



Les éléments de la participation : concepts, méthodes, acteurs

Hugues de Varine, consultant, a accompagné plusieurs initiatives locales de concertation. Il propose un aperçu des paramètres à prendre en compte et des questions à se poser pour mettre en place de telles instances. De quoi parle-t-on ? Quels moyens se donne-t-on ? Comment prendre en compte la question des territoires, du temps, du dialogue avec les habitants ? Et enfin qui sont les acteurs de cette participation ? Des préalables à l'usage de professionnels chargés d'accompagner des démarches participatives.

Se **concert**er avec les usagers, obtenir la participation des habitants, partager la responsabilité du développement, développer le sens civique, autant de formules que la politique de la ville a mises à la mode, sinon toujours en application. À force d'en user et abuser, il peut être utile de revenir sur certains mots et sur les notions mais aussi sur les pratiques qu'ils recouvrent.

PRÉCISIONS SUR LES TERMES

La participation est un « mot-valise » qui recouvre nombre de sens selon ce que chacun y lit. Essayons de trouver des termes plus précis, pour définir chacune de ses modalités.

D'abord la **consultation**, qui demande l'avis des habitants (usagers, citoyens...), pas nécessairement pour suivre cet avis, mais pour savoir ce qu'ils pensent. C'est une démarche de sociologue à sens unique généralement administrée par enquête, sondage, mailing : quelqu'un pose des questions, les personnes consultées sont supposées répondre, quelqu'un fait une synthèse et rend compte sous la forme d'un rapport. Ce rapport devient un élément supplémentaire dans l'instruction d'un projet ou dans la décision finale. C'est proche, en moins formel, des enquêtes d'utilité publique.

On trouve ensuite la **concertation**, peut-être le terme le plus banalisé, qui est un débat, à un ou plusieurs des stades d'un processus de développement. Ce débat est supposé aboutir à des changements, c'est-à-dire que l'on n'est plus au niveau de l'avis gratuit et sans conséquences.

La **participation** est un peu le sommet de la pyramide, pour le moment en tout cas. C'est une parcelle du pouvoir de décision que la démocratie représentative confie à la population et aux citoyens, sur un projet précis, comme dans les ateliers de travail urbain, ou bien sur un champ plus large comme à la Roche-sur-Yon (Vendée), dont les comités de

quartier reçoivent une dotation budgétaire propre, ou à Bouguenais (Loire-Atlantique), dont le projet Pollen a vu des groupes composés de citoyens volontaires élaborer des projets que le conseil municipal a adoptés et financés.

Il y a un quatrième niveau, qui existe dans beaucoup de pays en développement et dans certains pays du sud de l'Europe mais qui commence à apparaître en France et que j'appellerai la **coopération** ou **coproduction**. Dans cette formule, non seulement les citoyens participent au débat et à la décision, mais ils peuvent contribuer avec leurs bras et leurs compétences à l'action, pour la mise en œuvre des décisions.

LES MOYENS : AGIR À PLUSIEURS NIVEAUX

Le moyen élémentaire, tellement évident qu'on oublie souvent d'en parler ou même de l'utiliser, c'est **l'information**. L'apport d'information à la population, au citoyen, quand il s'agit de projets de développement, ou d'ateliers d'urbanisme, est automatique, sinon il n'y a pas de concertation, ou de débat. Mais quand il s'agit de la politique générale de développement d'une ville ou d'un quartier, c'est beaucoup plus difficile, parce que les problèmes sont tellement complexes que l'on doit adopter des méthodes originales et non modélisables de communication. La principale difficulté vient de ce que l'on parle la langue des habitants, au sens grammatical, mais pas leur langage usuel, celui qu'ils comprennent naturellement. L'information que l'on prétend leur apporter est abstraite, codée, incompréhensible pour la plupart d'entre eux.

Un deuxième moyen est la **formation**. Les citoyens sont le plus souvent tellement convaincus de leur incapacité à participer aux affaires publiques qu'on est obligé de les re-former, pour les rendre conscients de leur expertise et de leur savoir, et pour leur donner les outils susceptibles de leur permettre de jouer leur rôle de sujets et d'acteurs de leur développement et de leur propre avenir. Ce n'est pas uniquement une question de programme et de pédagogie, c'est aussi une affaire de continuité.

Ensuite vient **l'animation**. L'animation c'est ce que font les professionnels et les bénévoles qui travaillent au quotidien sur le terrain, c'est la manière dont les choses sont organisées, dont les messages sont médiatisés, dont les synthèses et les restitutions sont faites.

Enfin un dernier élément est **l'action** elle-même, parce qu'il ne faut pas s'arrêter à la prise de déci-



sion, même si les habitants ont été écoutés et ont participé. Il reste encore beaucoup de choses à faire, sous la forme d'action, qui doit elle-même être aussi participative que possible, l'action étant moment de formation, de prise de conscience et de prise de confiance.

LES PARAMÈTRES À PRENDRE EN COMPTE

Quels sont les facteurs à prendre en compte, qui conditionnent la réalité de la participation ? Je les donnerai ici dans le désordre, car ils interagissent et on ne peut pas les classer aisément.

Il y a le **territoire** ou les territoires, car chaque projet, chaque action, chaque politique a son territoire, mais il y a aussi beaucoup de territoires à l'intérieur et à l'extérieur de celui-ci, du plus petit au plus grand. Cette question complexe est trop souvent oubliée, notamment dans la politique de la ville qui se réduit parfois à des logiques de quartier, alors que l'on doit prendre en compte les autres quartiers, la commune, l'agglomération, le département, etc.

Un autre paramètre est le **temps** : c'est la « tarte à la crème » en matière de développement, tout le monde sait qu'il faut travailler dans la durée.

Un troisième paramètre en est proche, tout en étant très différent et essentiel : celui des **rythmes**, auquel nous sommes tous confrontés : rythmes de la vie quotidienne, du travail, de la vie en société, de l'administration. Ces rythmes, souvent conflictuels entre eux, forment le cadre de toute notre activité personnelle et professionnelle, donc conditionnent notre capacité à participer à la vie publique.

Enfin, je reviens au paramètre du **langage**, ou plutôt des langages. La majorité des acteurs du terrain, dans leur vie professionnelle, sont nécessairement polyglottes, car ils doivent parler le langage des services avec lesquels ils négocient des dossiers, celui des élus, des habitants, des travailleurs sociaux, etc. Ces langages ne sont pas tout à fait aussi éloignés que le chinois du français, mais ils diffèrent par le vocabulaire, par le rythme de la parole, par le ton de la voix.

QUELS RÔLES POUR LES ACTEURS ?

Si l'on veut que les citoyens-habitants-usagers participent et deviennent véritablement des acteurs de leur avenir, encore faut-il déterminer le rôle que doivent jouer dans ce processus l'ensemble des responsables publics, du législateur aux élus et aux agents du service public.

La participation ne se décrète pas par la loi, par des décrets et des circulaires : les textes sont utiles,

parfois nécessaires, mais cela ne veut pas dire que sur le terrain ils vont se concrétiser. De la part des **élus**, elle demande une volonté politique, une prise de risque car il y a toujours un risque à faire participer les habitants : ce sont souvent des personnalités fortes qui décident, par conviction, par idéologie, ou simplement par nécessité, de faire appel à la population, parce que leur collaboration est reconnue indispensable.

Les professionnels du développement, et plus particulièrement de la politique de la ville, sont des missionnaires, en ce sens qu'ils ont une mission. Dans cette mission, il y a la possibilité, et sans doute le devoir, de susciter la participation, sous l'une ou l'autre forme décrite ci-dessus, et de la rendre possible et efficace. Ils peuvent le faire sans bruit, dans leurs pratiques quotidiennes, ils peuvent proposer à leurs élus des méthodes, des engagements, ils peuvent aussi utiliser les outils qui sont à leur disposition.

Les fonctionnaires territoriaux aussi ont un rôle important, depuis les directeurs généraux jusqu'aux agents de proximité, ils doivent être parties prenantes de cette fameuse participation. Trop souvent même les cadres pensent ne pas être « légitimes » pour prendre des initiatives, en dehors de leur fonction d'exécutant et de gestionnaire. Or le fonctionnaire n'est pas une machine, il est au contact direct des citoyens et son attitude peut favoriser ou empêcher la participation.

Une question mérite d'être débattue en profondeur, celle de la **représentativité** dans les instruments de la participation que sont les conseils, comités, ateliers, et autres forums : qui sont leurs membres ? Ce sont généralement des gens tirés au sort, ou nommés au second degré par des structures intermédiaires (associations, groupes locaux, assemblées), ou des personnalités désignées par les travailleurs sociaux ou les agents de développement, par des élus, ou encore par des services publics. Tout cela au nom de la représentativité, concept ambigu puisque par définition seuls les élus sont représentatifs. Il existe cependant en France des cas où la concertation est ouverte à des citoyens volontaires, ne représentant qu'eux-mêmes. ■

Hugues DE VARINE