



Formes légales et initiatives locales de participation Entre logiques d'efficacité et construction de la démocratie locale

septembre 2002

Les cahiers du DSU

La « participation des habitants » est loin d'être un thème nouveau, en particulier dans le champ de la politique de la ville, et depuis une quarantaine d'années des expériences de développement participatif sont mises en place un peu partout en France (cf. *Territoires* n° 431), plus ou moins relayées dans les institutions.

Le CR•DSU a déjà consacré deux numéros des *Cahiers du DSU*¹ à ce thème, qui bien sûr n'est jamais épuisé, et a souhaité, au vu du contexte législatif et du fleurissement actuel de dispositifs participatifs, s'y pencher à nouveau.

En effet, de nouvelles lois (SRU, Voynet, Vaillant) imposent plus de concertation dans la vie locale, à la fois en réformant les procédures de consultation d'urbanisme, en créant des dispositifs dans le parc social, en contraignant les villes de plus de 80 000 habitants à mettre en place des conseils de quartier, etc. Cela représente une innovation puisque la tradition française a toujours opposé représentation et participation et privilégié la première (Y. Delaire). La politique de la ville, avec ses limites, paraît avoir joué le rôle d'accélérateur dans ce domaine, en permettant à de nombreux dispositifs de voir le jour et en portant cet impératif de participation. On semble assister aujourd'hui à une **généralisation de la participation** à de nombreux secteurs de l'action publique, voire à un changement culturel, dans lequel s'imposent une nouvelle façon de conduire les projets collectifs et un nouveau management public. Ainsi, voit-on émerger un discours de légitimation technique de la participation, qui estime qu'elle a certes un coût (que l'on doit intégrer au budget prévisionnel d'un projet) mais qu'elle permet d'éviter des erreurs, des mécontentements et donc de réduire d'autres coûts.

Est-ce à dire que l'on s'achemine, au-delà de ce que l'on peut parfois qualifier de « rhétorique de la citoyenneté » (P. Warin), vers une nouvelle conception de l'action publique voire une nouvelle gouvernance? Il faut rester prudent en la matière, d'autant que, comme le souligne L. Blondiaux, la multitude d'initiatives participatives manque de consolidation à la fois procédurale et conceptuelle. Notre système politique est fondé sur la représentation (l'idée que l'élu est porteur de l'intérêt général) et même s'il est pour certains « en crise » (baisse significative des taux de participation aux élections, choc politique en avril dernier avec la montée de thèmes poujadistes), la question du sens à donner à la participation dans un système représentatif se heurte à un certain **vide conceptuel** : peu, en France, ont pensé un dépasse-

ment du clivage entre démocratie représentative et participative.

On peut donc s'interroger sur les causes de cet intérêt pour la participation. Les entretiens avec quelques élus locaux de différents bords politiques (p. 14) témoignent d'une diversité de motivations, difficile à hiérarchiser : est-ce que les politiques cherchent prioritairement, en se rapprochant des citoyens, à relégitimer leur fonction – avec comme dérive possible la volonté de « gérer » les mécontents dans une optique électoraliste – ou assiste-t-on à une réelle remise en cause des élus qui reconnaissent de plus en plus les compétences des « citoyens ordinaires » et acceptent leur rôle de coproducteurs de l'intérêt général? S'il est important de stabiliser les termes (participation, concertation, etc.) comme le fait H. de Varine (p. 11), pour clarifier les objectifs et les pratiques, on ne peut faire l'économie d'une réflexion de fond sur le modèle de démocratie que l'on souhaite promouvoir. Le concept de « démocratie délibérative » (voir article L. Blondiaux p. 9) représente une réflexion intéressante dans ce domaine; reste à voir comment il peut être approprié dans le contexte français.

Face à la multiplicité des expériences « participatives », nous avons choisi une approche pragmatique, d'abord dans le cadre d'un cycle de qualification répondant à des demandes d'acteurs. Nous avons donc choisi d'analyser un certain nombre de dispositifs participatifs (l'exhaustivité étant impossible dans ce domaine!), créés ou consolidés par la loi, qui se développent ou deviennent incontournables, dans l'optique de voir comment les acteurs se saisissent et font vivre ces dispositifs. En effet, le recours à la loi peut être vu comme contraignant et s'opposant à une véritable dynamique locale qui viendrait « du bas », mais elle a le mérite d'ouvrir des espaces que les acteurs locaux auront à investir et de généraliser des expériences jusqu'alors restreintes et tributaires de la mobilisation des acteurs locaux. L'idée est d'essayer de tirer de ces expériences des éléments de méthode à la fois en termes de compétences professionnelles pour ceux qui animent ces espaces publics de débat et de procédures car elles sont encore peu consolidées. L'objectif est également d'apporter des éléments de réflexion plus larges sur les conditions à réunir pour placer la participation sur le terrain politique c'est-à-dire pour qu'elle soit un véritable outil de débat public, alors qu'elle a trop tendance actuellement à enfermer les citoyens dans le local. Notons que la loi Vaillant est aussi nommée loi sur la

« démocratie de proximité » : est-ce à dire que l'on doit délimiter spatialement le champ de la démocratie participative ainsi que son objet ? Que l'on va se limiter à de la gestion de proximité, des petits aménagements qui ont certes toute leur importance mais qui ne touchent pas aux grands choix politiques ? Le terme même d'« habitant » semble renvoyer les gens à un territoire au lieu de les positionner comme citoyens. La réflexion sur l'articulation des échelles de participation et de décision apparaît alors centrale pour dépasser certains blocages.

Dans la première partie du numéro, plusieurs exemples de dispositifs participatifs sont donc présentés, de natures diverses, mis en place par différentes institutions, mais qui ont en commun de mettre au centre les initiatives (FPH), attentes et propositions des citoyens-usagers. La participation est utilisée comme un outil d'amélioration des fonctionnements institutionnels, pour gérer au mieux des services et pour améliorer des procédures (dans le service public, dans le parc locatif social). Au-delà des fonctionnements institutionnels, elle interroge les façons de faire, d'agir et donc les cultures professionnelles, d'où l'enjeu d'**acculturation**, souvent demandée aux habitants mais qui doit aussi s'appliquer aux élus et professionnels. Ainsi émerge la notion d'**ingénierie de participation**. Cela implique parfois le recours à des organismes spécialisés (agences de communication ou autres) et une organisation très lourde, qui va dans le sens d'une spécification de la compétence à « faire participer ». Or il paraît problématique d'isoler cette compétence : ne devrait-elle pas être transversale et intégrée aux pratiques des professionnels ? Des expériences de formation (comme dans le Nord-Pas-de-Calais) de divers acteurs locaux à l'animation d'espaces publics de débat vont plutôt dans ce sens.

La seconde partie s'intéresse à la façon dont les citoyens peuvent vraiment s'insérer dans le système politique, c'est-à-dire être coproducteurs de projets à long terme et avoir de l'influence sur les grandes orientations collectives, que ce soit à l'échelle de la ville, de l'agglomération ou de la région. Certaines villes ont élaboré des systèmes qui articulent plusieurs outils (conseils de quartier, formations d'habitants, assises de la citoyenneté...) concourant à rendre efficace la participation, c'est-à-dire à donner une place à la parole des habitants dans le débat local, comme à Villeurbanne où les membres des conseils de quartier interviennent dans différentes instances de débat et de décisions (commissions

extra-municipales, etc). En réalité la démocratie locale, c'est-à-dire l'organisation des systèmes de délibération et décision locaux, est en construction (L. Blondiaux) d'où l'enjeu de la fonder sur l'idée de **coproduction de l'intérêt général**. Le cas de l'agglomération lyonnaise est à ce titre intéressant, puisqu'une tentative de structuration de la concertation est en cours, avec par exemple l'élaboration d'une charte de la participation, avec en parallèle des réflexions sur la mise en place d'une ingénierie de la concertation (mise en réseau, information, évaluation...).

Toujours dans cette idée de consolider les procédures, il est nécessaire de clarifier, à l'intérieur de ces instances de participation, les critères sur lesquels des choix politiques, reflétant des philosophies politiques, doivent être faits (L. Blondiaux). Les acteurs improvisent souvent sur le même thème, alors que des invariants peuvent être repérés, comme par exemple l'ouverture des instances, leur légitimité, la représentativité des participants, etc.

Il s'avère nécessaire de créer des espaces de débat public différenciés, des formes souples pour ne pas en exclure une partie de la population. En effet, on reste confronté à la difficulté de faire entendre ceux que l'on appelle justement « les sans-voix » (à partir d'un constat d'une sous-représentation des jeunes, des étrangers et de la quasi-absence des « exclus » dans les instances de participation). À souligner à ce titre, l'expérience de la Mrie qui a réalisé un important travail de fond en instituant des groupes de parole de personnes en situation de précarité, ou encore la situation québécoise, où les organisations communautaires donnent une visibilité et un poids aux minorités socialement discriminées. Ce constat de manque d'écho auprès de certaines couches de la population peut questionner la volonté d'institutionnalisation de la participation, qui paraît nécessaire pour éviter une fragilisation des expériences, mais qui peut avoir pour corollaire une rigidification des formes de participation et donc un étouffement des initiatives locales, ferments du dynamisme démocratique. ■

Violaine PINEL

1. Les Cahiers du DSU n° 6, mars 1995 et n° 26, mars 2000