

Marie-Hélène Bacqué (Centre de Recherches sur l'Habitat)
Yves Sintomer (Centre Marc Bloch Berlin)

GESTION DE PROXIMITÉ ET DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

Texte paru in *Les Annales de la recherche urbaine*, 90, septembre 2001

Le projet de loi Mauroy envisage de rendre obligatoire la constitution de conseils de quartiers dans les communes de plus de 20.000 habitants. Cette proposition est soutenue par le postulat que la proximité favoriserait une gestion plus efficace et le développement de l'activité citoyenne. La « démocratie de proximité » ainsi évoquée reste cependant floue dans ses attendus et dans sa fonction. Les conditions nécessaires à son fonctionnement ne sont pas étudiées, comme si la proximité suffisait à elle seule à créer les conditions de la démocratie.

Cette approche a des racines anciennes, qui remontent aux mouvements sociaux urbains et aux perspectives autogestionnaires des années 70¹. Ces dernières furent constitutives d'expériences limitées en nombre et en durée, mais qui influencèrent en partie la décentralisation et les premiers pas de la politique de la ville. Cependant, si le mouvement associatif s'est fait entendre et a su peser sur des projets importants d'aménagement urbain, cette mobilisation a surtout concerné les couches moyennes et est demeurée faible dans les quartiers « difficiles » qui sont la cible des politiques de la ville.

Que faut-il attendre aujourd'hui de la généralisation des conseils de quartier ? Dans quelle mesure une activité citoyenne peut-elle se conjuguer avec des dispositifs de gestion urbaine ? A quelles conditions ceux-ci peuvent-ils porter une dynamique de démocratie participative ? Le terrain particulier des quartiers populaires offre un angle privilégié pour répondre à ces questions, parce que les problèmes de gestion y sont plus manifestes qu'ailleurs et le « déficit démocratique » plus exacerbé. Nous nous appuyons ici sur une analyse comparative des expériences de conseil de quartier et de la politique de la ville en France, de l'expérience communautaire nord-américaine et du budget participatif de Porto Alegre (Brésil)². Ces trois expériences articulent chacune amélioration de la gestion urbaine et approfondissement de la démocratie locale. Leurs perspectives ne sont cependant pas identiques. Elles s'inscrivent dans des contextes et des cultures politiques fort différents, et elles engagent des dynamiques profondément contrastées.

France : une politique locale initiée par l'Etat

La politique de la ville commence à être élaborée en France à partir de la fin des années soixante-dix, avant d'être institutionnalisée comme telle dans les années quatre-vingt. En fonction d'une « discrimination positive » (qui ne compense que partiellement des « discriminations négatives » massives préexistantes) est dessinée une géographie d'intervention prioritaire dans les quartiers dits « difficiles », définis sur la base de critères socio-économiques et à l'issue de négociations politico-administratives. La démarche promue par la politique de la ville se veut transversale et partenariale, même si le partenariat reste avant tout institutionnel et embraye peu sur le secteur privé. Elle représente une tentative de repositionnement de l'action publique et de l'appareil d'État à partir des quartiers où ceux-ci

¹ Castells (1983), Fainstain (1974).

² Des travaux de recherche que nous avons conduits sur ces trois terrains et qui ont été ou sont en cours de publication étayent les thèses que nous avançons brièvement ci-dessous. Ces travaux sont inégalement aboutis. En France, nous avons suivi et analysé les conseils de quartiers à Saint-Denis (93), Aubervilliers (93), Rouen et dans les 10^{ème} et 20^{ème} arrondissements de Paris. Ce travail s'est conjugué avec une recherche sur les modes d'affiliation/désaffiliation dans les anciens quartiers populaires (Bacqué/Sintomer, 1999, 2001). Aux Etats-Unis nous avons combiné une étude de terrain et une recherche bibliographique sur le mouvement communautaire à Boston (Bacqué, 2000, 2001), une démarche similaire étant en cours sur Porto Alegre (Gret/Sintomer, 2002).

se heurtent aux difficultés les plus fortes. Poursuivie par les gouvernements successifs de gauche et de droite, elle est traversée de débats et de contradictions. D'un côté, elle en appelle à une dynamique de développement local s'appuyant sur les potentialités des quartiers concernés et demande à leurs habitants d'être les moteurs de la transformation. De l'autre, elle se redéploie progressivement vers l'échelle de l'agglomération et invoque la mixité sociale, faisant des couches moyennes presque inexistantes le garant de l'équilibre des quartiers. L'injonction à la participation représente une ligne de force de cette politique. C'est dans ce contexte que plusieurs municipalités créent des conseils de quartier, souvent appuyés sur des mairies annexes et des plate-formes de services. Ces expériences sont très hétérogènes dans leurs formes organisationnelles et leurs modalités de fonctionnement. Elles partagent cependant certaines caractéristiques : elles viennent le plus souvent d'en haut (même si elles institutionnalisent parfois des comités de quartier préexistants), elles restent purement consultatives, cantonnées à l'échelle micro-locale et limitées du point de vue de la participation.

Le mouvement communautaire nord-américain : l'institutionnalisation d'une forme d'organisation émanant des quartiers

Le mouvement communautaire aux Etats-Unis représente lui aussi un traitement territorial de la pauvreté. Il valorise avant tout les capacités des individus et des groupes sociaux ou ethniques à s'auto-organiser, plutôt qu'une politique publique de transformation urbaine³. Il est ancré dans l'histoire et la culture américaines, qui valorisent la *community*, (comme instance intermédiaire entre l'individu et l'État) et la *grassroots democracy* (qui oppose les « gens ordinaires » aux élites au pouvoir), et il s'inscrit dans la lignée du *progressive movement*, des mouvements sociaux urbains et au mouvement noir. Dans les années soixante-dix, les politiques publiques contribuèrent à lui donner un nouvel essor, en le finançant et en imposant aux banques d'investir dans les quartiers en difficulté. Dans les années quatre-vingt, le désengagement de l'État de pans entiers des politiques publiques (comme le logement) a conduit ces associations (et tout particulièrement les *Community Development Corporations*, entreprises communautaires) à se professionnaliser et à se tourner vers le secteur privé, qui les subventionne au coup par coup. Celles-ci constituent aujourd'hui un véritable tiers secteur, acteur essentiel dans la gestion et le développement des quartiers populaires. Ces associations représentent au moins partiellement les habitants des quartiers où elles sont implantées. Tout en fonctionnant pour moitié avec des fonds privés, elles revendiquent une démarche d'*empowerment*, c'est-à-dire de renforcement des capacités d'action des individus et des groupes concernés.

Le budget participatif à Porto Alegre : la conjonction d'une impulsion municipale et d'une mobilisation des associations de quartier

L'expérience du budget participatif de Porto Alegre débute à la fin des années 80. Elle s'inscrit dans la transition brésilienne à la démocratie et dans l'histoire longue d'une ville marquée par de fortes traditions progressistes, où le poids des inégalités sociales et de la corruption est comparativement moins fort que dans le reste du Brésil. Cette expérience est née d'une rencontre entre l'équipe municipale du Parti des Travailleurs (le principal parti de la gauche brésilienne) et des associations de quartier particulièrement implantées dans les zones périphériques. Son succès est tel qu'elle a fait école dans le reste du pays et de l'Amérique latine, où des tentatives plus ou moins proches se comptent par dizaines. Son

³ Parfois, il constitue même le préalable à la mobilisation de fonds publics. Ainsi, les *empowerment zones* (programme de développement social et économique lancé par l'administration Clinton sur des zones urbaines de grande pauvreté bénéficiant de fonds et d'exonérations fiscales) ont été déterminées en fonction de l'importance de la structuration communautaire dans les quartiers.

originalité principale est de faire élaborer le budget municipal à travers une pyramide participative reposant sur une double base, territoriale et thématique, le conseil municipal issu des élections classiques se contentant de valider les orientations ainsi décidées. Les divers conseils participatifs établissent une liste hiérarchisée de leurs demandes, et celles-ci sont ensuite examinées au niveau de la ville en fonction d'une matrice de répartition budgétaire qui conjugue plusieurs critères (notamment l'intensité de la participation citoyenne et une discrimination positive attribuant un bonus aux arrondissements les moins dotés). L'expérience a indéniablement suscité une forte mobilisation des classes populaires et a abouti à une réorientation qualitative des investissements publics en leur faveur. Au-delà de ses limites, elle a constitué une école de démocratie en contribuant à former des milliers de citoyens jusque-là restés en marge du système politique institutionnel.

DES OBJECTIFS PARTAGES, DES ATTENDUS DIFFERENTS

Ces trois configurations reposent sur des dynamiques différentes dans les relations entre les habitants, les associations et les institutions, et dans l'articulation du local et du général. Toutes trois lient cependant gestion de proximité et démarche participative autour de trois objectifs complémentaires. Le premier, fonctionnel, est l'amélioration de la gestion par l'intégration du savoir d'usage des habitants. Le second vise à remédier à la question sociale - par la reconstruction du « lien social » ou de la *community* (respectivement en France et aux USA), ou en misant prioritairement sur les classes populaires (Porto Alegre). Le troisième, politique, consiste dans le développement d'une démocratie participative s'appuyant sur la création d'espaces publics locaux. Ces objectifs sont cependant posés dans des termes différents et renvoient à des contextes et à des exigences fort divers.

Améliorer la gestion

Les trois dispositifs ont d'abord pour but de répondre à une gestion urbaine inexistante ou inadaptée avec l'idée qu'il convient de « gérer avec ». Dans le cas français, il s'agit surtout d'un processus de rénovation des services publics dirigé d'en haut. A l'échelle du quartier, il vise la transversalité et le partenariat entre divers secteurs d'un appareil étatique désormais décentralisé tout en insistant sur la consultation des habitants. L'Etat peut se tourner ponctuellement vers les associations pour leur déléguer des missions qu'il assume mal, mais cette délégation reste très contrôlée et assez marginale. Le secteur intermédiaire, quand il intervient, est rarement l'émanation directe des habitants et demeure adossé à l'Etat ou aux municipalités dont il dépend financièrement.

Bien différente est l'expérience nord-américaine, centrée sur la constitution d'un tiers secteur qui constitua dans un premier temps le prolongement opérationnel et entrepreneurial des mouvements sociaux urbains. Le mouvement communautaire tire sa légitimité de son ancrage territorial et les associations sont avant tout l'expression et l'outil d'une entreprise collective. Elles représentent les intérêts d'un groupe territorial ou ethnique. Quand elles interviennent dans le champ des services publics comme la police ou l'école, c'est dans une perspective de contrôle du service par les habitants qui sont alors formés à s'organiser et à négocier. Le risque d'un tel fonctionnement est d'aboutir à une vision très parcellisée de la gestion des quartiers. Surtout, confronté au retrait massif de l'Etat qui a caractérisé les administrations républicaines et démocrates successives, il est de plus en plus apparu comme un succédané à l'action publique à l'heure du néolibéralisme triomphant, et comme un bon moyen pour les dirigeants fédéraux de se défausser à bon compte de leurs responsabilités.

A Porto Alegre en revanche, la réforme de l'administration étatique est directement articulée avec la démarche participative. Le but de celle-ci est d'améliorer qualitativement la perception des besoins et des carences, d'augmenter la transparence et l'efficacité de

l'administration municipale à travers le contrôle populaire, et de lutter contre une corruption endémique au Brésil (quoique traditionnellement peu développée à Porto Alegre). L'objectif d'une administration active, à l'écoute des habitants, en dialogue avec eux, capable de leur fournir des études de faisabilité et de réaliser rapidement les projets décidés a fini par emporter la conviction des fonctionnaires municipaux, qui étaient loin d'être tous sympathisants du Parti des Travailleurs. Même si ces perspectives n'étaient pas clairement affichées à l'origine, la dynamique enclenchée semble également favoriser la constitution d'un tiers secteur. Elle s'appuie aussi de façon décisive sur une régulation municipale du secteur privé, notamment dans le secteur des transports et de la grande distribution, qui prend moins la forme d'un contrôle autoritaire que d'un partenariat dynamique.

Transformer le rapport social

La thématique française de la disparition du lien social a pour pendant nord-américain celle du déclin du « capital social »⁴, défini comme l'existence de liens, de normes et de confiance facilitant la coordination et la coopération dans un groupe ou dans une société. Aux UAS, cette approche (qui distingue le *bonding capital*, qui permet de cimenter une *community* en créant des liens entre ses membres, et le *bridging capital*, qui ouvre la communauté sur l'extérieur) n'insiste pas seulement sur les risques d'anomie inhérents à cette situation et met en avant l'importance des interactions sociales dans la requalification des territoires. Dans cette perspective, les *community development corporations* sont doublement légitimes, comme formes de mobilisation des habitants et comme vecteurs de partenariat avec les grands acteurs publics et économiques. Il faut de plus noter que, pas plus que la notion de lien social, celle de capital social ne thématise les inégalités ou les rapports sociaux de domination⁵. Il s'agit avant tout de permettre aux individus de « vivre ensemble » (France) ou d'échapper à l'isolement social (USA). Tel n'est pas le cas au Brésil où la démarche participative est animée d'une rhétorique qui insiste sur les inégalités et les conflits sociaux et s'adresse d'abord à « ceux d'en bas ». La tradition « conseilliste » qui caractérise le Parti des Travailleurs à Porto Alegre a déplacé les conseils de l'usine au quartier, et elle a intégré la tradition républicaine du Rio Grande du Sud et la problématique gramscienne de l'hégémonie, finissant par affirmer que l'on peut gouverner pour et avec le peuple dans les deux sens de ce mot : l'ensemble des citoyens et le « petit peuple ».

Etendre la démocratie

Enfin, les trois expériences ont une dimension proprement politique, qui vise à renforcer la démocratie en développant sa dimension participative. Celle-ci est conçue en France comme un complément « de proximité » à la démocratie représentative. Elle permet aux élus locaux d'avoir un contact direct avec les administrés ou, plus exactement, avec ceux que l'on considère comme leurs porte-parole. Si ce contact est considéré comme important pour la légitimité des décisions prises, celles-ci restent du monopole exclusif des élus et de l'administration, censés être les seuls habilités à définir l'intérêt général après avoir écouté les intérêts locaux particuliers. Aux Etats-Unis par contre, la *grassroot democracy* peut suivre sa propre dynamique sans s'articuler directement avec les instances électives et elle bénéficie d'une capacité décisionnelle effective. Les CDC jouent avant tout comme groupes de pression pesant plus ou moins fortement sur les pouvoirs politiques. La démarche d'*empowerment* peut impliquer une dynamique de contre-pouvoir (le mouvement noir lui donna en particulier une dimension politique et collective de transformation de la communauté et de conquête du pouvoir). Mais, dans leur processus d'institutionnalisation, de nombreuses associations communautaires développent une approche beaucoup plus consensuelle, selon laquelle

⁴ Putnam (2000).

⁵ Le « capital social » selon Putnam n'a donc que peu de choses à voir avec celui conceptualisé par Bourdieu.

l'*empowerment* équivaldrait à l'intégration dans le *mainstream* (c'est à dire à l'accès à la propriété et au travail). En tout état de cause, même si elles permettent de visibiliser et de légitimer les minorités, les CDC laissent aujourd'hui pratiquement intact le système politique représentatif. Ce n'est pas le cas à Porto Alegre, où l'objectif d'une démocratie participative implique un transfert de pouvoir important du système représentatif à la nouvelle structure. Des diverses variantes de démocratie directe (qui peut se fonder aussi sur le tirage au sort et l'élection), c'est celle fondée sur les assemblées générales et les conseils qui a été développée dans cette ville. Le but du budget participatif oscille entre un horizon utopique d'extinction de l'Etat et l'affirmation pragmatique d'une nouvelle division des pouvoirs où les citoyens qui participent (souvent identifiés avec le « peuple » dans son sens de classe) bénéficieraient d'une place centrale.

LE DEFI DE LA GESTION

Au-delà de ces parallèles et de ces différences, les trois expériences font face à des défis similaires, auxquels elles répondent de façon contrastée. Le premier est celui de l'efficacité. C'est aujourd'hui un lieu commun que d'opposer efficacité et démocratie, et la vision élitiste qui sous-tend ce postulat a pris historiquement des formes diverses, passant de l'aristocratie classique au républicanisme étatique avant de revêtir les habits de l'expertise. Que peuvent nous enseigner sur ce point les démarches participatives étudiées ici ?

En France, ces expériences ont souvent des effets positifs à l'échelle micro-locale, en améliorant la gestion de proximité et en favorisant les relations habitants/professionnels /élus locaux. Mais cette dynamique, pour positive qu'elle soit, reste le plus souvent limitée. Si elle entraîne parfois une recomposition de l'organigramme municipal, elle débouche rarement sur une réévaluation plus globale des choix de gestion. La participation en reste généralement à un échange mutuel d'informations. Les vrais enjeux décisionnels ne sont pas mis en débat et elle joue seulement sur les aménagements de proximité⁶. De ce point de vue, les associations communautaires nord-américaines vont beaucoup plus loin. Dans un contexte de retrait de l'État, elles doivent faire preuve d'une grande inventivité et peuvent produire des formes de gestion innovantes et performantes, laissant une place et des prérogatives plus importantes aux habitants. Cependant, elles sont confrontées à une fragilité structurelle liée à la recherche permanente de financements et leur fonctionnement au coup par coup rend difficile une stratégie de long terme. Prises dans une logique entrepreneuriale, elles doivent affronter des contradictions entre la pérennité de la structure et sa dimension sociale. L'expérience de Porto Alegre est jusque-là presque intacte de cette contradiction. Sa réussite est assez exemplaire en termes gestionnaire, au point où la Banque Mondiale, peu suspecte de sympathies trotskystes, lui a décerné un prix d'excellence. Une part non négligeable de son succès tient au pragmatisme de l'équipe municipale du PT, qui a su donner une impulsion radicale tout en acceptant de réviser ses objectifs initiaux lorsqu'ils apparaissaient en décalage avec les demandes exprimées par les habitants ou lorsqu'ils se heurtaient à des rapports de force défavorables. La structure participative a incontestablement contribué de façon décisive à cette flexibilité, en accroissant qualitativement la communication entre les dirigeants politiques et les divers secteurs de la population et en permettant un véritable contrôle de l'administration.

Au total, l'étude de ces trois cas montre que l'incorporation des compétences des habitants participe à différents degrés à améliorer la gestion des quartiers. Les présupposés élitistes tendent donc à être infirmés. Mais cette démarche reste fortement limitée quand elle

⁶ De plus, même à cette échelle, les citoyens sont souvent confrontés à des décisions largement prédéterminées et ont rarement le choix de discuter d'alternatives véritables.

s'accompagne du retrait de la puissance publique ou quand elle demeure enfermée dans une approche micro-locale.

LE DEFI DE LA PARTICIPATION.

Le second défi est celui de la participation, qui se pose à des degrés divers dans toutes les démocraties contemporaines. Il est paradoxal de demander aux citoyens de s'intéresser à la politique officielle alors qu'ils sont quasiment exclus du pouvoir de décision effectif. De plus, le « cens caché » fait que plus le capital économique et scolaire des citoyens est faible, et moins ils participent à la politique institutionnelle⁷. Comment des démarches qui se fondent explicitement sur la participation affrontent-elles cette double difficulté ?

Dans les trois cas étudiés, la participation demeure quantitativement limitée. Le nombre d'habitants impliqués dépasse rarement 1% dans les conseils de quartier français, et est également assez faible aux USA. Même à Porto Alegre, où le processus est plus ample, seules 20.000 à 50.000 personnes⁸ sur une population de plus d'un million d'habitants sont présentes par session. Si le cercle de l'activité politique se trouve ainsi notablement agrandi, il est donc loin de s'étendre à tous les habitants. De plus, la participation reste très inégale selon les couches sociales, et il est difficile de parler de représentativité statistique. En France comme aux Etats-Unis, les populations les plus précarisées et les jeunes sont peu présents et encore moins actifs dans les instances de participation, même s'ils y sont souvent objets de débats (on note par contre une présence et un poids important des femmes). Si les CDC représentent des écoles de promotion et une forme de représentation des minorités ethniques dans les quartiers populaires, elles ont été créées à l'initiative de militants appartenant aux couches moyennes et leur professionnalisation n'a pas contribué à donner une place plus importante aux populations non qualifiées. En France, les individus issus de l'immigration sont marginaux dans les conseils de quartier. Les distorsions qui touchent classiquement la démocratie représentative se retrouvent ainsi, sous une forme à peine atténuée, dans les démarches participatives. Le bilan est balancé à Porto Alegre. Il est en effet remarquable que les couches populaires⁹ y soient plus mobilisées que les classes moyennes et supérieures, du moins au niveau des assemblées de quartier et d'arrondissement. Mais ce constat n'est plus vrai à d'autres niveaux de la pyramide participative : le « cens caché » recommence à jouer lors de l'élection des délégués d'arrondissement au conseil participatif municipal, et les assemblées thématiques sont également investies en force par les couches moyennes et les représentants d'intérêts corporatifs.

Les raisons de ces résultats contrastés sont à rechercher dans les contextes politiques locaux (les classes moyennes brésiliennes ayant par exemple une tradition participative beaucoup plus faible que leurs homologues françaises et nord-américaines). Elles renvoient également à la façon dont les couches populaires sont appréhendées dans le dispositif participatif. L'affiliation des groupes dominés dans des collectifs apparaît déterminante pour leur participation politique durable. Le contraste entre la France et les USA est à cet égard frappant : les minorités ethniques sont par exemple structurées sous différentes formes dans les quartiers nord-américains, leur expression est légitime dans la vie communautaire, et cela contribue fortement à leur affirmation dans l'espace public. Les discours politiques ont aussi un effet performatif. La mise en avant de l'objectif de mixité sociale, qui tend à disqualifier les « désaffiliés », pèse négativement sur leur mobilisation politique. Les représentations par trop consensuelles du social, en refoulant les inégalités et les rapports de domination, jouent dans un sens similaire et tendent à réduire les enjeux et choix politiques à du management. A

⁷ Bourdieu, 1979 ; Gaxi, 1978.

⁸ Selon que l'on prend en compte les assemblées d'arrondissement ou les réunions de quartier.

⁹ Ou du moins les fractions stables de celles-ci, les plus précaires s'investissant de façon plus épisodique.

l'inverse, la valorisation de la conflictualité sociale et l'accent placé sur l'organisation et la représentation de « ceux d'en bas » indiquent un choix politique fort de transformation sociale ; ils contribuent à la légitimité des couches populaires et favorisent leur implication. La notion d'*empowerment* se situe entre ces deux pôles : elle indique une démarche d'émancipation mais tend trop souvent à se réduire à un appel à la responsabilité individuelle. Coupée d'une problématisation des enjeux politiques structurels, elle risque de contribuer paradoxalement au maintien dans une position subordonnée des groupes dominés.

LE DEFI DE L'INSTITUTIONNALISATION.

Le troisième défi des démarches participatives est celui de l'institutionnalisation. Si celle-ci contribue à ancrer les mouvements sociaux dans la durée et facilite la pénétration de leurs revendications et de leurs thématiques dans le système politique officiel, elle génère également le risque d'une cooptation des leaders associatifs ou communautaires dans les postes de responsabilité et d'une perte d'autonomie de la société civile par rapport à l'Etat. L'actualité de ce risque est bien sûr inversement proportionnelle à la force initiale du mouvement social, et c'est pourquoi le décalage entre les animateurs des conseils de quartier et le reste des habitants est le plus grand dans le cas français. Si de nouvelles formes de connivence entre responsables politiques et habitants y surgissent, remplaçant les anciennes communautés partisans en décomposition, elles ne concernent guère la masse des citoyens, de plus en plus distante par rapport au système politique institutionnel. Du fait du retrait de l'Etat nord-américain, le problème est différent dans le cas du mouvement communautaire. C'est moins la cooptation dans l'appareil d'Etat qui menace la continuité des rapports entre les habitants et les animateurs du mouvement communautaire qu'une professionnalisation de type managériale, presque inévitable dès lors que les critères de gestion et de productivité ont tendance à s'aligner sur ceux du privé. L'expérience de Porto Alegre n'est pas non plus exempte de telles contradictions. Celles-ci sont renforcées par la dynamique nationale du Parti des Travailleurs, créé à l'issue d'un puissant mouvement social dans la lutte contre la dictature et désormais gestionnaire de millions d'habitants dans le cadre des collectivités territoriales qu'il contrôle. Malgré la préoccupation sincère de maintenir l'autonomie de la société civile, la cooptation d'une partie des dirigeants associatifs et la constitution d'une couche spécifique de dirigeants politiques au pouvoir depuis déjà quatre mandats constituent de ce point de vue une tendance lourde, que ne compense que partiellement la force des énergies suscitées en permanence par la démarche participative. L'avenir reste sur ce point ouvert, une révolution permanente étant difficilement concevable dans le cadre d'une démocratie qui reste largement une semi-oligarchie.

LE DEFI DE L'ECHELLE

Le quatrième défi est celui de savoir jusqu'à quel point la proximité constitue une échelle adéquate. Si elle favorise l'ancrage des débats dans des enjeux concrets, elle comporte au moins deux limites. La première, souvent mise en avant, est celle de l'esprit de clocher (ou de l'effet « NIMBY », *not in my backyard*). La deuxième est celle du découragement généré par l'injonction à résoudre localement un problème qui dépasse largement cette échelle, sans que soit jamais donnés les moyens d'intervenir au delà ou de poser les conditions plus globales du changement. Cette impuissance s'accompagne d'une stigmatisation des espaces locaux et des populations concernées (comme dans les questions scolaires ou de violence urbaine, trop souvent ramenées à des problèmes de démission des parents en France ou aux USA). La possibilité d'une montée en généralité apparaît cruciale pour dépasser ces deux limites. La délibération politique et la dynamique de *publicité* (Kant) ou de *critique*

(Boltanski) dont elle est porteuse constitue sur ce plan un vecteur privilégié. Quels sont les conditions de son efficacité ? Tout d'abord, il faut que toutes les personnes concernées puissent participer à la délibération, afin que la construction de l'intérêt général ne s'effectue pas « sur le dos » de certains groupes. De plus, il faut qu'il soit possible d'articuler les questions micro-locales avec un processus plus large de transformation des politiques et des institutions municipales ou étatiques. Pour des raisons différentes, cela n'est pas le cas en France comme aux Etats-Unis, la marge d'intervention des habitants restant celle du quartier, voire de l'îlot. De surcroît en France cette démarche participative concerne quasiment exclusivement les quartiers les plus en difficulté et s'apparente plus à un traitement spécifique qu'à un projet politique plus large. Elle ne peut donc embrayer que sur des adaptations à la marge des services publics ou des institutions.

LA DELIBERATION PUBLIQUE OUTIL DE DEMOCRATIE DE PROXIMITE OU DE DEMOCRATIE PARTICIPATIVE ?

La dimension délibérative des démarches évoquées apparaît essentielle pour répondre aux défis ou contradictions portées par de telles approches. Le pari est ambitieux : pour exister cet espace de délibération doit construire sa rationalité propre qui se distingue des rationalités paternalistes ou élitistes, et notamment technocratique et marchande. Cela ne peut se faire sans l'inclusion de tous ceux qui sont concernés, objectif difficile dans des sociétés inégalitaires où le cens caché vient redoubler les rapports de domination. Tout au plus est-il possible de tendre au maximum vers cette perspective, ce qui ne peut se faire sans volontarisme politique fort. **La légitimité du processus ne peut être purement procédurale, elle vient aussi de l'input (? ?.** En tout état de cause, la délibération n'abolit pas les conflits sociaux. Elle leur donne une autre forme et d'autres débouchés mais ne peut exister qu'à partir de leur expression publique. Pour partie ces conflits renvoient à d'autres échelles que celles du local, et d'autres problématiques que celle du territoire (le rapport au travail par exemple) et si l'espace de délibération se construit dans le quartier ou dans la ville, il ne saurait s'y enfermer. Il ne pourrait non plus se suffire d'une registre idéologique, sous peine de s'essouffler rapidement. Une délibération publique engage la mise en discussion de véritables enjeux et l'existence d'une marge de pouvoir et d'initiative suffisante qui permette aux individus impliqués de peser sur les choix de gestion locale. Elle requiert à la fois une participation intense, une information réelle des citoyens et un véritable espace décisionnel. Elle passe par une politisation, au sens large du terme, pour que la démocratie participative ne se réduise pas une démocratie de proximité.

De ces points de vue, la participation citoyenne conçue comme simple complément à la démocratie représentative apparaît fortement limitée, comme l'illustre l'exemple des comités de quartier en France. A l'opposé le mouvement communautaire déconnecté d'avec la sphère politique, la *grassroots democracy* sans débouchés directs en terme de représentation politique, n'ont que peu de moyens d'influence hors la sphère du local. Les associations communautaires nord-américaines restent ainsi contenues dans un rôle d'agence de services ou au mieux de *lobbying*. La participation comme contrepoids face à la démocratie représentative, comme contre-pouvoir ou nouveau pouvoir implique à Porto Alegre une dynamique d'ensemble beaucoup plus forte. Celle-ci n'est pas exempte de difficultés dont certaines dérivent directement des dilemmes de la démocratie directe. De ces trois expériences ne découle aucun modèle ou recette miracle. Elles sont chacune conditionnées par des contextes et cultures locales et nationales, porteuses de potentialités et de limites, et aucune n'est transposable. A Porto Alegre une démarche inédite s'invente à la conjonction d'un processus de construction d'une assise politique populaire et d'un projet de transformation

institutionnelle. Le mouvement communautaire américain a une force locale et une vitalité indéniables. En France l'articulation potentielle d'un secteur public fort et d'un troisième secteur appelé à se développer pourrait ouvrir des perspectives, explorées pour le moment avec timidité. Ceci impliquerait la transformation qualitative des expériences actuelles et la multiplication des laboratoires locaux, donnant un autre sens et une autre ampleur à l'articulation gestion de proximité/démocratie participative.

BIBLIOGRAPHIE

- R. ABERS (1998), « La participation populaire à Porto Alegre au Brésil », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 80-81, décembre.
- (2000), *Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brasil*, Lynne Rienner Publishers, Boulder/London.
- E. BALIBAR (1997), *La crainte des masses*, Galilée, Paris.
- M. H. BACQUE (2000), « De la réforme urbaine au management social : le développement communautaire aux Etats-Unis », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°86.
- (2001), *Community Development Corporations à Boston*, rapport de recherche, PUCA.
- M.H. Bacqué, S. Fol (1997), *Le devenir des banlieues rouges*, L'Harmattan, Paris.
- M. H. BACQUE, Y. SINTOMER (1999), « L'espace public dans les quartiers populaires d'habitat social », in C. NEVEU (dir.), *Espace public et engagement politique*, L'Harmattan, Paris.
- (2001), « Affiliations et désaffiliations en banlieue. Réflexions à partir des exemples de Saint-Denis et d'Aubervilliers », *Revue Française de Sociologie*, mai.
- L. BLONDIAUX S. LEVEQUE (1999), « La politique locale à l'épreuve de la démocratie », in C. NEVEU (dir.), *Espace public et engagement politique*, L'Harmattan, Paris.
- P. BOURDIEU (1979), *La distinction*, Minuit, Paris.
- M. CASTELLS (1983), *The city and the grassroots*, London, Arnold.
- CRAPS/CURAPP (1999), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, Paris.
- P. DREIER (1996), "Community empowerment, the limit and potential of community-based organizing in urban neighborhoods", *Cityscape*, 2.
- S. FAINSTEIN, N. FAINSTEIN (1974), *Urban political movements, the search for power by minority groups in american cities*, Englewood Cliffs, New Jersey.
- J. FISCHKIN (1991), *Democracy and Deliberation*, Yale University Press, New Haven/London.
- J. FONT (dir.) (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona.
- D. GAXIE (1978), *Le cens caché*, Seuil, Paris.
- T. GENRO, H. DE SOUZA (2000), *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville*, Fondation Mayer, Paris.
- M. GRET, Y. SINTOMER (2002), *Porto Alegre, une démocratie participative*, La Découverte, Paris (à paraître).
- J. HABERMAS (1997), *Droit et démocratie*, Gallimard, Paris.
- B. MANIN (1995), *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy, Paris.
- C. Offe (1997), *Les démocraties modernes à l'épreuve*, L'Harmattan, Paris.
- C. PATEMAN (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press.

R. PUTNAM (2000), *Bowling Alone*, Simon and Schuster. **Lieu d'édition**

Y. SINTOMER (1999), *La démocratie impossible? Politique et modernité chez Weber et Habermas*, La Découverte, Paris.

- (2000), « Désaffiliation politique et vote frontiste dans l'ancienne banlieue rouge. L'exemple du quartier Allende à Saint-Denis », in F. HAEGEL, H. REY, Y. SINTOMER (dir.), *Racisme, xénophobie et Front National en banlieue*, L'Harmattan, Paris.

M. WEIR (1998), "Power, Money and Politics in Community Development", *Urban Problems and Community Development*, Fergusson Ronald and Dickens William (eds), **compléter**