre de Kir étant offert à l'issue de la rencontre pour plus de convivialité » ou que Patrick Braouezec dit que ce qui « est particulièrement étonnant dans l'évolution de ces expériences de démocratie participative, c'est de voir que, dans certains quartiers, on ne soupçonnait pas la richesse pré-existante à la mise en place des Démarches Quartier. » Et il raconte que « chaque année, au moins de juin, du côté de Pleyel, à la limite de Saint-Ouen, ils font un repas de rue. Cela se fait de plus en plus mais cela se faisait là depuis très longtemps. Nous l'avons découvert au sein de la Démarche Quartier et, depuis, les quelques élus avec lesquels ces gens ont sympathisé sont invités à y venir.

Je ne pense pas qu'il soit obligatoire que tout cela soit connu par l'institution mais, de fait, à partir du moment où l'institution et les élus pénètrent dans le quartier, ils en ont obligatoirement connaissance. »

¹⁰⁹ "Not In My Back Yard" expression Anglo-saxonne qu'on peut traduire par « pas à côté de chez-moi »

¹¹⁰ Concernant l'[ADELS](#) cf. l'entretien avec [Georges Gontcharoff](#), section 4 : Associations

En fait cette vision du local, on l'a déjà vue à travers d'autres citations de Patrick Braouezec n'est pas toujours évoquée très positivement. Et certaines de ses implications possibles peuvent même paraître assez négatives dans certains des discours que nous avons recueillis. C'est ainsi que dans son entretien, Emmanuel Dupont s'inquiète de ce que l'on tende à « considérer les habitants d'une ville moins comme une communauté de citoyens (avec des droits) qu'une communauté de voisins, de proches, d'administrés, d'usagers, etc. (avec des besoins). » Ce qu'il juge finalement dommageable à une vision démocratique du pouvoir local. Alain Bertho redoute que « Le localisme alimente aujourd'hui trop souvent une logique d'exclusion, que ce soit en terme de recherche « d'équilibre social » local ou en terme de rejet brutal des populations les plus pauvres, pour qu'on (ne s'interroge pas] sur sa capacité à fonctionner comme un espace public de rationalisation et d'universalisation des débats. »

Mais la définition plutôt auto-centrée des quartiers et de leur développement ne renvoie pas qu'à une représentation de leur vie sociale limitée à la seule sociabilité ou au confinement dans une vision identitaire basée sur une communauté de droits qu'on accorderait à ceux dont on estime qu'ils partagent la même identité et qu'on refuserait aux autres. Elle peut être valorisée – à travers une aide au renforcement des « cohésions sociales » locales - dans le cadre d'une éthique de la responsabilité. Elle est alors vue comme un support à la mise en œuvre des ressources des territoires et de leurs habitants pour trouver des solutions à leurs problèmes, entre autres sociaux, permettant dans la foulée, de trouver un nouveau lien avec le général. Ce qu'illustre l'extrait suivant de l'entretien que nous a accordé Rudolph Niessler.

Rudolph Niessler : Finalement on a tenté une approche incluant toutes les pistes, mais on a initialisé l'action en se basant sur les capacités disponibles.

« Dans les situations dont je parle, il est difficile de mobiliser cet ensemble parce que les problématiques sont multiples. Elles sont liées à l'exclusion, à la faiblesse des revenus, elles sont liées à l'absence d'emploi, au manque de connaissances en relations avec les problèmes linguistiques - souvent les gens ne parlent pas bien la langue du pays. Il peut y avoir aussi des problèmes spécifiques comme la criminalité ou la drogue. On peut se trouver devant une forme de société « hors de la société ». Dans ce type de contexte l'approche est donc bien plus difficile. Dans le cadre d'URBAN, on sait que les projets qui ont remporté les plus grands succès sont ceux qui ont commencé à reconnaître cette réalité en bâtissant des actions qui la prennent en compte.

Là encore, prenons un exemple. Au Danemark, il y a un programme URBAN dans un quartier où plus de 50% des gens sont originaires d'Afrique ou d'Irak. Il s'agit de gens qui sont venus chercher asile. Ce quartier a fini par rentrer dans une spirale très négative. Les « indigènes », les Danois de souche, se sont mis à le quitter et il y a donc eu formation d'une enclave. C'était considéré comme un très grand problème et on ne savait pas par quel biais agir : L'emploi ? L'éducation ? Finalement on a tenté une approche incluant toutes les pistes, mais on a initialisé l'action en se basant sur les capacités disponibles. En effet, l'accès à l'emploi à travers le circuit habituel des entreprises s'avérait très difficile. Finalement on a accepté l'idée que sur place existaient des talents entrepreneuriaux remarquables qui pouvaient s'épanouir dans des domaines où ils se sentaient à l'aise : par exemple, la vente des fruits et légumes. On a donc établi sur place un marché de produits frais dans un ensemble industriel en friche. Et bien, ces habitants, transformés en entrepreneurs, ont offert les produits les plus frais de la ville. Ils prennent leurs camions et ils font le trajet jusqu'à Hambourg pour venir revendre au Danemark, ce qui leur permet d'avoir des produits beaucoup plus frais que ceux que l'on trouve dans les supermarchés.

L'histoire ne s'arrête pas là. Seconde étape : à côté de ce marché, on avait développé une sorte de bazar dans lequel on pouvait manger des plats cuisinés en provenance des différents pays. Il s'agissait d'une restauration très simple. Ensuite, se sont installés de petits ateliers dans lesquels il est possible de réparer des postes de télévision, des produits d'électroménager que, normalement, on jette de nos jours : là vous avez la possibilité que ces gars prennent un tournevis, trouvent la pièce qui dysfonctionne et la remplacent. C'est devenu un centre entrepreneurial impressionnant : les gens de la ville se sont mis à venir dans ce quartier parce qu'il y ont trouvé des marchandises et des services qu'ils ne trouvaient pas ailleurs. Cela a permis au quartier de retrouver un statut normal, bien qu'étant différent des autres quartiers de la ville. Ici, on a accepté une réalité. Dans ce type de situation, il faut faire en sorte qu'on laisse faire les gens. Même si cela à l'air trivial, je crois que c'est une des grandes leçons de ce type d'expérience. »

Le « local » comme déploiement du « général » institutionnel

Même si nos interlocuteurs sont loin d'avoir tous la férocité anti-institutionnelle (ou plus précisément anti-« politique institutionnelle ») que Sergio Porta prête aux tenants des processus participatifs (mais que confirme, il faut le noter, certains passages de l'entretien de Jean-Loup Drubigny) la référence aux découpages institutionnels comme base de définition du local n'intervient pas toujours immédiatement dans leurs analyses, alors même que la géographie des ZUS, GPV, Contrats de ville, ou URBAN sont assez largement à la base des définitions spatiales reconnues comme pertinentes par les institutions et passibles d'aides diverses. On l'a vu de manière explicite, l'histoire de la participation dans le cadre de la politique de la ville est très largement liée avec celle de la définition de ses zones d'intervention (C'est Emmanuel Dupont qui rappelle, par exemple que Claude Bartolone avait énoncé: "Pas de contrat de ville sans participation!")

Jean-Loup Drubigny: une violence, un mépris, une méfiance incroyables

« Dans toutes les réunions dans lesquels je vais, et pas seulement celles consacrées directement à la participation, vous n'imaginez pas la violence du discours anti-élus qu'on peut y rencontrer. C'est une violence, un mépris, une méfiance incroyables. Toutes nationalités confondues. C'est vraiment très frappant. Il m'arrive d'intervenir dans les réunions de réseaux en disant qu'il n'est pas possible de tenir de tels discours. Il y a dans ces pays des systèmes basés sur la démocratie représentative. Dans la mesure où l'on n'a pas trouvé de meilleure solution... Mais globalement l'attitude des techniciens des villes sur ces questions est terrible. Elle est du type : « Moins on les voit, mieux on se porte ». Je croyais que c'était une attitude plutôt française, mais cela se vérifie tous pays confondus. »

L'entretien de Céline Braillon : « Après il y a la logique HVS, promue par Olivier Guichard, le courant gaulliste : à ce moment l'institution s'en mêle, le politique s'en mêle et définit un programme, Habitat Vie Sociale donc, dans lequel les habitants sont censés être impliqués. Des processus de concertation sont mis en place. C'est un peu l'embryon de ce qu'est devenue, ensuite, la Politique de la Ville, l'action au niveau des quartiers. On est dans l'expérimentation. On est toujours dans cette même sphère de proximité, d'appropriation. Pour avoir la paix sociale, il faut que les habitants s'approprient leur espace quotidien, c'est cela la logique. On reconnaît à ce moment-là un rôle à l'habitant. Après, on arrive aux années 80, avec la politique de développement social des quartiers. »

Céline Braillon décrit, dans son entretien, certaines des difficultés qui peuvent être liées à une participation promue sur une base territoriale définie à partir de critères institutionnels, la question étant de mettre en compatibilité la définition du local avec la politique nationale : « L'action de Claude Bartolone a produit un " effet levier ", c'est vrai, mais nous nous sommes tout de suite partis sur une stratégie globale d'intervention: c'est un échec de la ville entière dont il faut s'occuper. Il ne s'agit pas de : " faire de la participation " uniquement pour les quartiers en difficulté. Il y avait un discours boomerang qui consistait à dire : « il y en a marre que la participation des habitants ne soit que là où il y a des difficultés, c'est-à-dire pour boucher les trous dans les quartiers. » On entendait: « ce sont les habitants les plus pauvres que l'on fait participer, etc. »

Il faudrait aussi se poser la question du territoire, c'est-à-dire de la complexité des territoires et il faudrait donc mener une réflexion autour de chaque échelle de territoire : quartier, ville, agglomération... Cela dépasse largement la Politique de la Ville. »

Pour autant, on notera que la mise œuvre généralisée d'une politique de mainstreaming ¹¹¹ (l'intégration au régime général) n'est pas sans faire débat au sein même des acteurs européens... Surtout si elle devait s'accompagner d'un rétrécissement des moyens budgétaires mis à disposition et tout particulièrement dans les lieux les plus en difficulté.

¹¹¹ Concernant le mainstreaming cf. les entretiens de [Rudolph Niessler](#) et de [Jean-Loup Drubigny](#) section 2 : La dimension européenne.

L'effectivité

En quoi les actions participatives sont-elles « vraies » ou « authentiques » ? En quoi tiennent-elles leurs promesses, en quoi sont-elles « réelles » ? Ce sont des questionnements qui sont très présents dans plusieurs des entretiens et qui sont regroupés ici sous le vocable « effectivité ». Fort des suggestions que nous avons pu tirer de la littérature sur le thème, je propose des les reformuler de la façon suivante :

- En quoi les institutions participent-elles plus « du » et « au » réel de la vie de leurs administrés à travers ces nouvelles modalités ?
- En quoi le public participe-t-il mieux et plus « de » et « à » la décision publique ?

Le tableau ci-dessous donne des grands repères autour desquels les réponses à ce double questionnement s'organise (illustré à chaque fois par un exemple tiré des entretiens).

Il se décompose en deux parties.

- La première partie fait le point sur ce qui me semblent être les principaux types de dynamiques auxquelles le public est censé participer de façon motrice, en tant qu'acteur, qu'intervenant de manière directrice sur le réel (On trouvera donc dans la colonne de gauche « Le public / participe à : un « agir directe », un co-usage de la puissance publique, l'extension de la démocratie représentative, l'élaboration d'une parole sur la gestion du politique et les questions de l'urbain) . Dans la colonne de droite intitulée « Les institutions / participent de », on trouvera, de façon correspondante, les types de transformations que les institutions sont censées avoir accomplies pour se mettre en situation d'accompagnement de ces dynamiques (la « réalisation de cet agir», la mise à disposition de parcelles de cette puissance et de relais avec le fonctionnement général, la créativité institutionnelle, la gestion de conflits)

- La seconde partie fait le point (dans la colonne de gauche) sur les fonctionnalités internes aux institutions, sur ce à quoi elles sont censées participer quand elles se lancent dans ce type de démarche (une meilleure effectuation de l'action publique, une amélioration de la qualité de la décision, la constitution d'interlocuteurs, le développement social) et, là aussi de manière correspondante (dans la colonne de droite), on trouvera un exemple de ce de quoi le public est censé participer pour permettre à ces dynamiques de s'accomplir (la mise en place d'un consensus, d'un dispositif d'information de la décision publique, la dynamique participationniste, du lien social).

L'effectivité Partie 1

Le public

Les institutions

participe à :

participent de :

participe à un « agir direct ». « Je pense à un projet en cours. Dans un quartier de Bordeaux il y avait une friche et les habitants l'ont occupé pacifiquement, ils se sont mis à se l'approprier, à y créer des fêtes l'été, des manifestations, à planter un arbre, à y faire des rencontres, des goûters. [...] Ils ont baptisé cet endroit « le jardin de ta sœur » et ils ont commencé à réfléchir, à porter un projet, à convoquer des copains urbanistes, des copains paysagistes, à aller regarder sur l'Internet ce qui se faisait sur d'autres villes. Ils sont venus voir les élus en disant qu'ils voulaient ce jardin et qu'il n'était pas possible d'y faire des immeubles, qu'il fallait que ce soit un espace pour les enfants, pour l'animation de quartier. » (Véronique Fayet)

participent de la « réalisation¹¹² »

« Nous avons eu une nouvelle réunion et des élus ont essayé de leur « vendre » un projet qui comportait une construction assez importante parce qu'ils pensaient qu'il fallait cacher un mur aveugle, donc ils proposaient de rétrécir le jardin. Les habitants on dit : « non ! C'est déjà un petit lieu, si on veut qu'il y ait à la fois un espace pour les bébés, un petit coin de potager, un aménagement type « agora » pour faire des animations l'été et des rencontres, ce n'est pas possible qu'il y ait un immeuble. » Somme toute, grâce à la détermination des habitants, à leur volonté d'avoir ce jardin, il y aura un poumon vert, un petit espace vert dans ce quartier qui va contribuer au mieux-être de tout le monde, y compris de ceux qui ne savent pas encore ce qui se passe là. » (Véronique Fayet)

participe au co-usage de la puissance publique

« C'était un dispositif, qui ne résumait évidemment pas l'ensemble des mécaniques de participation mais qui nous avait paru intéressant parce que facile à mettre en œuvre, vraiment à la portée des gens et porteur de modifications futures de comportements. C'est tout bête, cela peut être 4000 euros par an que les associations se "partagent" et qui les aident à définir des priorités.[...] L'idée était - autour du chef de projet - de solliciter les relais « naturels » parmi les habitants et les associatifs, en leur demandant de définir eux-mêmes la règle du jeu et de choisir eux-mêmes, de sélectionner eux-mêmes les projets qui leur paraissaient intéressants dans le cadre d'une enveloppe déterminée.[...] Ce qu'il y a derrière c'est une incitation au moins pour des projets de vie du quartier et ça a le mérite de dire "cela, c'est à vous". C'est donc une ouverture sur le reste. » (Vincent Léna)

participent de la mise à disposition de parcelles de cette puissance et de relais avec le fonctionnement général

« Dans tous les cas de figure, l'association support du FPH gère l'intégralité du fond attribué par convention sous forme de subvention globale dans le cadre du contrat de ville. Les initiatives devront s'inscrire dans le cadre des objectifs définis dans la convention de financement signée avec les partenaires du contrat de ville et du règlement intérieur des FPH. Depuis le CIV du 2 décembre 1998, le financement par l'Etat de l'association FPH est désormais possible, sous respect de deux conditions :

- le comité de gestion qui décide de l'emploi de la subvention ne doit pas comprendre de représentant de l'Etat ou des collectivités locales qui financent le FPH. L'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale du contrat de ville peut en revanche contribuer à l'animation du FPH ;
- l'association support du FPH n'a pas vocation à subventionner des associations : elle prend en charge directement les dépenses afférentes aux initiatives émanant des associations ou des habitants. » (Circulaire de gestion du 15 février 1999 sur la mise en place des Fonds de Participation des habitants, signée de C. Bartolone)

¹¹² Au sens de « rendre réel »

<p>participe à l'extension de la démocratie représentative</p> <p>« Nous avons alors choisi de procéder à des élections. [...] La proposition principale était de donner la possibilité à tous les Isséens pouvant justifier de leur domiciliation sur la commune d'être électeurs et d'être candidat à l'élection. Ainsi, la liste électorale a pu être élargie. Nous avons souhaité procéder à l'appel à candidatures soit par des articles parus dans Point d'Appui, le magazine de la Ville, soit par la distribution de tracts, soit par d'autres modes de communication variés, [...]. Les Isséens désireux de s'investir dans des actions au sein de notre Cité étaient invités à s'inscrire sur les listes électorales. » (Nathalie Pitrou)</p>	<p>participent de la créativité institutionnelle</p> <p>« Le Collège des Citoyens [est] composé de 6 personnes. Là, la désignation s'est faite en fonction du résultat des élections électroniques. C'est ainsi que des Isséens très marqués à gauche, FCPE, etc... ont pu être élus dans le Collège des Citoyens. Au début, chacun se demandait comment les choses pouvaient se mettre en place. [...] Au demeurant, une charte très précise permettait à tout moment d'interrompre tout partenariat : en effet, il ne s'agissait pas de mettre en place un contre-pouvoir. La mairie fonctionne avec des élus, par rapport à des résultats d'élections qui ne sont pas à remettre en cause. On ne peut pas avancer en faisant systématiquement opposition. Il s'agissait de mettre en place des structures avec des richesses différentes, des points de vue différents pour travailler ensemble.[...] Les premières réunions ont été organisées, de façon un peu officielle, en présence du Maire dans chacun des quatre conseils de quartier. Là encore, grande audace, nous avons décidé que le Président et le Vice-Président du conseil de quartier ne pouvaient être choisis qu'au sein du Collège des Citoyens élus.[...] En effet, la charte précise que le Président du conseil de quartier a deux voix. Et c'est le Président du conseil de quartier qui arrête l'ordre du jour des réunions avec l'approbation du Maire-Adjoint délégué à la Démocratie locale. Au préalable, le Président lui soumettait l'ordre du jour, ce qui leur permet d'échanger ensemble, de justifier un point à ajouter ou à supprimer. On ne dit pas à quelqu'un qui s'est investi : « ce point-là on le fait sauter, par contre, on rajoute celui-ci ou celui-là. ». C'est inconcevable ; il faut vraiment apprendre à rendre des comptes, apprendre à travailler dans l'intérêt général. La fréquence et la durée des réunions a vite été déterminée afin d'éviter la « réunionniste aiguë », les séances qui n'en finissent pas où ce sont toujours les mêmes intervenants qui prennent la parole et où les plus timides, moins rompus à la prise de parole, se sentent vite désimpliqués. Il faut également tenir compte du fait que tout le monde ne dispose pas de la même disponibilité de temps. [...] Dès le départ, il fut décrété que les séances ne dureraient pas plus de deux heures. De même, nous fixions tous ensemble les dates de réunions pour le trimestre. » (Nathalie Pitrou)</p>
---	---

<p>participe à l'élaboration d'une parole sur la gestion du politique et les questions de l'urbain</p> <p>« (...) qu'il y ait un lieu et un moment dans lequel il y ait des échanges, une réflexion collective au niveau des habitants, pas des élus, mais bien des habitants, des gens qui ont pris des responsabilités et la constitution d'un « groupe de pression », d'une parole. Il s'agirait de favoriser une parole à un niveau européen qui dise un certain nombre de choses sur la gestion du politique et les questions de l'urbain.» (Jean-Loup Drubigny)</p>	<p>participent de la gestion de conflits.</p> <p>« la gestion du désordre, la gestion des conflits, constitue le ressort, l'honneur du politique. C'est à lui de gérer les conflits et de protéger un ordre dans un désordre ambiant. Evidemment qu'on ne peut pas se leurrer concernant le consensus, jamais.» » (Jean-Loup Drubigny)</p>
---	--

L'effectivité tableau 2

Pour les citoyens	Pour les institution :
Participer de :	Participer à :
<p>Participer de la mise en place d'un consensus</p> <p>« Si l'on raisonne de manière générale, la poursuite de l'objectif de la participation peut améliorer de beaucoup les résultats. Mais d'un autre côté la poursuite d'un tel objectif peut aussi conduire à des délais plus importants et à d'autres risques. Cela dit, ne pas viser la participation comporte aussi des risques. Et, dans ce dernier cas de figure les risques sont peut-être encore plus importants. » (Rudolph Niessler)</p>	<p>Participer à une meilleure effectuation de l'action publique</p> <p>« Les risques sont d'ordres différents. Si vous agissez sans consulter les gens, sans impliquer la population concernée vous risquez vraiment de vous tromper. Ce qui peut avoir pour conséquence, un rejet de l'action. C'est la pire des situations : vous êtes au milieu de l'action et vous êtes arrêté. C'est pourquoi, - au moins dans tous les anciens pays membres - le processus standard en matière d'aménagement de certains quartiers requière un minimum de consultations et plus, si possible ». (Rudolph Niessler)</p>
<p>Participer d'un dispositif d'information de la décision publique</p> <p>« J'ai [...] organisé, dans le mois qui a suivi notre arrivée à la tête de la Région Poitou-Charentes, une première conférence régionale sur l'eau qui a réuni 400 participants représentant toutes les catégories d'acteurs concernés et porteurs de points de vue contrastés. Je leur ai demandé de contribuer à l'élaboration d'un diagnostic partagé et d'un intérêt général régional en matière d'utilisation rationnelle de la ressource en eau, comportant des objectifs communs et un certain nombre de mesures concrètes à mettre en œuvre. Je leur ai demandé, en somme, de ne pas s'en tenir à leur seule vision sectorielle ou particulière du problème mais de m'aider à dégager les lignes de force d'une politique régionale et d'une négociation avec les autorités de l'Etat. Je dois dire que le débat a été de bonne tenue et que chacun a accepté cette règle du jeu qui, depuis, est restée la nôtre. C'est une autre forme de participation et d'implication des parties directement concernées dans la gestion collective d'un bien public. » (Ségolène Royal)</p>	<p>Participer à une amélioration de la qualité de la décision</p> <p>« La question est de savoir comment utiliser à bon escient cette ressource rare que constitue l'eau dans une Région comme la nôtre, souvent durement touchée par la sécheresse. Et ceci dans un contexte où les intérêts de chaque catégorie d'utilisateurs ne convergent pas harmonieusement : les exploitants ont de gros besoins pour irriguer leur maïs, les pêcheurs apprécient peu le tarissement des milieux poissonneux, les environnementalistes veulent préserver le patrimoine aquatique. Chacun a sa légitimité mais leur addition ne fait pas d'intérêt collectif régional. [...] impossible d'assumer les responsabilités économiques, environnementales, d'aménagement ou de simple solidarité des territoires et des individus qui sont les nôtres en faisant l'impasse sur l'eau et en se laissant chaque fois surprendre par les ravages d'une sécheresse mal anticipée» (Ségolène Royal)</p>

<p>Participer de la dynamique participationniste</p> <p>« Il est vrai que sur un quartier, quand nous parlons de « participation » ça ne parle pas beaucoup, les préoccupations sont ailleurs. Pour mobiliser, nous allons « chercher les habitants » : nous avons d'abord repéré les bonnes volontés locales. Nous avons un groupe de 5-6 personnes au départ. En effet, les Assemblées Plénières que nous réalisons sur la ville constituent un outil qui nous permet de travailler avec un grand nombre d'habitants à l'échelle d'une commune. Ainsi les gens nous connaissent, ils savent comment nous travaillons dans les espaces que nous proposons. Nous sommes donc identifiés lorsque nous intervenons à une échelle territoriale par tous les acteurs. » (Slimane Bousselmania)</p>	<p>Participer à la constitution d'interlocuteurs</p> <p>« La Politique de la Ville et le Conseil Général nous ont demandé d'intervenir sur la cité du Jonquet. A cette occasion, il nous a donc été demandé : « Pourriez-vous essayer de susciter la création d'une association de locataires avec votre méthode et votre savoir-faire ? » Nous leur avons répondu que nous n'avions pas cette ambition et ne savions pas si nous pouvions garantir l'accomplissement d'un tel projet. « La seule chose que nous pouvions garantir à nos interlocuteurs était de faire un travail d'accompagnement afin de permettre aux habitants de décider en toute connaissance de cause, de l'intérêt ou pas de créer une association de locataires. Sous réserve que les institutions rencontrent les locataires pour qu'ils aient l'occasion de leur dire : « nous voulons créer » ou « nous ne voulons pas créer » une association de locataires, « et si nous voulons la créer voilà comment nous la voyons et ce que nous attendons de vous ». (Slimane Bousselmania)</p>
--	--

<p>Participer du lien social</p> <p>« Je dirais que cela participe essentiellement d'une logique de cohésion sociale, car à travers la participation on cherche d'abord à redonner de la cohésion sociale en passant par le quartier, la proximité : il s'agit de recréer du lien social. D'ailleurs, j'étais dans le département « lien social ». Je m'occupais du lien social à travers la participation. Objectifs de lien social dans des quartiers que l'on caractérise d'abord par l'exclusion. Pour moi, les deux jambes sur lesquelles marche la participation - façon politique de la ville - c'est d'une part la recherche de la cohésion sociale et, d'autre part, l'implication des gens dans de l'action. Ce sont véritablement les deux caractéristiques majeures de la période Dubedout/Bartolone. » (Emmanuel Dupont)</p>	<p>Participer au développement social</p> <p>« La « participation des habitants » pour s'éprouver réellement doit être une « implication ». Le terme convient beaucoup mieux que celui de coproduction ou codécision pour caractériser cette approche. C'est une démarche centrée sur l'action, la production (de services, de projets, etc.). Il faut faire agir les gens, monter des projets, les développer. On est vraiment dans le développement social. On réfléchit sur les subtiles différences entre coélaboration, coproduction, codécision mais on n'y arrive pas vraiment car on est plutôt dans l'implication. On cherche à redonner de la cohésion sociale en passant par le quartier, la proximité, la convivialité, la parole échangée librement, etc. A bien des égards, la « participation des habitants » se juge sur sa seule capacité à réunir des gens a priori difficile à mobiliser, à créer un groupe, le faire vivre, faire circuler une parole personnelle, faire renaître de la motivation, de l'estime de soi. » (Emmanuel Dupont)</p>
---	---

La démocratie

Les entretiens ne portaient pas sur une définition précise de la démocratie, aussi n'en n'ai-je pas recueillies. Cependant si on se réfère à l'idée de « gouvernement par le peuple », on peut voir que celui-ci peut emprunter différentes voies. Là-aussi quelques repères m'ont paru notables. L'idée de démocratie dans sa version locale et/ ou participative pouvait passer par:

- la volonté de faire exister des règles et des procédures.
- permettre l'existence de contre- pouvoirs
- le souci de permettre que la diversité existe en ne hiérarchisant pas l'engagement citoyen
- la résolution d'associer les citoyens à la délibération publique

On trouvera ci-dessous, des citations correspondant à chacune de cette facette du sens donné à l'idée de démocratie.

Faire exister des règles et des procédures

« Je crois que l'élaboration de l'intérêt général est un processus qui suppose, outre une information correctement partagée, des règles équitables de dialogue et de délibération qui permettent la prise en compte du point de vue de l'autre et exigent, de la part de chacun, un certain effort de décentration par rapport à ses seules préoccupations immédiates sans, pour autant, oublier ce qui lui tient à cœur ou s'immoler sur l'autel de je ne sais quel universalisme abstrait. Cela suppose soit un intérêt commun préexistant et ressenti comme tel, soit une volonté partagée de trouver un terrain commun. D'où l'importance de la procédure, qui permet l'expression de chacun avec confrontation des arguments, et l'importance d'une temporalité – j'allais dire d'un tempo – qui favorise cette maturation collective sans pour autant se fixer le consensus ou l'unanimité comme but. D'où l'importance aussi d'un « casting » de participants, qui ne fasse pas du débat l'otage d'une seule catégorie. De ce point de vue, le budget participatif des lycées, en organisant le dialogue entre élèves, professeurs, équipes de direction, techniciens et ouvriers de service, parents, avec pour horizon l'intérêt général de l'établissement, montre bien comment cela peut fonctionner à condition que chacun soit, a priori, également crédité d'un point de vue légitime. Qui tranche ? L'assemblée de tous ces participants différents au budget participatif. » (Ségolène Royal)

Permettre l'existence de contre-pouvoirs

« La participation des habitants à une approche complètement substantialiste de la démocratie et de la société alors que les enjeux procéduraux sont déterminants [...] Pour moi, la participation relève fondamentalement d'un mouvement d'organisation le plus autonome possible de la société civile, elle constitue d'abord une sorte de veille, de vigilance des citoyens par rapports aux pouvoirs en place. Elle s'inscrit dans une logique de compréhension et d'amélioration des mécanismes de décision, de lutte contre les excès naturels du pouvoir. C'est pourquoi, elle doit privilégier une position d'extériorité. » (Emmanuel Dupont)

Permettre que la diversité existe en ne hiérarchisant pas l'engagement citoyen

«Le danger serait de créer un nouvel espace institutionnalisé. C'est la raison pour laquelle les Démarches Quartier - mise à part une, car il y avait une volonté politique autre - sont restées des lieux informels où les gens venaient en se représentant eux-mêmes. Bien sûr, ils peuvent être représentants d'une association et parler en leur nom propre et aussi au nom de l'association mais ils ne sont pas élus. Au contraire d'autres villes, et de la loi sur la démocratie de proximité qui y incitait fortement - ce que je pense être une erreur, parce que ça fige les choses - nous n'avons pas voulu une élection de représentants de quartier qui parleraient au nom des autres. Dans ce cas, nous arriverions à une nouvelle institution. Nous risquerions d'inciter des gens à devenir des « citoyens professionnels » qui seraient « mandatés pour » et à propos desquels, nous pourrions nous demander : sont-ils du côté de l'habitant ou deviennent-ils petit à petit du côté de l'institution ?

Il me semble que laisser les Démarches Quartiers être des lieux ouverts où l'on vient, on part, on reste ou pas, on n'y intervient en fonction de l'intérêt qu'on porte à l'ordre du jour, c'est la meilleure façon de ne pas tomber dans ce travers-là. Cela n'enlève rien au fait que nous ayons des citoyens qui s'informent, qui s'investissent. Je pense qu'il faut que nous ayons un discours responsable par rapport à ça et que nous veillions à ne pas hiérarchiser l'engagement citoyen dans la Ville. Je le dis souvent même face aux gens qui sont là et qui le prennent plus ou moins bien et, au besoin, je m'en m'explique : ce n'est pas très intéressant les gens qui viennent dans toutes les réunions institutionnelles de Démocratie que nous mettons en place, s'ils ne font que ça. Qui représentent-ils ? Ils se représentent eux, ils risquent d'être flattés ou de flatter. A la limite, je préfère le bénévole sportif ou associatif qui va passer trois ou quatre soirées par semaines à encadrer des enfants ou des jeunes à l'aide au devoir par exemple et qui crée de fait de la vraie vie sociale au niveau de la cité même s'il n'a pas le temps de venir dans les réunions. La démocratie participative, dans le sens le plus large et le plus noble possible, ce n'est pas se calquer sur la démocratie institutionnelle. Participer à la vie de la Cité, c'est animer la vie de la Cité selon un mode démocratique et dans un rapport avec l'institution mais sans se confondre avec elle. J'ai croisé tout à l'heure Henri Marcos qui travaille beaucoup dans le domaine sportif. Il vient rarement dans les réunions de « démocratie participative. » Il n'empêche qu'il participe largement à la vie de la Cité et qu'il fait toujours ces aller-retours avec l'institution par rapport à ce qu'il représente. Il faut donc veiller à ne pas réduire la démocratie participative à ce que propose l'institution. Il y a d'autres lieux de démocratie participative non-institutionnels qui participent à la vie de la Cité et qui ont, pour moi, autant d'importance que les lieux et les moments que nous décidons, nous, de formaliser. » (Patrick Braouezec)

Associer les citoyens à la délibération publique

« Il s'agit de créer ces espaces. Pour moi, il y a un gros manque, c'est la capacité des gens à dire, mais il y a un autre manque, c'est celui des lieux de débat, de délibération, cela n'existe pas. On a monté une démocratie dans laquelle la délibération serait le fondement de toutes les décisions sur l'action publique, mais il n'y a pas de lieux de délibération. Il y a des lieux extrêmement protégés, structurés, éloignés, distants où je crois qu'on est plus volontiers dans des affrontements partisans que dans de la délibération sur des projets. Il n'y a pas d'espace où le citoyen peut venir délibérer.

On peut dire que ce sont les deux axes principaux de notre action: créer des espaces de délibération et permettre que chacun puisse s'exprimer dans ces lieux.

[...]

Entendons-nous bien: la délibération, comme l'entend Viveret, n'est pas la décision, c'est tout ce travail qui consiste à faire du diagnostic, de l'élaboration de solution, évaluer ces solutions ensemble pour en arriver à un processus de décision. Il faut décider ensemble, et donc il faut passer par ce moment de délibération. Ce temps-là, celui de la délibération, ne me paraît plus pouvoir exister parce que les questions de l'action publique sont tranchées par le truchement de forces qui veulent garder le pouvoir. C'est la question du pouvoir qui est en jeu en permanence et non la délibération sur les projets. Un conseil municipal n'est pas un lieu de délibération, je les fréquente régulièrement et je le sais. Un conseil d'agglomération n'est pas un lieu de délibération. Les lieux de délibération qui perdurent sont, par exemple, les moments de grands débats à l'Assemblée Nationale, mais ils sont très loin des citoyens et ils ne sont pas très courants.

Si on veut régénérer cette démocratie, il faut redonner prise à tout le monde sur des espaces délibératifs. L'association loi 1901 est une catastrophe en matière de démocratie, c'est une honte, c'est tout sauf des espaces exemplaires en matière de participation et de responsabilité des gens: c'est fabriquer de petits potentats. Je suis président d'une association depuis 21 ans: est-ce que c'est sérieux? » (Pierre Mahey)

Pistes de travail

Au terme de cette étude nous proposons quelques pistes de travail pour une réflexion partagée :

- dans le cadre d'un séminaire organisé au sein de la DIV,
- en reprenant l'idée de J.L. Drubigny d'une université d'été européenne dans laquelle pourraient venir se rencontrer des groupes d'habitants de ville éligibles dans le cadre du programme URBACT et des acteurs qui ont participé à la présente enquête.

² Première piste : la participation est moderne. Elle mérite une approche globale.

Pour la plupart des gens interviewés, elle est incluse dans ce qui fait l'époque, même si elle ne la résume pas. Bien qu'ils aient des partis-pris tant philosophiques que politiques ou professionnels très différents, la mise en place de nouveaux rapports de pouvoirs et de nouveaux modes de gouvernement leur apparaît comme nécessaire et possible. Même pour ceux qui émettent de forts doutes quant aux cheminements actuels des démarches participatives. Cette intuition forte reste à étayer.

Dans le champ juridico-administratif, nous l'avons évoqué en passant, elle croise le domaine de la précaution, celui de l'évaluation des politiques publiques et bien entendu celui de la décentralisation.

Dans le champ socio-historique, la participation s'inscrit probablement :

- dans l'urbanisation de la société, l'extension de la scolarisation,
- le passage (accompagné par les nombreux changements dans le travail et la technique) de la production à l'habitat comme lieu politique.

³ *Aussi, il pourrait maintenant être opportun d'associer à la réflexion sur le milieu urbain, des acteurs venant d'autres secteurs* (industrie, recherche et développement, santé, syndicalisme, médias, comités en charge de questions d'éthique, etc.) afin de croiser les avancées de la participation dans les différents champs.

2 **Seconde piste : Comment faire pour que la logique de participation aille vers sa pleine expansion ?**

Je pense qu'on trouve l'expression d'un tel questionnement dans tous les moments où, au cours des entretiens, il est question de séparer le « vrai » du « faux » ou « l'authentique » de « l'inauthentique ». Quelque chose comme l'envie que cela existe « vraiment ».

Il y a une première contradiction évidente concernant l'intervention de l'Etat: celle qui oppose les discours dans lesquels on insiste sur des formes de contraintes ou des éléments de réglementation qui font exister la participation de manière obligatoire et reconnaissable et ceux qui insistent sur les irréductibles différences entre les situations locales (justement) et qui militent pour la créativité politique la moins encadrée et le choix le plus ouvert possible pour les équipes locales.

Nous ne reprendrons pas dans cette conclusion les différents termes du débat. Fort du travail de décortilage que nous avons fait plus haut, concernant les points de repère par lesquels pouvaient passer les différentes conceptions de la participation (particulièrement en ce termes d'effectivité), nous pouvons maintenant revenir sur la recommandation du texte fondateur de la politique de la ville que nous avons évoquée plus haut :

« Accepter la diversité des formes de participation ¹¹³».

Cependant, parlant de diversité, il ne s'agit plus ici de subir un peu passivement la fatalité de divergences sociologiques conditionnées surtout par des logiques d'acteurs: entre temps, la réflexion s'est affinée, les expériences se sont généralisées dans leurs singularités, des responsables politiques de tous bords se sont emparés de ce qui est contemporain. Dans une démocratie qui ne tire son ressort que d'elle-même, les controverses qui traversent les discours sur les dimensions participative et locale approchent l'ère de maturité et sont devenues plus politiques, pour s'éloigner un peu de celles – peut-être plus techniques - concernant les riches expérimentations de la Politique de la Ville (ce qui ne veut évidemment pas dire qu'il faille abandonner les formidables possibilités qu'une telle action publique peut générer).

Cela dit, au moins trois questions se posent encore et qui concernent des politiques publiques centrées sur l'urbain :

- celle de l'aide à la réflexion,
- celle de la mise en place d'une aide logistique « intelligente »,
- celle de la part du pilotage qui revient aux instances centrales et que nous proposerons ici d'aborder à partir d'une double démarche de labellisation et d'évaluation.

¹¹³ Dubedout H., op. Cit.

3 La question de l'aide à la réflexion opérationnelle

Dans sa dimension démocratique la participation continue –heureusement- d'appeler la pensée et ceux qui, avec les militants, la font vivre avec le plus d'intensité ; les savants et les intellectuels. De ce point de vue les collectivités locales n'ont pas toujours toutes les ressources et tous les outils nécessaires pour se repérer, accueillir dans les meilleures conditions, et recueillir tous les fruits de la présence de ces professionnels de la réflexion aux formations et aux parcours variés. Pour une part, elles comptent encore sur l'Etat central et la Communauté Européenne , sur la qualité de leurs fonctionnaires, leurs connexions avec les grands centres de recherches, leur expérience de l'enrichissement de l'action publique par la prise en compte – parfois paradoxale – des penseurs (et quelques fois parmi les plus non-conformistes), leur possibilité d'organiser des rencontres propices aux comparaisons et aux échanges pour les épauler dans ce dialogue indispensable à la vie démocratique entre la politique et l'étude.

Cette demande de dialogues et d'interventions intellectuels peut prendre plusieurs formes qui, dans un cadre démocratique et participatif, ne peuvent évidemment pas se limiter à une demande « d'expertise ». Là aussi, les entretiens permettent de lister quelques points. Mais la liste est loin d'être close:

- . L'aide à la conception
- . La formation des personnels
- . L'aide à la conception d'outils spécifiques.
- . L'aide à l'association des différents protagonistes des démarches participatives
- . L'évaluation
- . L'aide à l'enrichissement des démarches par comparaison et échange

Avec chaque fois des attentes ou des propositions différentes selon la façon dont les discours se positionnent par rapport aux repères que nous avons identifiés plus haut (conception des rapports entre local et général, conception de l'effectivité, conception de la démocratie).

Dans cette direction, le travail d'étude comparative est particulièrement nécessaire pour éviter un transfert de « pratiques » sans précaution et qui fasse l'impasse sur le rôle de leur environnement idéologique, épistémologique et social.

3 La question de la mise en place d'une aide logistique « intelligente »

L'évidence et la nouveauté, réclament des changements rapides et parfois importants dans les façons de travailler des acteurs locaux, dans le management des équipes dans les outils à déployer ou à inventer. Des moyens importants sont donc nécessaires pour que ce mouvement d'extension démocratique puisse continuer et connaisse le développement de ses différents modes d'effectivité. La plupart de nos interlocuteurs ont insisté sur ce point. Mais là aussi des solutions spécifiques sont à imaginer. Il peut s'agir, par exemple, pour les institutions centrales :

- . de financer les collectivités locales pour les soutenir dans leur volonté d'animer la vie politique locale.
- . de financer les projets qu'elles ont élaborés à partir d'une démarche participative
- . de financer des groupes d'habitants pour qu'ils puissent se construire comme protagonistes de la vie démocratique locale (et donc aussi dans toute une série de rapports au général)
- . de financer des organismes susceptibles d'apporter leur concours au développement des diverses formes de démocratie participative (en fournissant certaines des prestations énumérées dans le paragraphe précédent)
- . de financer des programmes sur le long terme
- . de financer des actions ou des projets ponctuels

En tous cas à travers les différentes analyses concernant le rapport entre institutionnalisation et démarche participative présentes dans les entretiens, on touche à la question essentielle de savoir comment faire pour que la mise en place de règles transparentes et efficaces de financement ne stérilise pas la créativité locale en rabattant systématiquement la « participation à » des politiques locaux et des habitants sur une « participation de » ce qui leur arrive, qui aurait été décidé ailleurs et sur lequel ils n'auraient plus que peu de prise.

3 Labellisation et évaluation

Enfin, si l'on peut constater à la lecture du présent rapport et des témoignages qui en constituent le cœur, que la diversité est constitutive de l'idée même de participation dans tous les « sens » où on la prend (En effet que serait une démocratie dans lequel il n'y aurait pas de choix ? Et –à l'inverse- quel intérêt pourraient avoir les institutions à « participer » d'un réel social qui ne serait que l'exact reflet des quelques programmes qu'elles auraient mises en place ?), reste donc à savoir quelles en sont les bornes. En clair, quand il va s'agir d'aider des actions, des projets, quels sont les repères permettant d'identifier celles qui vont pouvoir bénéficier des moyens dévolus à des démarches participatives, sachant qu'il en existe de fort diverses.

Une approche en termes de labellisation pourrait être de nature à lever un certain nombre des contradictions liées à la généralisation de politique à vocations locales . Une élaboration partagée pour dégager un consensus, vivement souhaitable, est donc nécessaire. Et ce pourrait être là-aussi une des tâches à venir d'une administration interministérielle en charge de ce thème.

Une telle labellisation n'aurait pas le caractère solennel et parfois par trop formaliste qui est reproché à la Loi et à sa vision réglementaire. Elle serait ad hoc à son objet dans la mesure où il ne s'agirait pas de mettre en place un système de normes fixées une fois pour toute. Mais plutôt de

construire (par exemple à partir des analyses élaborées par les différents participants au présent travail) :

- Un noyau de principes a priori intangibles qui pourrait concerner :

- o le caractère participatif – dans les deux dimensions (« à » et « de ») attachées à la notion
- o la nécessité du lien entre local et général
- o le caractère démocratique des démarches

- Des modalités d'évaluation qui permettraient de mettre l'application de ces principes à l'épreuve du réel, en assurant :

- o une visibilité de la façon dont ils sont appliqués (y compris à travers les pratiques effectives d'attribution des subventions) en situation
- o une écoute des demandes émanant des équipes qui localement les font vivre
- o une veille concernant des démarches participatives non-encore labellisées

L'ensemble pourrait alors alimenter une procédure démocratique de transformation du champ d'application du label prenant en compte la diversité des démarches et de leurs évolutions

Table des textes cités dans les transcriptions des entretiens

Textes cités dans la Section 1 : L'Etat central : la politique de la ville

Le Conseil National des Villes : Céline Braillon

- Extrait de l'Avis du CNV concernant le projet de loi « Démocratie locale ».....	P 9	
- E2i Coopérative Conseil. Faire société, la démocratie participative et la pratique des élus. Synthèse de la première contribution réalisée à la demande du CNV (Mars 2003)	P10	
- Contribution des habitants. Place publique. Festival de Créteil septembre 2000 (CNV)	P11-12	
- Couverture de Correspondances et jeux de sociétés. La FAEPU, Formation à l'Animation, « arpenteurs », Anne Cordier, Pierre Mahey, Conseil National des Villes, novembre 2004,	P13	
- « Introduction » in Correspondances et jeux de sociétés. La FAEPU, Formation à l'Animation, de Céline Braillon à Anne Cordier, Pierre Mahey, « arpenteurs », Conseil National des Villes, novembre 2004, p. 3.....	P14	
- Couverture de La participation des habitants dans les projets urbains monographies extrait du séminaire , séminaire CNV du 6 avril 2004, animé par : Martine Gutman-Lajeunesse CDC, Céline Braillon CNV.	P18	-
- « Introduction», extrait de La participation des habitants dans les projets urbains monographies extrait du séminaire, séminaire CNV du 6 avril 2004, animé par : Martine Gutman-Lajeunesse CDC, Céline Braillon CNV, p.3.....	P19	-
- « Les recommandations issues des expériences », extrait de La participation des habitants dans les projets urbains monographies extrait du séminaire, CNV du 6 avril 2004, animé par : Martine Gutman-Lajeunesse CDC, Céline Braillon CNV, p. 4.....	P20	-
- Extraits de la Circulaire du Ministère délégué à la Ville du 14-10-99 relative à la négociation des Contrats de Ville 2000-2006, 14.10.99, SCOP.D. N° 99015859, signée de Claude Bartolone, paragraphes 7 & 8.....	P22	-
- « Participation des habitants et citoyenneté », extrait de Contrats de villes, Rencontres Nationales, Actes du colloque. Eric Agrikoliansky. DIV, Ministère des Affaires Sociales, de la Santé et de la Famille, novembre 1993.....	P23-24	-
- « Atelier de travail urbain de Grande Synthe », site d'arpenteurs, page web : http://www.arpenteurs.fr/References/atuGdeSynthe.htm	P28	-
- Couverture de 4 ème Assises de la citoyenneté, Montreuil, 22 novembre 2003.....	P32	-
- Table des matières de 4° assises de la citoyenneté, Montreuil 22 nov. 2003.....	P33	-
- Démocratie locale et décisions , Plate-forme commune Maires de grandes villes, CNV et Maires des grandes villes.	P34-35	-

La Délégation Interministérielle à la Ville : Emmanuel Dupont

- La participation des habitants. Extrait du Jaune Budgétaire 2002 pp 38-39.....	P41	-
- La participation des habitants. Extrait du Jaune Budgétaire 2003 p 34.....	P 42	-
- Extrait du discours de Claude Bartolone, Ministre délégué à la Ville, lors de la rencontre nationale des conseils de quartier et de la démocratie locale, vendredi 18 mai 2001 à Paris.....	P 45	-
- « Un cadre institutionnel partenarial et contractuel ». Rapport d'activité 2001Ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine.....	P46	-
- « La démocratie locale en question » par Alain Bertho, Yves Sintomer, sur le site de Multitudes. Première publication 1996, mise en ligne décembre 2004.....	P50	-
- Le réseau capacitation citoyenne. Première synthèse (Couverture et sommaire) Rédaction Bodart P. et Mahey P. Conception graphique et réalisation « arpenteurs ».....	P56	-

Textes cités dans la Section 2 : La dimension Européenne

La Délégation Interministérielle à la Ville : Gilles Garcia

- | | |
|---|-----|
| - « Les objectifs : 1, 2 &3 », extrait de La stratégie, L'équité sociale et territoriale, DIV Rapport 2003..... | P64 |
| - « Les objectifs : URBAN », extrait de La stratégie, L'équité sociale et territoriale, DIV Rapport 2003..... | P65 |
| - « Les objectifs : URBACT », extrait de La stratégie, L'équité sociale et territoriale, DIV Rapport 2003..... | P66 |
| - « Les principes de la bonne gouvernance » extrait de Gouvernance européenne, un livre blanc, Commission des communautés européennes, 2001..... | P72 |
| - « Bonne gouvernance et renforcement de la capacité locale d'agir » extrait du Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité Economique et Social et au Comité des Régions, 1998..... | P78 |

La direction Regio : Rudolph Niessler

- | | |
|---|-----|
| - « Les fonds structurels », extrait de la Communication de la commission au conseil, au parlement européen, au comité économique et social et au comité des régions, in La programmation des Fonds structurels 2000-2006 : une évaluation initiale de l'initiative URBAN, Bruxelles, 14.6.2002, COM(2002) 308 final..... | P84 |
| - « Impliquer la population locale » in Partenariat avec les villes, l'initiative communautaire URBAN, Union européenne, Commission européenne, Politique régionale, brochure 2003, p.19..... | P87 |
| - « La dimension urbaine de la future politique de cohésion », in Union Européenne, Politique régionale, inforegio news, Lettre d'information n°114, septembre 2003..... | P94 |

- « Les impacts d'Urban » et « la valeur ajoutée communautaire d'Urban », extrait de Ex-post evaluation urban community initiative (1994-1999), Final report, august 2003, GHK.....	P95
- Couverture de Urban Audit, Key indicators on living conditions in European Cities, 2004, European Union, Directorate-general Regio.....	P97
- "What is the Urban Audit ?" extrait du dépliant Urban Audit, Key indicators on living conditions in European Cities, 2004, European Union, Directorate-general for European Policy & Eurostat	P98
- "Cities in the Urban Audit", extrait du dépliant Urban Audit, Key indicators on living conditions in European Cities, 2004, European Union, Directorate-general for European Policy & Eurostat	P99

Le programme URBACT : Jean-Loup Drubigny

- « Carte URBACT » interactive, site URBACT, page web : http://www.urbact.org/home/	P104
- « FOCUS... Etat de l'art des réseaux thématiques » : synthèse des réseaux thématiques, d'après la Matrice d'URBACT.....	P105
- « Le réseau Participando », page d'accueil (en Anglais) du réseau Participando sur le site URBACT, page web : http://www.urbact.org/partecipando	P107
- « Une enquête de terrain dans neuf villes », extrait de URBACT PARTICIPENDO, Indication sur l'articulation des enquêtes locales, pp 3-4	P108
- « Le réseau citiz@move », page d'accueil (en Anglais) du réseau citiz@move sur le site URBACT, page web : http://www.urbact.org/citizmove	P109
- « Urbanisme et participation citoyenne », site URBACT, in Espace documentaire,page web: http://www.urbact.org/fr/document/town_planning/	P111
- Extrait de La Matrice, URBACT, 2005.....	P113-116
- « La valeur ajoutée d'URBAN », extrait de Cour des comptes, 2001/C 124/01 Rapport spécial no 1/2001 relatif à l'initiative communautaire URBAN, « Réponses de la Commission », Avril 2001, p.26.....	P121

Textes cités dans la Section 3 : Les collectivités territoriales

Ville de Bordeaux : Véronique Fayet

- Couverture de Questionnaire actif sur les démarches de concertation, Elaboration : Groupe de veille sur la participation, Rédaction : Pierre Mahey (Arpenteurs)	P6
- L'éditorial de Véronique Fayet pour Le Questionnaire actif sur les démarches de participation, Elaboration : Groupe de veille sur la participation, Rédaction : Pierre Mahey (Arpenteurs)	P6
- Synthèse de l'Evaluation de la loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion (2002) réalisée par ATD.....	P7
- « Partecipando : encourager la participation citoyenne », rubrique « Vie des réseaux », Newsletter d'URBACT, mars 2005.	P8
- Intervention de Gilles de Robien, 2° séance de discussion à l'Assemblée Nationale en séance publique du texte de loi relatif à la démocratie de proximité, 13 juin 2001.....	P9
- « Le déroulement » in Questionnaire actif sur les démarches de concertation, Elaboration : Groupe de veille sur la participation, Rédaction : Pierre Mahey (Arpenteurs)	P13
- Le sommaire du Questionnaire actif sur les démarches de participation, Elaboration : Groupe de veille sur la participation, Rédaction : Pierre Mahey (Arpenteurs)	P20

Ville de Saint-Denis : Patrick Braouezec

- « Ville de Saint-Denis – un autre monde est possible », page web du site de la Ville de Saint-Denis : http://www.ville-saint-denis.fr/jsp/site/Portal.jsp?page_id=221	P35
- Extrait de « Saint-Denis : les dynamiques de la société locale », de Jean-Claude Vidal, fondateur et directeur jusqu'en 2005 du secteur des études de la Ville de Saint-Denis, texte de la conférence tenue à Reggio Emilia en novembre 2000 à l'invitation de l'Archivio Osvaldo Piacentini, publié in Territoires en chemin. Les parcours sociaux de la modernité à Reggio Emilia et à Saint-Denis. Ouv.coll. Bilingue, Coord. : Antonio Canovi, Luc Faraldi, Annie Tobaty, Ed. Archivio Osvaldo Piacentini onlus, 2003, Reggio Emilia.....	P37
- Extrait de « Les formes traditionnelles de la politique réinterrogées », Monique Prim . Extrait du séminaire municipal publié dans Saint-Denis au fur et à mesure n°32 octobre 2000.....	P38-39

Ville d'Issy les Moulineaux : Nathalie Pitrou

- « Le Conseil Communal des Aînés », page web : http://www.issy.com/Dossiers.cfm?Esp=1&Rub=12&SRub=698&dossier=323&article=1104	P48
- « Le Conseil Economique et Social », page web : http://www.issy.com/Dossiers.cfm?Esp=1&Rub=12&SRub=229&dossier=766&article=3578	P49
- « Le Conseil Communal des Jeunes », page web : http://www.issy.com/Dossiers.cfm?Esp=1&Rub=12&SRub=68&dossier=1291&article=5663	P50
- « Le Conseil Communal interactif », page web : http://www.issy.com/Dossiers.cfm?Esp=1&Rub=8&SRub=46&dossier=4&article=14	P59
- « Le Panel Citoyen », page web : http://www.issy.com/SousRub.cfm?Esp=1&rub=12&Srub=71	P60
- « Le projet Agora », page web : http://www.issy.com/SousRub.cfm?Esp=1&Rub=15&SRub=261	P63

Région Poitou-Chartentes : Ségolène Royal

- « EPCI et démocratie participative », extrait de l'intervention de Madame Ségolène Royale lors de la Session ordinaire de 2002-2003 de l'Assemblée Nationale - 29ème jour de séance, 76ème séance, 2ème séance du vendredi 22 novembre 2002	P73
- « Pourquoi commencer par les lycées ? » extrait de l'intervention de Ségolène Royal au 9èmes Rencontres de la démocratie locale, Niort - 29 janvier 2005.....	P75
- « Le budget participatif dans la Région Poitou-Charentes » extrait de l'intervention de Ségolène Royal au 9èmes Rencontres de la démocratie locale, Niort - 29 janvier 2005.....	P76
- « Projet éligibles et acteurs du budget participatif des lycées » extrait de l'intervention de Ségolène Royal au 9èmes Rencontres de la démocratie locale, Niort - 29 janvier 2005.....	P79
- « Budget participatif des lycées », page web : http://www.democratie-participative.fr/education/index.dml	P86
- « La démocratie participative comme dimension structurante de la mandature » extrait de l'intervention de Ségolène Royal au 9èmes Rencontres de la démocratie locale, Niort - 29 janvier 2005.....	P89

Textes cités dans la Section 4 : Les associations

L'université du citoyen : Céline Gomez et Slimane Bousselmania

- « La mise en œuvre de la Méthode », Livret d'Information sur l'Université du Citoyen, Université du Citoyen du Var, janvier 2004, p. 7c	P99
- « Fiche projet. Création d'une association de locataires », extrait du Livret d'Information sur l'Université du Citoyen, Université du Citoyen du Var, janvier 2004.....	P101
- La méthode Université(s) du Citoyen, Une méthode de participation et de co-production.	P105
- « L'Avis au lecteur », Université(s) du Citoyen Var, extrait du Livret d'Information sur l'Université du Citoyen, Université du Citoyen du Var, Janvier 2004, p. 3.....	P108
- Le processus Université(s) du citoyen. Extrait du Livret d'information UCVar. Janvier 2004.	P109

Le CARNAQ : Jacques Remond

- « Présentation du CARNACQ », site de la Confédération générale des CIO de la ville de Marseille et des communes environnantes, page web : http://www.confederationciq.com/carnaq.asp	P114
- « Historique de la Confédération », site de la Confédération générale des CIO de la ville de Marseille et des communes environnantes, page web : http://www.confederationciq.com/historique.asp	P117
- « Loi PML du 31 décembre 1982 », site du CICA du 10° arrondissement de Paris, page web : http://paris10cica.free.fr/art16.html	P119
- « Les CICA », site de la Ville de Lyon, page web : http://www.lyon.fr/vdl/sections/fr/vie_democratique/democratie_de_proxim/comite_cica/	P121
- « Les compétences d'une mairie d'arrondissement », site de la mairie du 10° arrondissement, page web : http://www.mairie10.paris.fr/mairie10/jsp/Portail.jsp?id_page=56	P123-124
- "L'ADA 13", site de l'ADA 13, page web : http://assoc.wanadoo.fr/ada13/	P128-129
- « Charte de la participation » extrait du Rapport de l'Observatoire Parisien de la Démocratie Locale, mai 2005.....	P133

- Extrait de « Ensemble refaire la ville », Henri Dubedout, Rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartier, Documentation Française, 1983, pp 34-35.....	P139
- Extrait du Quatre Pages de l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (Adels) n°2n décembre 2002 ; publié par la revue Territoires.	P140
- Article 25-26 LOI n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.....	P141-142-143
- Articles 1 à 6 de la Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.....	P144
- Articles 1112-1 à 1112-10 de la Loi organique n° 2003-705 du 1 ^{er} août 2003 relative au référendum local.....	P145
- « L'association », site de l'ADELS, page web : http://www.adels.org/association/index.htm	P153
- « La vie statutaire », site de l'ADELS, page web : le Conseil d'administration, page web : http://www.adels.org/association/vie_statutaire.htm	P155
- « Territoires », site de l'ADELS, page web : http://www.adels.org/territoires/index.htm	P162

Textes cités dans la Section 5 : Parcours

Pierre Mahey

- Zac des Béalières, site d'arpenteurs, page web : http://www.arpenteurs.fr/References/bealieres.htm	P9
- « Atelier de travail urbain de Grande Synthe », site d'arpenteurs, page web : http://www.arpenteurs.fr/References/atuGdeSynthe.htm	P11
- « Hacer interpelle les groupes politiques », Extrait de Bulletin HACER n°3 avril 2004.....	P18
- Le réseau capacitation citoyenne, site du réseau capacitation citoyenne, page web : http://www.capacitation-citoyenne.org/	P23

Vincent Léna

- « Les modèles des FPH du Nord-pas-de-Calais, levier d'une dynamique citoyenne individuelle et collective », Laurence Thiery, extrait de Les cahiers du DSU, septembre 2002, p. 15-16.....	P 33-34
- Mise en place du fonds de gestion des habitants, Circulaire du CIV du 30 juin et 2 décembre 1998 aux préfets de département, signée par Claude Bartolone.....	P36
- « Dossiers d'études, allocations familiales », extrait de Introduction à la Politique de la Ville, Réseau Perspicaf , Dossier d'Etude n° 1, Octobre 1999	P41
- « Association citoyenne Faut qu'on s'active ! », site de Faut qu'on s'active, râler c'est bien, agir c'est mieux, page web : http://www.fautquonsactive.com/index.php?op=edito	P51

LFRE 2005

Texte L. Faraldi

Illustrations Chris Freeman