

Espaces et sociétés :
revue critique
internationale de
l'aménagement, de
l'architecture et de
l'urbanisation / dir. [...]

Espaces et sociétés : revue critique internationale de l'aménagement, de l'architecture et de l'urbanisation / dir. publ. Serge Jonas. 1970.

1/ Les contenus accessibles sur le site Gallica sont pour la plupart des reproductions numériques d'œuvres tombées dans le domaine public provenant des collections de la BnF. Leur réutilisation s'inscrit dans le cadre de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 :

*La réutilisation non commerciale de ces contenus est libre et gratuite dans le respect de la législation en vigueur et notamment du maintien de la mention de source.

*La réutilisation commerciale de ces contenus est payante et fait l'objet d'une licence. Est entendue par réutilisation commerciale la revente de contenus sous forme de produits élaborés ou de fourniture de service.

Cliquer [ici](#) pour accéder aux tarifs et à la licence

2/ Les contenus de Gallica sont la propriété de la BnF au sens de l'article L.2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

3/ Quelques contenus sont soumis à un régime de réutilisation particulier. Il s'agit :

*des reproductions de documents protégés par un droit d'auteur appartenant à un tiers. Ces documents ne peuvent être réutilisés, sauf dans le cadre de la copie privée, sans l'autorisation préalable du titulaire des droits.

*des reproductions de documents conservés dans les bibliothèques ou autres institutions partenaires. Ceux-ci sont signalés par la mention Source gallica.BnF.fr / Bibliothèque municipale de ... (ou autre partenaire). L'utilisateur est invité à s'informer auprès de ces bibliothèques de leurs conditions de réutilisation.

4/ Gallica constitue une base de données, dont la BnF est le producteur, protégée au sens des articles L341-1 et suivants du code de la propriété intellectuelle.

5/ Les présentes conditions d'utilisation des contenus de Gallica sont régies par la loi française. En cas de réutilisation prévue dans un autre pays, il appartient à chaque utilisateur de vérifier la conformité de son projet avec le droit de ce pays.

6/ L'utilisateur s'engage à respecter les présentes conditions d'utilisation ainsi que la législation en vigueur, notamment en matière de propriété intellectuelle. En cas de non respect de ces dispositions, il est notamment passible d'une amende prévue par la loi du 17 juillet 1978.

7/ Pour obtenir un document de Gallica en haute définition, contacter reutilisation@bnf.fr.

espaces
et
sociétés

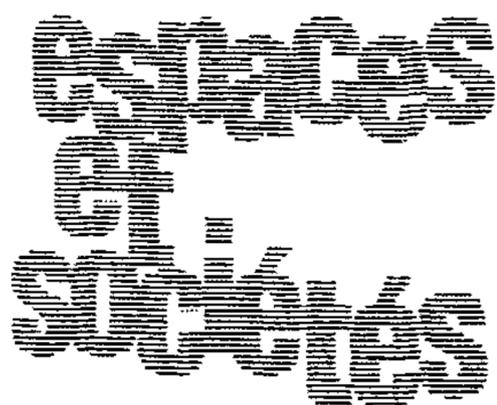
Ville et
Démocratie

112

2003

L'Harmattan

Publié avec le Concours du Centre National
de la Recherche Scientifique



N° 112

N° 1/2003

VILLE ET DÉMOCRATIE

*publié avec le concours
du Centre National de la Recherche Scientifique
du Centre National du Livre*

L'Harmattan
5-7, rue de l'École-Polytechnique
75005 Paris - FRANCE

L'Harmattan Hongrie
Hargita u. 3
1026 Budapest - HONGRIE

L'Harmattan Italia
Via Bava, 37
10214 Torino - ITALIE

© L'Harmattan, 2003
ISBN : 2-7475-4486-9

N° 112

Appel d'articles :

La sécurité routière : question de société, question scientifique,7

I. VILLE ET DÉMOCRATIE

Éditorial,

Maurice BLANC et Albert LÉVY13

Qu'attendre des dispositifs de démocratie locale ? L'expérience bruxelloise,
Taoufik SOUAMI23

Une Participation sur Ordonnance : les conseils consultatifs des locataires
en Région de Bruxelles-Capitale, *Christine SCHAUT*41

Les chemins tortueux de l'expérience démocratique marocaine à travers
les bidonvilles, *Françoise NAVEZ-BOUCHANINE*59

La participation paradoxale : "geste citoyen" et "parole citoyenne"
dans la gestion locale de l'environnement,
Rémi BARBIER et Virginie WAECHTER83

Coproduction de l'urbain, ou réification des figures de la concertation ?
Le plan de déplacements urbains et le tramway de l'agglomération
lyonnaise (1995-2001),
Malika AMZERT et Franck CHIGNIER-RIBOULON101

Proximité spatiale et distance politique,
Jean-Pierre GARNIER119

La participation au piège de l'enrôlement,
Florence RUDOLF133

La démocratie locale en France : enjeux et obstacles,
Albert LÉVY155

II. HORS DOSSIER

Les collectivités urbaines namibiennes, au péril de leur autonomie,
Olivier GRAEFE et Jean-Luc PIERMAY181

De l'usage à l'usure. Conflits et construction d'accord
entre un organisme HLM et ses locataires, *Brigitte GUIGOU*.....199

III. NOTES DE LECTURE.....221

IV. RÉSUMÉS251

Appel d'articles

La sécurité routière : question de société, question scientifique

Le Président de la République française a décidé de faire figurer la sécurité routière parmi ses grands chantiers. Cela entraîne, outre beaucoup de gesticulations, un nouvel intérêt pour ce thème, qui était devenu rituel. Les milieux de la recherche, ceux qui s'intéressaient déjà à la question et ceux qui lui étaient totalement étrangers se trouvent fortement sollicités. Cette interpellation s'adresse particulièrement aux chercheurs en sciences sociales et humaines, qui ont jusqu'à maintenant – et à quelques exceptions près – peu occupé ce terrain, souvent abandonné à la recherche technologique.

Espaces et Sociétés souhaite apporter une double contribution à ce mouvement, en offrant l'occasion à ceux qui s'occupent déjà de sécurité routière de faire le point des travaux existants, dans un contexte qui ne soit pas celui des organismes spécialisés ou des institutions chargées d'élaborer les politiques publiques, et en permettant à ceux qui ne sont pas des spécialistes d'aborder

librement de nouvelles perspectives ou de définir de nouveaux champs d'investigation.

Une série de questions pourrait contribuer à structurer le numéro et à orienter les propositions d'articles. Elle couvre un champ très vaste :

- D'abord les raisons pour lesquelles on prétend, avec une certaine crédibilité, ne plus vouloir supporter ce qui finissait par sembler de l'ordre de la fatalité – en France et dans d'autres pays européens – : le nombre considérable de morts et de blessés sur les routes chaque année et les mauvais résultats obtenus par les diverses mesures destinées à limiter le nombre ou la gravité des accidents. Quels sont les raisons et les processus conjoncturels qui produisent cette "mise sur agenda" très ferme ? S'inscrivent-ils dans un (des) mouvement(s) tendanciel(s) et si oui le ou lesquels ?

- Les caractéristiques des infra-structures et des véhicules sont des sujets importants qui font l'objet de propos contradictoires, sous contrainte économique forte. Ils ont été abandonnés aux spécialistes de technologie, avec l'intervention de physiologistes et de quelques rares psychologues. Aujourd'hui il est parfois de bon ton de les laisser de côté pour concentrer la réflexion et l'action sur le comportement des conducteurs. Or, on sait bien que des questions méritent d'être posées sur l'impact (notamment à un niveau "culturel" plus que directement perceptif) des caractéristiques des infra-structures et des véhicules sur les comportements et les jugements des automobilistes. Mais comment les inscrire dans les débats actuels ?

- Pour autant, le comportement des automobilistes, et plus largement des agents et acteurs du déplacement routier, mérite d'être réinterrogé. En la matière, un bilan des modèles utilisés jusqu'à maintenant s'impose : qu'ont-ils effectivement apporté ? Quelles sont leurs limites ? Mais on peut (on doit ?) également explorer d'autres cadres d'analyse. La problématique du risque et de la prise de risque (qui justifie la double démarche de bilan et d'ouverture), celle du rapport à la norme, qui nous amène aussi bien du côté de l'anthropologie philosophique que de travaux très empiriques, ou encore l'analyse compréhensive (au sens weberien, bien entendu !) de ce que sont véritablement les évolutions et les problèmes dans les comportements des automobilistes, ce qui conduit à s'éloigner aussi bien de l'accidentologie que des enquêtes d'opinion.

- Les acteurs de la route et de la sécurité routière n'ont fait l'objet que d'un nombre limité d'études aussi bien du point de vue d'une analyse classique des professions que de celle des systèmes d'acteurs et de coopération ou encore

des savoirs mobilisés et des processus de leur mise en œuvre. D'autres développements sont possibles.

- Cette analyse des acteurs est d'autant plus utile qu'elle peut s'associer avec celle d'un mouvement majeur qui permet en outre d'intéressantes comparaisons internationales : celui des politiques publiques de sécurité routière (sur les dernières décennies) et en particulier de leur territorialisation, avec la montée en puissance des collectivités territoriales dans ce domaine.

Coordination du dossier

Alain BOURDIN (Espaces et Sociétés)

Calendrier

**15 octobre 2003 : date limite de réception des propositions d'article
(une page)**

15 novembre 2003 : information des auteurs des propositions retenues

15 février 2004 : date limite de remise des articles

Les articles ne dépasseront pas 40 000 signes tout compris
(notes, résumés, références bibliographiques).

Des consignes plus précises figurent dans chaque numéro de la revue.

Adresse pour la correspondance

Alain BOURDIN

Institut Français d'Urbanisme

4 rue Nobel, cité Descartes, 77436 MARNE-LA-VALLÉE Cedex

bourdin@msh-paris.fr

I

**VILLE
ET DÉMOCRATIE**

Éditorial

Maurice BLANC
Albert LÉVY

Espaces et Sociétés présente un dossier sur les rapports entre la ville et la démocratie. Ce n'est pas une question nouvelle dans la revue qui, dès ses débuts, a publié des articles (qui n'ont rien perdu de leur actualité) sur la place des habitants. Rappelons par exemple le "processus de récupération" des associations par le pouvoir municipal (Bonnier, 1972), ou l'animation urbaine comme art de désamorcer les mouvements sociaux urbains (Charron, 1974). Il y a eu des numéros spéciaux consacrés au "pouvoir local" (1977), à "la cohabitation pluri-ethnique" (1984), à "urbanité et citoyenneté" (1992) et, récemment, à "projet urbain, maîtrise d'ouvrage, commande" (2001), dans lesquels les questions de la démocratie locale et de la participation des habitants à l'aménagement et à la gestion de leur territoire étaient présentes.

Ce numéro contient pourtant le premier dossier explicitement consacré à la démocratie, à ses formes et aux rapports spécifiques qu'elle prend dans la ville, surtout dans la grande ville, lorsque les mutations socio-économiques reconfigurent l'espace urbain, que la mondialisation bouleverse les territoires, et que les processus de décentralisation transforment les rapports traditionnels entre le "central" et le "local". L'échelle communale devient inadaptée et il faut inventer de nouveaux dispositifs à l'échelle infra-communale du quartier et/ou à l'échel-

le supra-communale de l'agglomération (les communautés urbaines, aujourd'hui en France).

La publication de ce dossier témoigne aussi d'un changement de regard. En 1970, aux débuts d'*Espaces et Sociétés*, la participation des habitants était un "mauvais objet". Elle était accusée de deux péchés : véhiculer l'idéologie gaulliste de la réconciliation du capital et du travail par la participation et être une revendication des couches moyennes réformistes, sans intérêt pour les militants radicaux des mouvements sociaux urbains (Castells, 1970). Les cas analysés dans ce dossier montrent à la fois que le recul critique est de rigueur, mais que la réalité est complexe et qu'on ne peut en rendre compte avec des schémas simplificateurs.

Le retour de la problématique de la participation tient aussi à l'effondrement du marxisme, au renouveau de la philosophie politique et au regain d'intérêt pour la question démocratique : de Hannah Arendt à Jürgen Habermas, de Claude Lefort à Marcel Gauchet, de John Rawls à Michael Walzer, etc. Une réflexion générale se développe sur les conditions de l'être-ensemble et du vivre-ensemble, sur l'espace public et la communication. La démocratie locale suppose un nouveau rapport entre individu et démocratie, mais aussi une nouvelle relation entre espace et démocratie : à l'espace anonyme et abstrait de la démocratie libérale et de la globalisation, elle oppose un espace singulier, historiquement défini et actif dans la constitution de la communauté comme sujet collectif.

Ce dossier vient compléter une longue suite de réflexions et de travaux récents. Il faut souligner l'intérêt des publications de l'ADELS (Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale) pour faire connaître et promouvoir les initiatives locales de citoyenneté, dans la revue *Territoires* notamment. *Les Annales de la recherche urbaine* ont publié ces derniers temps au moins trois numéros sur ces questions : "Gouvernances", "Le foisonnement associatif" et "Les seuils du proche". Les revues *Hermès*, *Mouvements*, *Pouvoirs*, *La Revue des Sciences sociales* et bien d'autres ont également contribué au débat. Ce n'est pas le lieu d'un inventaire détaillé, mais il faut mentionner l'ouvrage de synthèse : *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public* (Curapp, Craps, 1999).

Lorsque *Espaces et Sociétés* a diffusé, fin 2001, l'appel à articles : "Construire la démocratie", le débat était engagé devant le Parlement, en France. Il laissait espérer des avancées vers plus de participation des habitants au débat public sur l'aménagement de leur ville ou de leur quartier. Cet espoir a été déçu, la loi sur "la démocratie de proximité" de février 2002 place la participation des habitants sous le contrôle absolu des élus locaux. Dans la loi telle qu'elle a été adoptée, les instances de participation, les comités de quartier, n'ont plus aucune autonomie et ils sont conçus comme des "courroies de transmission" entre la municipalité et les habitants, Jean-Pierre Garnier le montre bien dans son texte.

Que la construction de la démocratie locale rencontre des obstacles, en France autant qu'ailleurs, ne devrait être une surprise pour personne, ni pour les acteurs politiques et associatifs qui s'efforcent de donner la parole au peuple, ni pour les chercheurs qui analysent les processus à l'œuvre dans les expériences de renouvellement de la démocratie. Dans de nombreux pays du monde, cette construction est un vaste chantier. Les progrès sont fragiles et les retours en arrière toujours possibles. En publiant ce dossier, *Espaces et Sociétés* a l'ambition d'apporter sa pierre à la compréhension des enjeux théoriques et pratiques des nouvelles formes de démocratie dans la ville, en interrogeant son approfondissement et ses enjeux.

Ce dossier est organisé autour de deux axes étroitement imbriqués : des analyses d'expériences concrètes, en Belgique, en France et au Maroc, ainsi que des élaborations théoriques pour aider à penser la démocratie. Contrairement à la France qui se prétend une "République une et indivisible", la Belgique, État fédéral plurilingue, s'est construite sur trois piliers : libéral, chrétien et socialiste. Ces traits ont favorisé une culture de la concertation, les associations participent depuis longtemps aux décisions politiques, faisant de la Belgique un "laboratoire" précurseur en ce domaine. Mais elle connaît aujourd'hui un certain nombre de blocages, relevés par Taoufik Souami et Christine Schaut dans leurs textes respectifs.

Le Maroc est un "pays du Sud" qui a longtemps connu une monarchie autoritaire. L'arrivée sur le trône du "prince des pauvres" a provoqué des changements et des espoirs, mais elle n'a pas fait disparaître les vieux réflexes. L'article de Françoise Navez-Bouchanine, sur l'expérience participative lors du "recasement" d'un bidonville marocain, montre que, malgré ses aspects négatifs, la participation des habitants est à la fois une nécessité pratique et une exigence démocratique. Paradoxalement, les proclamations de soumission et de fidélité au Roi autorisent une critique impitoyable de ses représentants locaux, accusés de ne pas écouter le peuple, de trahir ses volontés et par conséquent celle du Roi.

Jean-Pierre Garnier remonte aux années 1970 et il retrace l'historique de l'émergence de la participation dans l'aménagement et l'urbanisme. Il interroge la notion "d'habitant", trop générique et vague selon lui. Il montre que la participation est d'abord une revendication des fameuses "couches moyennes intellectuelles". Les formes de participation institutionnalisées qui répondent à cette revendication ont été mises en place avec le souci d'encadrer et de contrôler la participation pour éviter tout risque d'émergence d'un contre-pouvoir. Garnier analyse les avatars de la récente loi sur la "démocratie de proximité". Il en déduit qu'on ne peut réduire l'écart entre gouvernants et gouvernés par la simple invocation de la proximité (spatiale) et qu'en trente ans la participation des habitants n'a fait que du "sur place". Sa critique de la participation, comme discours idéo-

logique et comme manipulation, débouche sur l'idée de "l'impossible participation", dans un régime capitaliste.

Les deux articles sur Bruxelles analysent des formes de participation institutionnalisée et codifiée, mises en place depuis une vingtaine d'années. Taoufik Souami analyse les commissions de concertation communales et Christine Schaut les comités consultatifs de locataires dans les quartiers d'habitat social. Souami montre finement que ces commissions d'arbitrage des litiges, en dépit des réticences et des critiques, fonctionnent comme des "systèmes de présélection et de veille pour traiter les petits conflits, des lieux de pré-décision, *modus operandi* pour élaborer des compromis, des cadres pour le pré-débat, *modus vivendi* pour organiser la discussion". Les comités étudiés par Schaut ont été créés pour pacifier les conflits entre anciens et nouveaux locataires (souvent étrangers). Ils interviennent effectivement comme espace tampon, comme lieu de canalisation et de traitement des plaintes. Dans les deux cas, on est devant une participation procédurale, une participation en construction, dans laquelle le respect des règles formelles joue un rôle essentiel. Mais, en suivant la procédure à la lettre, on peut très bien s'éloigner de l'esprit de la participation. Les habitants n'ont qu'une influence très réduite sur la décision finale.

Marquées par la tradition française de "l'urbanisme colonial" (Marié, 1995), les autorités marocaines ont voulu s'attaquer (au sens propre) aux bidonvilles en déplaçant la population (le "recasement"), puis en rasant tout. À Tanger, le recasement de Haouma Nçara est présenté comme un cas exemplaire : c'était un bidonville de petite taille et la concertation aurait permis de trouver des solutions adaptées aux besoins de chacun. En confrontant la version des autorités avec celle des habitants, Navez-Bouchanine montre une réalité plus complexe. Les autorités ont pu facilement "diviser pour régner", de nombreux habitants étant prêts à "tirer leur épingle du jeu" et à négocier en sous-main une solution individuelle, en marge des négociations collectives.

En première lecture, ces trois articles apportent de l'eau au moulin de Jean-Pierre Garnier : à Bruxelles comme à Tanger, la participation serait un "gadget" inutile. Pourtant, sans s'être concertés, les auteurs soulignent que ces instances mettent en place un "entre-deux" et produisent des ambivalences qui peuvent être productives :

"Les lieux de décision officiels sont ainsi détournés, leurs aspects formels maintenus, leurs fonctionnements transformés, pour accueillir les événements de la vie urbaine, tout en les contenant dans la sphère de ce qui est collectivement acceptable sur la scène publique" (Souami).

"L'analyse révèle (...) l'existence de rapports de force inégaux et comment de tels lieux (les commissions consultatives de locataires) libèrent des plaintes, des revendications et des attentes dont les acteurs politiques ne savent pas toujours que faire" (Schaut).

“À court terme, ces procédures ne semblent nullement donner naissance à un processus démocratique. Elles ont pourtant des effets notables sur les représentations, demandes et expressions de ces dernières. Elles pourraient donc avoir, à plus long terme, des effets sur l'évolution politique en général” (Navez-Bouchanine).

Analysant la gestion locale de l'environnement dans deux domaines, l'enrôlement de l'utilisateur dans le tri de ses déchets, baptisé “geste citoyen”, et le rôle des Commissions consultatives des services publics, créées en 1992 pour la gestion de l'eau, Rémi Barbier et Virginie Waechter intitulent leur article : “la participation paradoxale” et ils aboutissent à des conclusions assez proches de celles de Souami et Schaut. La participation est à la fois un “geste” et une “parole” ou, en d'autres termes, un discours et une pratique. La participation est paradoxale parce qu'elle est prise en tension entre “une démocratisation pragmatique” (la logique gestionnaire de l'efficacité productive) et une “démocratisation citoyenne” (la logique d'élargissement du débat public). Elle ne supprime pas les inégalités, mais elle introduit pourtant une certaine symétrie entre professionnels et “profanes”. Elle rend possible les “débordements” démocratiques, ce qui ne veut pas dire qu'ils soient très nombreux !

Par contre, étudiant la concertation à Lyon dans l'élaboration du Plan de Déplacements Urbains (PDU), Malika Amzert et Franck Chignier-Riboulon soulignent ses limites et son détournement. Ils démontent et dénoncent l'illusion de la “coproduction de l'urbain” dans le PDU et le projet de tramway de Lyon. D'une part, la concertation est organisée à un niveau infra-communal, alors que les décisions importantes se prennent au niveau de la Communauté urbaine du Grand Lyon, où les habitants n'ont pas les moyens d'intervenir. D'autre part, la concertation affichée relève du marketing politique et elle vise à faire adhérer la “base” aux décisions prises au sommet. Elle est supposée avoir des vertus “pédagogiques” pour faire comprendre et accepter les contraintes du système politique local par les citoyens. Mais elle ne leur donne pas de prise sur des décisions qui ont un impact majeur sur leur vie quotidienne. En conclusion, les auteurs opposent ces pratiques à une véritable participation, entendue comme un élargissement du débat au-delà de la représentation politique.

La philosophie de Jürgen Habermas tient une grande place dans les tentatives actuelles de théorisation de la démocratie. Joseph Schumpeter a formalisé la démocratie représentative dans *Capitalisme, Socialisme et Démocratie* [1943] et beaucoup d'élus sont “schumpétériens” sans le savoir ! De même aujourd'hui, *Théorie de l'agir communicationnel d'Habermas* (1987, [1981]) donne son assise théorique à la démocratie participative. Les citoyens qui débattent publiquement de leur bien commun, en échangeant des arguments rationnels et sans exclure personne, constituent le modèle idéal de la démocratie participative.

Florence Rudolf questionne certaines thèses de ce “monstre sacré” de la philosophie politique contemporaine. Elle montre à la fois son intérêt incontestable

et ses limites, non moins réelles, dès que l'on s'intéresse à la démocratie telle qu'elle est et non telle qu'elle devrait être. Habermas postule que la délibération se fonde sur un *consensus* rationnel. Or, dans sa polémique avec Habermas, Niklas Luhmann (1985) a objecté que le consensus est exceptionnel et que le système social se contente d'un "consensus supposé" (Voyé, 1992). C'est bien ce qui ressort de l'analyse des dispositifs de participation et de concertation, en France comme en Belgique, moins peut-être au Maroc où l'affrontement semble plus ouvert.

Rudolf focalise sa critique sur la conception de la communication qui fonde l'espace public. Le langage chez Habermas est avant tout rationnel, ce qui entraînerait l'occultation de sa polysémie et l'oubli de la communication non-verbale. La théorie des "forums hybrides" de Bruno Latour et Michel Callon (2001) serait alors plus pertinente. De plus, chez Habermas, la participation au débat public deviendrait un impératif éthique auquel il serait impossible d'échapper. L'espace public est conçu comme un espace intellectuel et critique (Ferrarese, 2002). Il en résulte que la "démocratie de délibération" est paradoxalement proche de "l'élitisme républicain", car les plus habiles à manier le discours sont censés emporter l'adhésion de tous. La pensée d'Habermas n'est pas figée et il continue de théoriser la démocratie ([1992] 1997), le débat reste donc ouvert.

Qu'elle émane du pouvoir ou de groupes contestataires et "citoyens", l'injonction à la participation peut avoir un caractère insupportable. La fable de Callon et Rabeharisoa rapportée par Rudolf, "le secret de Gino", peut être lue ainsi : le droit de se tenir à l'écart du débat et de ne pas participer. Schaut montre elle aussi que la "défection" (*exit*) n'est pas forcément une trahison (Hirschmann, 1995) et qu'elle peut être nécessaire au ressourcement. Mais cela veut-il aussi dire que les individus disposant du droit à ne pas se laisser enrôler auraient ainsi celui de ne pas se sentir concernés et de ne pas s'engager ? Rudolf ne fait pas cette extrapolation qui serait un brin provocatrice : le "droit à l'indifférence" entrerait-il dans les droits démocratiques ?

Pour clore le dossier, Albert Lévy revient sur le cas français, dans une triple perspective. En s'inspirant de Fernand Braudel, il fait appel à la longue durée et il montre d'abord qu'on ne peut comprendre les difficultés et les résistances à l'approfondissement de la démocratie locale en France en faisant abstraction de son histoire et de ses traditions politiques. Deux oppositions surdéterminent toutes les réformes entreprises : le central contre le local et la représentation contre la participation. Si l'expression "l'exception française" a un sens, c'est du côté du centralisme jacobin qu'il faut le chercher. Plus globalement, Lévy propose ensuite une nouvelle conceptualisation de la ville occidentale et il la considère comme un *territoire-ressource*. En effet, la ville d'aujourd'hui est parvenue à l'âge démocratique (ce qui ne veut pas dire qu'elle soit toujours démocratique,

idéal qui reste à construire). Cette ville poursuit trois fonctions essentielles : *l'intégration, l'émancipation et la promotion*. On est en présence d'un processus circulaire dans lequel la démocratie et son approfondissement sont à la fois condition et conséquence de la ville. Par exemple, l'intégration des paysans et/ou des étrangers dans la société urbaine passe par le développement concret de la démocratie. Il existe une relation dialectique entre la démocratie et ces trois fonctions de la ville ; elle est à la fois le point de départ et l'aboutissement de leur développement. Lévy esquisse un premier bilan des expériences de participation dans les villes françaises. Il propose une typologie provisoire et il pointe les zones d'ombre, encore mal connues et à explorer. Il présente un programme et des hypothèses pour de futures recherches.

Contrairement aux attentes des coordinateurs lorsque l'appel à articles a été diffusé, les cas étudiés se limitent à des dispositifs de participation plus ou moins institutionnalisés. Ce dossier ne rend pas compte de la créativité des expériences à l'initiative de la base, et il fait trop peu de place aux pays en voie de développement. Le cas marocain est très intéressant, mais insuffisant à lui seul. Comment se passe la participation dans les pays qui ne connaissent pas, ou peu, la démocratie : quelle place lui donner, sous quelle forme ? Peut-on parler de délibération ? Il n'y a rien non plus sur la participation des résidents étrangers aux élections locales, question sur laquelle il y aurait eu sans doute abondance de réponses il y a une dizaine d'années. Dans les cas étudiés, ils sont absents de fait, même s'ils sont formellement invités à participer.

Sur le plan théorique, outre Habermas et Latour et Callon, déjà cités, la théorie de la justification de Luc Boltanski et Laurent Thévenot (1991) est mobilisée de façon pertinente pour analyser les raisons que les acteurs donnent au fait de participer ou non. Mais le débat reste trop "continental", au sens britannique du terme. Il ignore les questionnements du monde anglo-saxon. Aux USA d'abord, deux visions de l'individu renvoient à deux grands types de société démocratique. Les "libéraux" (Rawls, 1987 ; Nozick, 1988) rejoignent la tradition "républicaine" française : l'individu est abstrait, universel, atomisé et désincarné ; dans cette démocratie libérale, l'espace ne joue aucun rôle. Pour les "communautariens" (Sandel, 1999 ; Taylor, 1994 ; Walzer, 1997) au contraire, l'individu est concret, singulier, enraciné et ancré dans un groupe et un territoire ; l'espace et l'histoire jouent un rôle déterminant dans la définition de son identité, soulignant ainsi le caractère "localisé" de la société.

En Grande-Bretagne, les théories "radicales" de la démocratie s'inspirent des communautariens, mais en introduisant le conflit. Le courant de la démocratie "associationniste" veut sortir du débat stérile entre individualisme libéral et socialisme bureaucratique et il voit dans les associations les porte-parole de la

société civile (Hirst, 1994). Pour Chantal Mouffe (1995), la démocratie “agonistique” émerge dans l’affirmation des identités collectives spécifiques et dans la confrontation des revendications quelquefois opposées des “nouveaux mouvements sociaux” : femmes, écologistes, minorités ethniques, sexuelles, etc.

L’*empowerment* est un autre grand débat qui traverse le monde anglo-saxon. Intraduisible, ce mot désigne le processus de renforcement du pouvoir et d’autonomisation des individus et des groupes les plus démunis. Il s’agit avant tout d’une rhétorique et il peut y avoir un grand écart entre le dire et le faire, mais ce sont des expériences qui méritent examen et discussion (en français, Genestier, 2002 ; voir le compte-rendu de cet ouvrage à la fin de ce numéro).

Pour *Espaces et Sociétés*, ce dossier n’est donc qu’une première étape et il aura certainement des suites, à travers des articles “hors-dossier” et dans un nouveau dossier, si les textes rassemblés sont suffisamment nombreux, pour poursuivre ce débat complexe, à peine entrouvert.

Références Bibliographiques

- BOLTANSKI L. et THEVENOT L. (1991), *De la Justification*, Paris, Gallimard.
- BONNIER H. (1972), «Les pratiques des associations de quartier et le “processus de récupération”», *Espaces et Sociétés*, n° 6-7.
- CALLON M., LASCOUMES P. et BARTHE Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
- CASTELLS M. (1970), “La rénovation urbaine aux USA”, *Espaces et sociétés*, n° 1.
- CHARRON J.M. (1974), “L’animation urbaine ou comment désamorcer les mouvements sociaux”, *Espaces et Sociétés*, n° 12.
- CURAPP, CRAPS (1999), *La Démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF.
- FERRARESE E. (2002), “Espace public et civilité”, *Revue des Sciences sociales*, n° 29.
- GENESTIER P. (2002), “Les paradoxes du grand ensemble”, in : Baudin G. et Genestier P. (éds), *Banlieues à problèmes*, Paris, La Documentation française.
- HABERMAS J. (1986), *L’Espace public*, Paris, Payot, 1986 (1° éd. 1962).
- HABERMAS J. (1987), *Théorie de l’agir communicationnel*, Paris, Fayard, 2 vol., (1° éd. 1981).
- HABERMAS J. (1997), *Droit et démocratie*, Paris, Gallimard, (1° éd. 1992).
- HIRSCHMANN A. (1995), *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard.
- HIRST P. (1994), *Associative Democracy*, Cambridge, Polity Press.

- LATOUR B. (1991), *Nous n'avons jamais été modernes*, Paris, La Découverte.
- LUHMANN N. (1985), *A Sociological Theory of Law*, London, Routledge et Kegan Paul.
- MARIE M. (1995), "La guerre, la colonie, la ville et les sciences sociales", *Sociologie du travail*, n° 2.
- MOUFFE C. (éd.) (1995), *Dimensions of Radical Democracy: pluralism, citizenship, community*, London, Verso.
- NOZICK R. (1988), *Anarchie, État et utopie*, Paris, PUF.
- RAWLS J. (1987), *Théorie de la justice*, Paris, Seuil.
- SANDEL M. (1999), *Le Libéralisme et les limites de la justice*, Paris, Seuil.
- SCHUMPETER J. (1972), *Capitalisme, Socialisme, Démocratie*, Paris, Payot, (1° éd. 1943).
- TAYLOR C. (1994), *Multiculturalisme*, Paris, Aubier.
- VOYE L. (1992), "Transaction et consensus supposé", in Blanc M. (éd.), *Pour une sociologie de la transaction sociale*, Paris, L'Harmattan.
- WALZER M. (1997), *Sphères de justice*, Paris, Seuil.

Qu'attendre des dispositifs de démocratie locale ? L'expérience bruxelloise

Taoufik SOUAMI

En France, l'instauration de "la démocratie locale" est principalement pensée par un biais : la mise en place de dispositifs de consultation ou de concertation des citoyens. Ces commissions, comités ou instances devant faciliter l'accès des habitants-citoyens aux lieux de décision reviennent régulièrement au cœur de la réflexion. Parmi les initiatives, on peut citer la mise en place de comités de consultation dans tous les arrondissements parisiens, l'élargissement des ateliers citoyens dans plusieurs villes du Nord, la récente loi sur la démocratie de proximité. Les discours (politique, associatif et médiatique) en arrivent parfois à confondre la "démocratie" annoncée et ces lieux "nouveaux" de débat ou d'échange. Face à cela, nombre d'observateurs et de chercheurs s'interrogent sur l'apport réel de ces dispositifs. Ils doutent surtout : ces dispositifs répondront-ils aux attentes des politiques et des citoyens ? Sont-ils garants et moteurs de la démocratie visée ?

L'exemple de la Belgique, où de telles instances sont en place depuis deux décades, livre quelques éléments de réponse, malgré les différences politiques et culturelles. En nous penchant sur le cas bruxellois, nous mettrons à profit les avantages de ses dispositifs de concertation : leur ancienneté, leur dépassement du stade expérimental et leur mise en œuvre systématique sur l'ensemble du territoire régional. Dans la présente analyse, nous centrons sciemment l'observation sur les responsables institutionnels et leur approche de ces dispositifs¹. C'est la configuration majoritaire en France : une démocratie construite par le haut, par les instances de décision existantes et non par les citoyens (Souami, 2000a et 2000b).

L'émergence des dispositifs de consultation à Bruxelles

La Belgique a connu des secousses sociales et politiques qui ont provoqué des bouleversements institutionnels majeurs (De Winter, 1991 ; Mabile, 1997). Les tensions entre les trois communautés linguistiques (francophone, flamande, germanophone) ont progressivement gagné le centre du débat politique. Parallèlement, la défiance grandissante vis-à-vis des hommes politiques a jeté le discrédit sur les appareils institutionnels qui fondent l'unité de la nation belge (partis politiques, gouvernement, institution judiciaire). Pour faire face à ces multiples mutations sociétales, des réformes institutionnelles et politiques ont été mises en œuvre. La Belgique s'est alors dotée de structures fédérales où les pouvoirs de décision sont répartis entre : l'État, les trois Régions (Bruxelles-Capitale, Région flamande et Région wallonne)², et les trois communautés linguistiques. Il faut ajouter dix provinces et 589 communes.

Cette réforme des paliers de décision réduisant les processus hiérarchiques s'est accompagnée d'un net accroissement de l'intervention des opérateurs privés. La ville de Bruxelles acquérant une importance continentale et internationale, les acteurs économiques intervenant dans le champ urbain deviennent plus nombreux et amplifient leur présence. Ils gagnent un poids incontournable dans les processus de décision touchant au territoire. Les instances européennes et internationales sont également entrées dans le jeu d'influence pour peser sur la transformation de la ville et sa croissance. Enfin, et surtout, dès le début des années 1970, des habitants s'organisent pour s'opposer aux principaux projets de rénovation de Bruxelles. Ils disputent, dès lors, l'autorité des pouvoirs publics sur

1. Les responsables institutionnels sont ici abordés dans leur globalité, malgré les différences entre élus, fonctionnaires publics, techniciens des agences locales, professionnels de l'urbanisme. Les orientations majeures et les choix partagés sont ici retracés sur la longue durée.

2. Les Régions ont la charge de toutes les questions d'urbanisme et d'aménagement. Parallèlement, les communes ont de plus grandes responsabilités en matière de planification et de gestion urbaines, à la faveur d'une décentralisation accrue.

tout l'espace de la ville : logements, édifices publics, propriétés privées, immeubles abandonnés ou occupés, îlots, places, rues, parcs, espaces verts, sites de transports, infrastructures diverses. Aucun moment, aucun lieu de l'action urbanistique n'échappe à ces interrogations et remises en cause portées par des citoyens organisés, ou non, dans des structures associatives.

Pour les responsables publics comme pour les professionnels de l'urbanisme, le paysage de leur pratique se transformait radicalement sous leurs yeux. Ils ne pouvaient se référer aux seules procédures pour mettre en œuvre leurs choix. Ils ne pouvaient s'adosser aux rapports hiérarchiques pour faire advenir leurs projets. Ils ne pouvaient recourir à leur seul statut d'élus, de fonctionnaires, de professionnels diplômés pour asseoir la légitimité de leurs décisions. Depuis une vingtaine d'années, cette réduction des repères classiques de l'action urbanistique (transitant par les permis et les plans d'urbanisme) inscrit l'ensemble des intervenants institutionnels (publics ou privés, techniques ou politiques) dans une incertitude grandissante. Comment faire pour qu'un aménagement voit le jour ? De quelle manière peut-on dorénavant mener à terme un projet ou un plan d'urbanisme ? Cette nouvelle situation augmente les risques d'échec qui ne tiennent plus, à présent, aux seules incertitudes du marché et aux changements politiques. S'ajoutent à ces éléments déstabilisateurs, les remises en cause publiques, les blocages de projets, les pressions d'opérateurs privés, les réformes législatives et... les revendications des citoyens !

La commission de concertation : définition légale

Les commissions de concertation sont créées dans ce contexte particulier. En Belgique, contrairement à certains pays où ce type de procédure est purement formel et sans effets réels, les commissions de concertation acquièrent immédiatement une importance stratégique. La spécificité belge réside dans l'obligation faite aux responsables institutionnels de collecter *toutes* les observations émises par les populations et de *justifier officiellement* leur prise en considération ou leur rejet. Le Conseil d'État, organisme d'arbitrage supérieur, effectue un contrôle constant du respect de cette prescription. Par ailleurs, la loi belge a institué des procédures très strictes pour l'information du public. Les associations y accordent une grande importance et obtiennent régulièrement des jugements favorables pour non-respect des prescriptions en la matière.

Au cours des années 1980, sous la pression des associations, puis de la loi, toutes les communes se sont munies d'une commission de concertation. Dans une première période³, les membres qui composent ces commissions, sont les

3. La première commission de concertation a été créée en 1980 par la Ville de Bruxelles (arrêté du 5.11.1979).

représentants de la Commune, de l'Agglomération, de l'Administration de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire, de la Société de Développement de la Région Bruxelloise et de l'Exécutif de la Région bruxelloise. En 1992, la représentation "politique" de l'Exécutif bruxellois a été supprimée et des instances, telles que l'Institut Bruxellois de la Gestion de l'Environnement et le Service des Monuments et Sites, ont été intégrées. Aujourd'hui, toutes les communes bruxelloises possèdent une telle commission de concertation. Cette commission se réunit deux à trois fois par mois. Elle relaye les avis de ses propres membres. Elle collecte surtout les opinions de toute personne qui souhaite se prononcer sur une des questions mises à l'ordre du jour. Tous les projets ou actions sur l'espace qui dérogent aux règles générales, particulièrement sévères, doivent faire l'objet d'une discussion au sein de cette commission. Dès qu'une demande de ce type est présentée auprès de la commune, le service technique demande l'inscription du dossier à une séance de la commission de concertation. Il transmet les éléments techniques aux membres permanents de la commission qui préparent un avis. Parallèlement, le service technique procède à une publicité dans l'environnement immédiat du projet ou de l'espace concerné par la demande. Cette publicité est réglementée d'une manière précise par la loi de manière à rendre visible la teneur du projet et surtout à préciser la commission de concertation qui traitera du cas⁴. Tout individu se considérant concerné peut participer à la séance de la commission de concertation.

Le déroulement des séances de la commission est en soi révélateur des rapports que tentent d'inscrire les responsables institutionnels dans le traitement des dossiers. La préparation des séances est ainsi du ressort des responsables techniques de l'urbanisme, souvent du secrétaire permanent de la commission de concertation. Cette préparation consiste à transmettre les documents (simplifiés) aux personnes statutairement membres de la commission. Par ailleurs, le secrétaire de la commission convoque par courrier toutes les personnes qui ont demandé à être entendues par la commission de concertation. Lors de la séance, qui se tient généralement dans une salle de la mairie, les membres statutaires de la commission sont regroupés autour d'une table de "jury". À chaque membre est attribué un droit de vote en fonction des sujets et d'une répartition légalement précisée.

En début de chaque séance, l'ordre du jour est rappelé et corrigé. Les dossiers sont traités selon leur classement dans cet ordre du jour. Les personnes concernées par chaque dossier sont alors invitées à parler. Le demandeur est le premier intervenant. Il doit présenter rapidement son projet et en expliquer le contenu. En

4. La dimension des affiches, leur couleur, leur emplacement, leur contenu et leur visibilité sont réglementés avec précision et très contrôlés par les riverains et les associations. Toute erreur dans ce domaine peut entraîner un vice de procédure annulant l'ensemble de la procédure administrative.

l'absence du demandeur, un fonctionnaire de la commune rappelle les grandes lignes du projet. Les autres personnes concernées par le dossier sont ensuite invitées à intervenir et à déposer les éléments écrits auprès de la commission. Il s'agit souvent de doubles de courrier, de pétitions ou de contre-projets. Après avoir entendu les différents avis et parfois répondu directement à certaines observations, le président repasse généralement la parole au demandeur afin de lui permettre de répondre aux critiques ou aux interrogations. Le président demande alors aux autres membres de la commission s'ils souhaitent avoir des éclaircissements sur certains points. Sinon, il remercie les différentes parties et annonce que la commission va délibérer à huis clos. La commission doit enregistrer ces interventions puis, après délibération, transmettre son avis officiel à la municipalité⁵. En effet, la décision finale demeure entre les mains et elle est de la responsabilité des élus communaux. Les dossiers étudiés par les commissions sont, en gros, de cinq types :

- Les plans d'aménagement, les contrats de quartiers, etc.
- Les grands projets (quelques milliers de m²) qui, par leur ampleur ou leur affectation (hôtel, bureaux, parkings), suscitent un intérêt non seulement du voisinage immédiat mais aussi de tout un quartier. Ces dossiers comprennent souvent un volet environnemental (dossier mixte ou soumis à études d'impacts).
- Les projets intéressant un voisinage direct comme les constructions en intérieurs d'îlots, les rehaussements de murs mitoyens, les terrasses, etc.
- Les dossiers soumis pour avis "esthétique" dans les périmètres de protection du patrimoine.
- L'aménagement des espaces publics.

Au cours des années 1980 et 1990, le volume des dossiers traités par ces commissions a considérablement augmenté. Si le nombre de points soumis aux commissions variait au début entre 10 et 20, pendant les années 1990 il a atteint des sommets avec parfois 50 à 60 points inscrits. Cette augmentation est due au nombre de dossiers introduits annuellement auprès des communes, mais aussi à une modification de la législation qui devient de plus en plus détaillée. Théoriquement, les dossiers (demandes de permis, aménagements publics) qui respectent les réglementations environnementales, urbaines et architecturales, ne transitent pas par les commissions de concertation et font l'objet d'une instruction administrative ordinaire. Cependant, les réglementations sont rendues sévères au fur et à mesure de leur révision. Elles sont devenues plus restrictives sous la pression des associations et de l'opinion publique qui souhaitent la protection de leur environnement direct et craignent les rénovations lourdes dans leur quartier. Résultat : une majorité d'actions sur l'espace (des plus minimes aux plus importantes) exige des dérogations pour voir le jour et doit donc être soumise aux com-

5. Il s'agit plus exactement ici du Collège du Bourgmestre (Maire) et des échevins (Adjoints).

missions de concertation pour obtenir ces dérogations. Les commissions acquièrent, de cette manière, une position centrale dans le fonctionnement socio-politique des communes bruxelloises, même si les lois sur la consultation leur ont déjà attribué cette place sur le plan juridique.

Commissions et démocratie de proximité : espoirs et désillusions

Les associations et les citoyens mobilisés ont investi de grands espoirs dans ces commissions de concertation⁶. Ils y voyaient l'opportunité de créer "d'authentiques lieux" de débat et surtout la base d'une "démocratie directe"⁷. Ces espoirs et ces souhaits étaient également revendiqués par nombre d'élus politiques⁸. Très rapidement, les désillusions se font jour. Elles sont visibles chez les associations. Elles sont clairement exprimées par les citoyens et, parfois, par les responsables techniques. Dès le milieu des années 1980, les associations se plaignent du fonctionnement des commissions de concertation et plus généralement des carences en matière d'ouverture démocratique. Pour les citoyens et les associations, les commissions sont d'abord un lieu de confrontation, une sorte d'arène, au lieu d'être un lieu de débat.

"De plus en plus, les commissions consultatives deviennent des enjeux de pouvoir qui outrepassent leur rôle normal d'avis. Nos dirigeants se trompent lorsqu'ils essaient de placer dans des commissions consultatives des personnes qui leur sont d'une manière ou d'une autre inféodées et essaient d'obtenir de ces commissions des avis qui ne sont autres que leur décision finale. Ils donnent à ces commissions des pouvoirs qu'elles ne doivent pas avoir et les vident de leur intérêt. [...] Aussi, il est temps de restaurer aux commissions consultatives de tous genres leur complète crédibilité en cessant de politiser la nomination de leurs membres, en y donnant aux associations la place qu'elles méritent" (J-M. Mary, secrétaire général d'Inter-Environnement, *Ville et Habitants*, n° 240, sept. 1994).

Ainsi, les associations et les citoyens reprochent à ces instances, soit une écoute encore limitée et une intégration partielle des habitants, soit un effet limité de la participation sur les décisions, ou encore des impacts trop faibles sur l'environnement urbain. Pourtant, depuis le début, les associations mesurent claire-

6. Voir les publications de ces associations en 1970-1980 : *Les nouvelles du CGAM, Ville et Habitants, Les Bulletins des comités de quartier*.

7. Les termes "démocratie directe" et "démocratie participative" appartiennent au discours associatif et politique et ils recouvrent le même champ. Mais nous ne faisons pas ici une analyse sémantique.

8. L'échevin de Bruxelles-Ville, Henri Simons, a toujours présenté la démocratie participative comme l'axe majeur de son discours et de son action.

ment leur influence effective sur les commissions. En décembre 1989, l'association fédérative Inter-Environnement-Bruxelles a analysé les dossiers soumis aux commissions de concertation des 19 communes bruxelloises entre 1984 et 1989. Cette étude (tableau ci-dessous) fait apparaître que, sur l'ensemble des dossiers, les avis ont tendance à être de plus en plus nets et unanimes. De plus, la participation du public a une influence sur les avis rendus : lorsque les riverains ou les comités locaux sont présents, les avis favorables sans conditions sont nettement inférieurs. La comparaison entre 1984 et 1989 fait apparaître une croissance des avis défavorables. À Bruxelles, Uccle, Jette, Woluwe-St-Lambert et Woluwe-St-Pierre, St-Gilles, Forest et Ixelle, le niveau de participation élevé a contribué à une plus grande sévérité des commissions.

**Région de Bruxelles – Capitale : types d'avis rendus
par les commissions de concertation**

| Résultats globaux | | | | | |
|--------------------------|---------------|-------------|---------------|-------------|--|
| | | 1984 | | 1989 | |
| | Nombre | % | Nombre | % | |
| Favorables | 222 | 47.2 | 229 | 50.3 | |
| Défavorables | 57 | 12.1 | 85 | 18.6 | |
| Conditionnel | 139 | 29.5 | 99 | 21.7 | |
| Remis-Autres | 52 | 11 | 42 | 9.7 | |

| Résultats en cas de participation massive des habitants | | | | | |
|--|---------------|-------------|---------------|-------------|--|
| | | 1984 | | 1989 | |
| | Nombre | % | Nombre | % | |
| Favorables | 41 | 27.5 | 36 | 22.9 | |
| Défavorables | 31 | 20.8 | 31 | 38.8 | |
| Conditionnel | 53 | 35.5 | 38 | 24.2 | |
| Remis-Autres | 24 | 16.1 | 22 | 14 | |

Source : E. Cristiaens, Ingénieur-Architecte, Urbaniste, Chercheur au Mense en Ruimte, *Habitat et Participation*, n° 68, avril 1994.

Au-delà des désillusions : les tentatives de réappropriation stratégique

Si les commissions de concertation ne permettent pas d'instaurer une "démocratie directe", comme l'annonçaient leurs créateurs et leurs défenseurs, à quoi servent-elles réellement ? Si elles provoquent tant de déceptions, pourquoi associations, techniciens et politiques s'y investissent-ils autant ? Pourquoi y accordent-ils un tel intérêt ? Malgré les déceptions affichées et les désillusions proclamées, les responsables d'associations et de comités de quartier ne sont pas dupes des possibilités effectives qu'offrent ces commissions. Dans plusieurs analyses, ces responsables considèrent clairement les commissions de concertation comme une instance au sein d'un dispositif plus large d'influence des comités sur les décisions. Ainsi, peut-on lire de la plume d'un responsable d'Inter-Environnement :

"Bien que ce système ne semble pas donner beaucoup de garanties, puisqu'on est simplement 'entendu', que la prescription du plan de secteur est modulable, que subsiste malgré tout 'l'arbitraire du prince', il a le mérite de réconcilier la société politique aux sociétés civile, économique, associative, sociale,... en organisant un débat où chacun est partenaire. L'apport essentiel de ce mécanisme à la démocratie de l'aménagement du territoire, par l'information qu'il organise, par le fait de jouer à livre ouvert, est donc de restaurer la société politique en lui donnant son véritable poids et en la contrôlant" (M. Vermeulen, Inter-Environnement Bruxelles, *Habitat et Participation*, 1989).

Les associations considèrent ainsi les commissions comme un des lieux où se construisent les décisions collectives. Elles n'en n'acceptent pas le fonctionnement juridique théorique et pèsent par tous les moyens pour influencer les situations. Ainsi, dans les aires où un comité de quartier est implanté depuis plusieurs années et a réussi à se faire admettre, les rapports au sein de la commission de concertation sont moins conflictuels. Les comités jouent, pour obtenir cette position, sur leur représentativité, c'est-à-dire le nombre d'adhérents associatifs présents aux commissions et le nombre de signatures obtenues dans les pétitions. Certains comités n'hésitent pas à aller devant le Conseil d'État et relativisent ainsi le rôle de ces commissions tout en y renforçant leur poids. En utilisant également les médias, ils acquièrent une reconnaissance auprès des mandataires politiques que les seules procédures et garanties juridiques ne leur procurent pas.

Pour les responsables institutionnels, les commissions de concertation ont un intérêt : leur permettre de retrouver une maîtrise des situations. L'objectif est alors d'intégrer les débats, voire les conflits, au sein d'un cadre institutionnel. Il s'agit de réinsérer les revendications, les remises en cause, les contre-proposi-

tions au sein d'un environnement maîtrisé par ces responsables. Les finalités attendues sont alors multiples :

- Éviter que les convictions et les décisions ne se construisent en dehors de la scène institutionnelle (et plutôt sur la scène médiatico-publique) ; mettre un terme à l'affaiblissement de leur légitimité, de leur rôle comme organisateur et régulateur du débat urbanistique.
- Reconnaître la légitimité des autres acteurs de la ville, en normaliser l'existence et l'image publiques par leur intégration régulière aux procédures institutionnelles.
- Donner, par la même occasion, à ces acteurs, des lieux de prise de parole répondant ainsi à la première de leur attente et de leur motivation, tout en gagnant leur acceptation (celui qui donne la parole a déjà gagné une certaine autorité de ce seul fait).
- Construire ces scènes de décision de manière à en connaître les principaux repères et, éventuellement, en maîtriser les fonctionnements et les contenus.
- Réduire les risques en situant les possibilités de remise en cause ou les oppositions en amont de la décision institutionnelle pour éviter des blocages, lors de son application.
- Circonscrire la durée et l'ampleur des débats et des remises en cause. Malgré leur ouverture, les procédures définissent des périodes restreintes de consultation du public, précisent les thèmes et les objets du débat, donnent les formes d'expression à adopter. Par ailleurs, l'intégration dans de telles procédures ouvertes empêcherait les publics de porter le débat sur la pertinence même de ces procédures, ou sur la légitimité de ceux qui les organisent (les responsables institutionnels).

Pour gagner une telle adhésion-intégration des protagonistes dans les scènes officielles, les responsables institutionnels tentent de retrouver la confiance des différents publics concernés par l'action urbaine. À leurs yeux, les commissions de concertation permettent d'offrir, du moins d'afficher des garanties sur les points suivants :

- la large ouverture des procédures à tous les publics sans exclusive ;
- la systématique et la régularité de cette ouverture et de l'écoute des paroles portées.
- l'accès régulier et facilité à toutes les informations touchant à l'action urbaine.
- la transparence des processus de décision, de l'expression des avis, des conflits et des alliances ;
- la prise en compte effective des opinions émises ;
- l'influence réelle de ces opinions sur les choix et l'image définitive de la ville.

Le fonctionnement effectif des commissions : contribution aux régulations socio-politiques

Dans les faits, les commissions de concertation ont un fonctionnement complexe qui permet aux responsables institutionnels de gérer les incertitudes et les risques d'une manière moins systématique qu'espérée, mais encore efficace pour certains projets (Lascoumes, 1996). En effet, dans le déroulement fragmenté, parfois irrégulier, voire chaotique de ces commissions, transparaît une démarche de gestion des décisions et des projets. Cette démarche ne sert pas à résoudre tous les conflits ou à choisir les aménagements. Elle permet de mieux situer les enjeux, à caler les rythmes de prise de décision, à adapter les temps de discussion aux situations. Ainsi, dans leur fonctionnement réel, les commissions de concertation sont alternativement ou au même moment :

- des systèmes de pré-sélection et de veille permettant de traiter rapidement des actions qui soulèvent le moins de conflits et de repérer celles qui sont potentiellement porteuses de blocages ;
- des lieux de pré-décision où s'esquissent des compromis, des rapprochements entre opinions opposées, voire des consensus, en d'autres termes un *modus operandi* de la décision collective ;
- des cadres pour le pré-débat dans des situations d'opposition radicale. Les commissions permettent alors de réunir les différents protagonistes et d'organiser les éléments de discussion, c'est-à-dire qu'elles aident à la co-habitation et deviennent un *modus vivendi*.

Un système de veille : traiter efficacement les petits projets

Les commissions de concertation jouent comme système de veille pour indiquer et situer les lieux, les situations et les cas de conflits probables. Ainsi, en cas de contestation nette, l'ajournement de la décision est quasi-systématique pour construire des négociations plus longues. La plupart des demandes de permis et de dérogations ne soulèvent d'ailleurs aucune opposition sérieuse.

L'analyse des décisions prises par la commission de concertation de Bruxelles-Ville le montre clairement (tableau ci-dessous) : pour les dossiers qui suscitent peu de réactions de la part des riverains ou des associations, la commission donne un avis définitif séance tenante. Dans ce type de situations, elle reporte très rarement la décision à une seconde session. Les avis favorables sont parfois liés à la réalisation de conditions précises. Il s'agit souvent de modifications dans les projets présentés. Ces modifications correspondent aux quelques réserves ou remarques émises par les représentants d'organismes officiels ou d'intervenants non-institutionnels. Le nombre réduit de réactions, c'est-à-dire de demandes d'intervention de la part de riverains ou de personnes intéressées par

le projet, est interprété par les responsables communaux et les membres de la commission comme le signe de non-opposition. Ces projets ne présentent pas de risques de remise en cause. L'avis de la commission d'accorder ou d'interdire une action a alors peu de chance de soulever des contestations au moment de la décision définitive qui, elle, est prise par le Collège du Bourgmestre et des échevins. De cette manière, la commission de consultation permet de réduire les risques pour les décideurs officiels. Le tableau suivant montre le type d'objets traités et les réactions provoquées.

Extraits des décisions prises par la commission de concertation de Bruxelles

| Date | Demandeur | Objet | Réaction | Critique | Décision |
|-------------|--------------------|---|-----------------------|---|------------------------|
| 18/01/00 20 | Mme Vallaeys | Transformer une zone de recul en zone de parking | 1 lettre (voisin) | Non aedificandi | Défavorable |
| 16/05/00 | M. Tahri | Transformation maison (255m ²) et hangar (197m ²) | 0 | | Défavorable |
| 16/05/00 | SA Parsi Fogel | Transformation de bureaux en résidences et commerces | 0 | | Favorable |
| 16/05/00 | Copropriété IC | Transformer imprimerie en atelier, bureaux, garage | 0 | Réduction des bureaux | Favorable conditionnée |
| 16/05/00 | M. Lescrenier | Réaménagement immeuble d'habitation et commerces | 4 (voisins) | Rehaussement interdit | Favorable conditionnée |
| 06/06/00 | Commune | Adoption projet provisoire de PPAS av. de la Reine | 1 | | Favorable |
| 06/06/00 | Commune | Adoption projet provisoire de PPAS "Rempart Moine" | 1 (voisin) | | Favorable |
| 06/06/00 | Commune | Adoption projet provisoire de PPAS "Heembeek" | 1 (associ.) | | Favorable |
| 06/06/00 | SPRL Corebati | Construction d'un immeuble d'habitation | 2 (voisins) | Vue directe sur voisins | Favorable conditionnée |
| 06/06/00 | M. Tuncer | Transformer l'affectation d'un RDC en snack-friture | 0 | Évacuation des odeurs | Favorable |
| 06/06/00 | Consorts Verbrugen | Construction d'un immeuble d'appartements et bureaux | 32 (voisins associ.) | Préjudice esthétique du site hist. et gabarit | Favorable conditionnée |
| 06/06/00 | M. Zaidan | Augmenter le volume d'un immeuble d'habitation | 12 (voisins pétition) | Grande densité, mauvaise habitabilité | Défavorable |
| 06/06/00 | CPAS | Accroître volume maison de repos et constr. passerelle | 1 (voisin) | Déroghations au RRU gabarit toiture façade | Reportée |
| 06/06/00 | SAL. Vuitton | Réaménagement magasins existants, démolitions | 2 (architectes) | Déformation façade, suppression des logements | Favorable conditionnée |

Source : Commune de Bruxelles-Ville et Taoufik Souami (2000).

Le nombre important d'avis définitifs (environ 8 % des décisions prises par la commission de Bruxelles-Ville) s'explique, en fait, par la nature même des dossiers traités. En effet, la majorité de ces dossiers est constituée de permis d'urbanisme concernant des petites constructions ou modifications d'immeubles existants. Il s'agit, pour les demandeurs, d'obtenir une dérogation pour transfor-

mer l'agencement, la destination ou le volume d'édifices, ou pour apporter des changements à l'utilisation d'espaces publics. Les projets sont souvent de dimension modeste et concernent des surfaces réduites. Les nuisances éventuelles touchent un voisinage relativement proche. La forte présence de ces petits projets dans les ordres du jour des commissions de concertation tient à la sévérité du premier filtre que constituent les plans d'urbanisme et leur règlement. Pour les responsables institutionnels, la commission de concertation intervient ainsi comme second système de présélection après les règlements des plans d'urbanisme. Elles prennent le relais des administrations pour faire la part entre les actions sur l'espace qui ne soulèvent pas de grandes oppositions et les actions qui sont potentiellement porteuses de conflit.

Durant les séances de la commission, ces affaires mineures sont rapidement expédiées. Quand elles soulèvent quelques discussions, celles-ci renvoient à des conflits de voisinage anciens ou font écho à des contestations de riverains proches et peu nombreuses : gêne liée aux bruits, perturbation de l'usage de l'espace commun, vue directe sur sa propre demeure, risque de danger, ce sont les principales raisons avancées pour débattre de la validité de ce type de projets. Ces réserves sont facilement arbitrées par les membres de la commission. Les avis défavorables pour ce type de projets proviennent rarement des contestations portées par des riverains ou des voisins. Les critiques techniques avancées par les représentants de la commune, les services techniques de la Région et les autres organismes publics d'aménagement sont le plus souvent décisifs. Les surdensifications, les conditions d'habitabilité, les entraves au fonctionnement de l'espace public, les incohérences techniques justifient le plus souvent le rejet des demandes portant sur des projets de petites dimensions.

Un "modus operandi" pour trouver des compromis

Pour les projets de plus grande importance où des intérêts économiques sont en jeu, les commissions de concertation se transforment en scène de négociation directe, en outil pour construire les accords en *modus operandi* de la décision collective, ici urbanistique. Aux yeux des responsables institutionnels, elles sont l'occasion de trouver des compromis ou de réduire les nuisances contestées, le refus de certaines actions. Cette version conciliatrice des commissions est à considérer avec mesure même si elle paraît obtenir l'assentiment de beaucoup d'observateurs associatifs, administratifs et politiques. Les procédures et les dispositifs utilisés dans les commissions amoindrissent l'importance des conflits et des oppositions. Ils ne les éliminent pas complètement et ne satisfont personne totalement.

Ce résultat est en partie obtenu par l'existence même de ces lieux d'expression. Toutes les discussions dans les commissions rendent plus acceptables les

décisions envisagées. La possibilité d'influer sur les événements, d'exprimer une opinion ou un avis, même s'ils ne sont pas suivis, de pouvoir porter une parole dans la scène publique, de constater ensuite une certaine réceptivité de cette parole, de jouer de l'éventualité de mettre en doute certains choix, d'avoir l'opportunité de peser au moins sur le déroulement des événements, sinon sur leur contenu (retarder les décisions, en déplacer le lieu), d'obtenir des modifications de certains choix, d'arrêter et de bloquer des projets entiers, etc, sont différentes manières d'exercer cette influence sur les réalités qui, intériorisées par les habitants, rendent alors les décisions plus acceptables ou plus supportables. L'observation régulière des commissions de concertation a permis de constater un fait essentiel⁹ : la mise en œuvre d'une décision devient moins opprimante, moins coûteuse socialement et psychologiquement pour les opposants, si leur opposition a trouvé un lieu d'expression et a été extériorisée, ou publiquement connue. Néanmoins, cet apaisement relatif des tensions et des frustrations ne peut compenser les limites d'influence réelle sur les situations.

La base favorable que peuvent constituer les commissions de concertation ne suffit pas quand les enjeux sont plus importants. Les intervenants ne se satisfont pas alors de porter une parole mais veulent qu'elle soit effectivement prise en compte. Les commissions de concertation deviennent alors un système de construction des pré-décisions : elles servent à afficher plus clairement les antagonismes ; elles aident à réaliser une synthèse des opinions multiples ; elles sont l'occasion d'infléchir les positions des uns et des autres ; elles sont un moment où transparaissent des éléments de compromis ; elles permettent enfin et surtout de gérer les temps parfois longs de la négociation.

Il n'existe pas de dénouement unique des oppositions dont peuvent témoigner les commissions. À chaque fois, il est nécessaire aux responsables institutionnels d'amener, de faire apparaître, d'aider à l'éclosion des arguments pouvant fonder une décision recevable par une majorité de protagonistes. Plusieurs cas de figures peuvent se présenter dans ces débats :

- Les responsables institutionnels tentent par le biais de ces commissions de réaliser la synthèse des opinions comme préparation à des compromis.
- Ils essayent d'amener à des concessions et des révisions de position.
- Ils cherchent à inscrire les discussions dans la durée en maintenant des rapports directs.
- Ils s'efforcent de faire des échecs successifs les étapes normales dans l'élaboration des décisions, car les commissions de concertation ne permettent pas toujours d'aplanir les différends et de faire émerger les éléments de compro-

9. Nous avons suivi pendant six mois plusieurs comités de concertation, en particulier celui de Bruxelles-Ville, dans le cadre d'une recherche pour le Centre de Recherche d'Urbanisme (Université Libre de Bruxelles) et l'Agence Universitaire de la Francophonie.

mis. Souvent, plusieurs séances sont nécessaires à cela. Régulièrement, ces séances aboutissent à des échecs répétés. Il est donc nécessaire aux responsables institutionnels de savoir gérer les insuccès.

- Ils essayent d'inscrire les rapports dans la durée. Ces échecs rencontrés pour trouver des compromis en séances de commission se répètent souvent avant que des concessions ne se profilent et que les décisions ne s'esquissent clairement. Dans certaines situations, les projets voient le jour grâce à des autorisations d'actions successives et partielles, négociées au sein des commissions. Ces décisions sont accordées, remises en cause, renégociées, revalidées aux cours des séances suivantes, jusqu'à ce que les actions envisagées, sur un territoire, trouvent finalement une mise en œuvre.

Un "modus vivendi" ou système de pré-débat

Les situations peuvent parfois être particulièrement "tendues". L'objectif des commissions n'est plus alors de construire les compromis dans la durée mais bien de maintenir le dialogue. Il s'agit de faire tenir les acteurs ensemble dans la même "arène", malgré les antagonismes les plus radicaux ; de faire en sorte qu'ils se confrontent d'une manière directe et dans une même unité de temps et de lieu. Les commissions deviennent en cela des *modus vivendi* qui permettent aux rivaux de co-habiter dans un environnement aux règles de fonctionnement et de comportement précis. L'enjeu, pour les responsables institutionnels, est de garder un espace leur garantissant une lisibilité constante et minimale des acteurs et des conflits. Le but est de maintenir les commissions dans ce statut de lieu "à part" où les protagonistes peuvent se croiser et s'exprimer, se confronter et se mesurer, car le risque, pour les responsables institutionnels, est de voir les débats se dérouler en dehors de cette scène (médias, tribunaux, intervention directe auprès des politiques, intervention auprès de la région, voire de l'État fédéral). D'une part, cela réduirait leur propre légitimité et celle de leur cadre de débat (la commission) ; d'autre part, les convictions, les compromis et les décisions pourraient se construire en dehors de leur regard et de leur maîtrise. Il s'agit, en quelque sorte, d'un travail constant pour garder le contact direct avec les protagonistes par le biais des commissions. En cas de prise de distance, ces protagonistes peuvent réapparaître plus tard comme opposants aux décisions officielles. Les rapports risquent alors de s'enliser dans des conflits inextricables.

Ces situations tendues où les commissions se transforment en scène de co-habitation, de pré-construction des débats, concernent souvent des actions d'importance majeure. Cette importance n'est pas liée à la dimension ou à la localisation des projets, elle relève d'une équation complexe liant ces premiers éléments à la valeur symbolique d'un espace et aux enjeux politico-économiques qui le concernent. Les situations difficiles touchent, par exemple, des transfor-

mations restreintes d'édifices existants, des projets de dizaines de logements, des aménagements de l'espace public. Ces situations très différentes, renvoyant à des actions d'ampleur limitée, transforment donc les commissions de concertation en outil pour atteindre trois objectifs précis :

- Re-initier les discussions entre protagonistes

Dans les situations de conflits aigus, la commission propose souvent de reporter ses décisions et recommande aux différents acteurs de reprendre la présentation de leurs projets ou de leurs démarches. De cette manière, elle permet d'éviter une rupture radicale entre les protagonistes. Si la solution n'est pas définitivement trouvée lors d'une séance, celle-ci aide au moins à trouver un terrain d'expression et évite de reporter les insatisfactions, les mécontentements, voire les colères sur d'autres terrains publics et à d'autres moments. De tels reports signifieraient, pour les communes, des recours administratifs ou judiciaires qui les obligeraient à interrompre des travaux engagés, à s'investir dans des procédures longues et coûteuses, à tenter de contre-argumenter sur la scène médiatique et parfois politique. Pour se prémunir de cela, les responsables institutionnels préfèrent reprendre les dossiers à leur début et reconstruire la démarche de consultation en s'appuyant sur la commission de concertation.

- Maintenir l'unité de scène des débats

Les situations de tension importante remettent en cause la pertinence des séances de concertation comme lieu de débat. Paradoxalement, c'est à ce moment précis que les commissions deviennent presque logiquement l'outil indispensable pour faire tenir ensemble les protagonistes, malgré les risques d'implosion et les tentations centrifuges. Parer à tout retrait d'un intervenant est un objectif prioritaire, et rechercher une solution ou un compromis devient secondaire. Si les responsables institutionnels n'y parviennent pas, ils se retrouvent alors dans la situation décrite plus haut : dans l'obligation de ré-initier l'ensemble du processus de discussion, "de tout reprendre à zéro". Pour éviter ce lourd travail de relance, les membres de la commission préfèrent reporter la discussion, en demandant souvent des compléments d'information et d'enquête. Ces compléments peuvent étayer les éventuelles décisions mais servent plus souvent comme dérivatifs aux oppositions frontales. Les "compléments au dossier" détournent l'attention pour réduire la tension liée à la frontalité, et parfois à la personnalisation des conflits. Ils permettent aussi de prolonger les premières démarches de discussion du projet pour éviter de réamorcer une seconde fois l'ensemble du processus, y compris dans ses aspects légaux, c'est-à-dire une nouvelle enquête publique, d'autres réunions et d'autres préparatifs du débat.

- Contenir les conflits au sein d'un lieu maîtrisable

L'un des principaux problèmes que rencontrent les responsables institution-

nels est le maintien des débats au sein du cadre dont ils ont la maîtrise. Le risque est moins de voir des protagonistes rompre totalement le débat ou le dialogue que de laisser la confrontation se dérouler hors des sphères institutionnelles. Une telle extériorité signifie, pour ces responsables, que les opinions se forment, les convictions se cristallisent, et donc que les décisions se jouent loin de leur influence, de leur champ d'observation.

Ces fonctionnements des commissions de concertation comme système de veille, comme *modus operandi* et comme *modus vivendi*, sont très instables, comme le montre l'observation des évolutions longues. En tentant de les instrumentaliser, les responsables institutionnels ne sont pas toujours parvenus à réduire les risques de remise en cause de leurs initiatives et de leur autorité en offrant à l'opposition sociale des instances d'expression précises et maîtrisables. Les associations d'habitants ont ainsi continué à porter un regard de rupture tout en intégrant ces processus de consultation, et en investissant durablement les commissions de concertation. Ces commissions n'ont pas permis à toutes les institutions politiques et techniques de se mettre à l'abri des critiques, et donc de regagner une meilleure maîtrise des situations, car les acteurs de la scène urbaine ont continué à apprécier davantage les contenus portés par ces lieux de débat que leur existence même. Les commissions de concertation paraissent ainsi moins l'instrument de certains groupes, responsables institutionnels ou politiques, associations ou particuliers, que des opportunités saisies par l'ensemble du corps social dans son travail de (re)construction des régulations socio-politiques.

Conclusion

Les commissions de concertation de Bruxelles ont suscité la déception des politiques, des techniciens, des associations et des simples citoyens qui rêvaient d'une "démocratie directe" où tout un chacun donnerait son avis sur toute affaire de la cité. Elles ont aussi déçu les responsables institutionnels qui en attendaient une plus grande stabilité de leur position et de leurs démarches d'action. Pourtant, ces commissions ont bien contribué à la modification (certains diront l'instauration) de cette "démocratie locale", comme un *processus de régulation des rapports socio-politiques*¹⁰. Paradoxalement, les tentatives d'instrumentalisation des commissions par les protagonistes de la vie locale, tentatives considérées comme "anti-démocratiques", y ont largement contribué. En effet, ces tentatives d'instrumentalisation se sont traduites par un fort investissement social, politique et, parfois, émotionnel, de ces lieux par la société bruxelloise.

10. C'est l'un des points d'achoppement de toute évaluation, la démocratie de proximité n'y échappe pas : il ne faut pas confondre les horizons sociaux proposés par les discours dominants ou par les représentations sociales avec les processus en œuvre qui, même s'ils sont sous-tendus par ces horizons, en sont distincts.

De cette manière, les commissions de concertation ont pris place dans ce processus, dans la légitimation des autorités et dans les processus de décision collective. Elles y ont surtout apporté des modifications notables. Pour quelles raisons les commissions de concertation ont-elles joué ce rôle ?

Ces commissions constituent des scènes particulières de construction des rapports sociaux et des décisions collectives. Elles sont liées aux procédures légales, mais sont, en même temps, indépendantes d'elles. Plus exactement, les procédures légales ont institué des lieux de décision qui sont détournés de leur fonctionnement originel ou théorique. Les commissions de concertation ne respectent pas, par exemple, les formes et les contenus indiqués par la loi et souhaités par les élus. On y aborde des sujets réservés aux discussions entre communes et Région. On y adopte le ton des confrontations médiatiques utilisant la dramatisation ou la mise en accusation directe des personnes.

Les commissions se sont transformées pour constituer des nœuds de pré-décision situés entre le cadre juridique théorique et les pratiques quotidiennes. Ces nœuds sont de vraies scènes *ad hoc*. Elles sont adjointes aux instances officielles et ont une finalité précise de discussion des opinions. Elles permettent ce que la conception juridique des décisions interdit, une semi-visibilité des conflits violents, des compromissions, des marchandages, des échecs, des reculades, des remises en cause. Les événements qui s'y déroulent sont ainsi à la marge des procédures officielles si l'on considère leur contenu. Ils constituent les coulisses ou l'arrière scène visible des rapports de force qui s'engagent pour décider de projets d'aménagement ou d'utilisation des territoires. En même temps, ils s'expriment sur les scènes publiques désignées et réglées par les procédures institutionnelles : la vie de la ville est discutée et décidée dans cet entre-deux.

Elle se prépare plus exactement dans ces lieux à deux compartiments séparés d'un léger voile legaliste. Les débats les plus violents et les compromissions les moins avouables peuvent éclater au grand jour tout en restant supportables au vu de la morale publique, c'est-à-dire en respectant l'impersonnalité qui doit caractériser la gestion des affaires publiques. Par ce biais, les opinions trouvent des voies d'expression, quelles que soient leur forme et leur teneur, tout en demeurant dans les règles comportementales exigées pour être entendues, respectées, voire prises en compte. Les responsables publics acceptent ou sont amenés à participer à ces scènes *ad hoc*, dans la mesure où elles leur garantissent les semblants d'impartialité qu'exige leur position sociale. Les lieux de décision officiels sont ainsi détournés, leurs aspects formels maintenus, leurs fonctionnements transformés, pour accueillir les événements de la vie urbaine, tout en les contenant dans la sphère de ce qui est collectivement acceptable sur la scène publique.

Références bibliographiques

- ALEN A. et DUJARDIN J. (1990), *La réforme de l'État, la nouvelle Constitution et ses lois d'exécution*, Bruxelles, ed. Story-Scientia.
- DELARUELLE N. et ROGGEMANS M.-L. (1971-1974), *L'agglomération bruxelloise : approche géographique et sociologique du phénomène urbain*, Bruxelles, ed. de l'Université Libre, 3 volumes.
- DEMEY T. (1992), *Bruxelles, Chronique d'une capitale en chantier*, Bruxelles, ed. Paul Le Grain & ed. CFC, 2 volumes.
- DE WINTER N. (1991), *Élections et gouvernements : éléments de l'histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, CREADIF.
- DUMONT H., FRANCK C. et OST F. (1989), *Belgitude et crise de l'État Belge*, Bruxelles. Publication des Facultés, Université Saint-Louis.
- INSTITUT NATIONAL DU LOGEMENT (1995), *Activité des communes et des associations de communes en matière de logement*, Bruxelles, Institut national du logement.
- JAMAR O. (éd) (1998), *L'urbanisme dans les actes*, Bruxelles, ed. Bruylant.
- MABILLE X. (1997), *Histoire politique de la Belgique : facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles, ed. CRISP.
- MAUSSION F., NEURAY J-F. et alii (1992), *L'urbanisme à Bruxelles*, Bruxelles, ed. du Jeune Barreau.
- MEAN A. (1989), *Les partis se divisent. La Belgique de papa*, Bruxelles, ed. Pol-Hist.
- MICHIELS M. (1996), *Bruxelles est malade, malade... mais son cœur bat. La bruxellose affection capitale*, Bruxelles, ed. Le Livre.
- NOEL F. (1988), *La ville rapiécée : les stratégies de la réhabilitation à Bruxelles*, Bruxelles, ed. de l'Université Libre.
- REMY J. (1990), "Piliers et sécularisation de la vie sociale", *La Revue Nouvelle*, n° 10, pp. 4-10.
- SOUAMI T. (2000a), *Contestations et contre-productions urbaines à Bruxelles*, Centre de Recherche Urbaine, Université Libre de Bruxelles, Agence Universitaire de la Francophonie.
- SOUAMI T. (2000b), *Intervenants urbains : agir dans l'incertitude et gérer les risques*, Centre de Recherche Urbaine, Université Libre de Bruxelles, Agence Universitaire de la Francophonie.

Taoufik SOUAMI, Chercheur au Laboratoire Théorie des Mutations Urbaines, Institut Français d'Urbanisme-Université Paris 8, 4 rue Nobel, cité Descartes, 77436 MARNE-LA-VALLÉE Cedex.

taoufik.souami@univ-paris8.fr

Une Participation sur Ordonnance : les conseils consultatifs des locataires en Région de Bruxelles-Capitale

Christine SCHAUT

L'ordonnance, votée le 22 décembre 2000 par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, a généralisé à l'ensemble des cités sociales de la région les conseils consultatifs de locataires, en fonctionnement depuis 1991 au sein des logements sociaux de la Ville de Bruxelles¹. Composés de délégués élus tous les

1. La Belgique, pays fédéral, a trois régions, dont celle de Bruxelles-Capitale. Cette dernière compte dix-neuf municipalités, parmi lesquelles la Ville de Bruxelles. Dans la région de Bruxelles-Capitale, il existe deux types de logements sociaux. Les premiers, les plus nombreux, sont communaux. Ils appartiennent aux municipalités et sont gérés par un conseil d'administration où sont représentés les différents partis politiques en fonction de leur poids électoral au niveau communal. Les seconds sont des coopératives créées pour la plupart dans les années 1920 et 1930, à l'initiative du mouvement ouvrier socialiste. Bénéficiant longtemps d'une large autonomie, les sociétés locales de logements sociaux ont dû céder peu à peu de leurs prérogatives. Le pouvoir régional, mis en place dès 1989, a créé de nouveaux instruments de gestion chargés d'homogénéiser et de rendre transparentes leurs pratiques, parfois arbitraires. À la différence de la situation française, les cités de logements sociaux sont implantées au cœur de la ville, particulièrement en région bruxelloise. Les cités les plus anciennes sont intégrées dans l'environnement urbain (dont les cités-jardins). D'autres, datant des années 1960 et 1970, sont des immeubles-tours, selon les principes de l'architecture fonctionnaliste.

trois ans parmi les locataires, ils sont avant tout consultatifs, habilités à émettre un avis sur des points bien précis tels les programmes de rénovation, le calcul des charges et les programmes d'animation socioculturelle. Mais il n'est dit nulle part que l'avis doit être suivi par le conseil d'administration de la société de logements sociaux. Tout au plus ce dernier doit-il motiver son "avis sur l'avis". Deux délégués du conseil consultatif sont présents au conseil d'administration de la société, mais sans voix délibérative. Il s'agit donc avant tout d'une consultation "réactive", à propos de projets déterminés ailleurs qu'au sein du conseil consultatif. Il n'est pas question de concertation, encore moins de co-décision, que ce soit en amont lors de la construction des règles de fonctionnement du conseil ou en aval, lors des discussions précédant les prises de décision au sein de la société.

La mise sur pied de tels conseils s'inscrit dans une évolution plus large qui touche d'autres secteurs de la vie urbaine. Accompagnant les nouveaux dispositifs intégrés dans la politique des grandes villes, de nouveaux lieux de participation voient le jour dans les quartiers populaires urbains, qu'il s'agisse des conseils locaux de développement intégré, des conseils de quartier, des maisons et des échevinats de la participation. À la différence des comités de quartier créés dans les années 1970 et 1980, à la seule initiative d'habitants et, souvent, en opposition à des projets d'aménagement soutenus par les pouvoirs publics, ces nouveaux dispositifs sont nés de la volonté des instances politiques et obéissent à une logique descendante (Blondiaux, 1999a, p.367). Autre différence, ils sont destinés prioritairement aux quartiers populaires, alors que les comités de quartier se sont implantés et s'implantent toujours préférentiellement dans des quartiers plus aisés.

L'analyse des enjeux liés à la mise sur pied des conseils consultatifs de locataires, du jeu des acteurs impliqués et des conditions pratiques de leur mise en œuvre devrait permettre de saisir les ressorts de cette évolution et de comprendre ce que celle-ci nous dit des transformations de l'action publique et de ses ambiguïtés, mais aussi des innovations qui en découlent en matière de réflexivité citoyenne.

Les conseils consultatifs des locataires : genèse et enjeux

Le contexte d'émergence : vers de nouvelles procédures de légitimation

En Belgique, comme en France, le surgissement de la question de l'exclusion sociale, au début des années 1990, s'accompagne de l'émergence de la question urbaine et plus précisément des "problèmes" des quartiers populaires où se visibilisent les effets et les méfaits de l'exclusion sociale : tensions sociales, renforcement des ségrégations sociales et spatiales, sentiment d'insécurité, etc. La

question sociale devient une question urbaine. De nouveaux dispositifs voient alors le jour, chacun avec ses spécificités. Certains d'entre eux s'inscrivent dans une logique sécuritaire, d'autres s'attachent à la rénovation des quartiers, d'autres encore à la recréation des liens sociaux entre les habitants. Ils ont cependant en commun de se déployer dans les quartiers populaires, de faire la part belle aux activités socioculturelles et communicationnelles et de prôner l'importance de la proximité et des communautés locales dans la lutte contre l'exclusion sociale. De plus, ces nouveaux dispositifs s'élaborent à un moment particulier de l'histoire de la Belgique, confrontée à une crise de légitimité de son système politique dont "l'Affaire Dutroux" est le symbole. En redéployant partiellement leur action vers l'échelle du local qui bénéficie d'une visibilité importante et vers le secteur socio-culturel, les instances politiques poursuivent aussi un objectif de relégitimation (Schaut, 2001).

Cette transformation partielle de l'action publique traduit une nouvelle lecture de la crise. Suite à l'épuisement d'une lecture de la crise dans des termes socio-économiques ou politico-administratifs (son origine étant attribuée soit aux défaillances du système économique soit à un trop grand interventionnisme étatique), un diagnostic socioculturel et son vocabulaire propre émergent : on évoque la perte d'identité, celle du lien social, les difficultés d'être ensemble, les déficits communicationnels. Ce vocabulaire d'inspiration socioculturelle se déploie en même temps que s'effritent les modes de régulation de la société salariale et le vocabulaire socio-économique qui s'en inspire. Ce changement cognitif se concrétise dans des dispositifs qui signent la mise en place, au niveau local et à destination des plus précarisés, de nouvelles formes de régulation à forte composante socioculturelle (Genard, 2001). C'est dans ce contexte que se conçoit le conseil consultatif des locataires, comme le confirme l'analyse des enjeux ayant présidé à son institutionnalisation.

Les enjeux des conseils consultatifs des locataires en Région bruxelloise

Le volontarisme politique qui conduit des parlementaires régionaux à institutionnaliser les conseils consultatifs des locataires est lié à la fois à l'évolution sociologique du logement social à Bruxelles et à des enjeux internes au champ politique.

Si dans les débats parlementaires ayant précédé le vote de l'Ordonnance, les députés régionaux insistent sur l'urgence à inventer un outil de participation citoyenne, celui-ci n'est pas destiné à tous les habitants de la Région mais bien "aux plus démunis habitant les logements sociaux". Pourquoi ce souci de ciblage ? Parce que le conseil consultatif des locataires doit aider à "réguler divers problèmes qu'engendre la cohabitation de populations socialement et culturelle-

ment différentes”². L'approche participative et communautaire est donc conçue comme une réponse au surcroît de tensions dans les logements sociaux, surtout perceptibles depuis l'instauration, en 1993, de critères objectifs d'attribution des logements sociaux les réservant désormais aux plus précarisés. Elles se traduisent par des conflits entre les “anciens habitants” et les “nouveaux” : les premiers vivant mal la cohabitation avec les seconds, plus pauvres et surtout plus “étrangers” qu'eux. Le conseil consultatif constitue donc une réponse politique à ces “problèmes sociaux”. En ouvrant cet espace de consultation et de dialogue, les parlementaires ont bien l'intention de pacifier les cités sociales et de permettre de renouer le dialogue entre les sociétés gestionnaires et les habitants.

Les enjeux politiques d'un tel dispositif sont, quant à eux, de différents ordres. La Région de Bruxelles-Capitale, constituée de 19 municipalités, existe depuis 1989. Son hégémonie tarde pourtant à s'imposer face à la puissance municipale qui, pendant des années, s'est marquée avec force dans la gestion de sociétés locales de logements sociaux, souvent subordonnées aux intérêts de politiciens locaux qui utilisaient l'attribution d'habitations sociales à des fins clientélistes. Des instruments régionaux visant à rendre le fonctionnement de ces sociétés plus transparent vont alors voir le jour : le code du logement qui définit des critères objectifs d'attribution de logement social ; la création du poste de délégué régional chargé de veiller au respect du code du logement et, enfin, le conseil consultatif des locataires devant forcer les sociétés de logements sociaux, considérées lors des débats parlementaires comme des “machines” sans âme, à établir le dialogue avec les habitants. Paradoxalement, l'instauration de ce conseil, au nom d'un meilleur fonctionnement démocratique et au nom de la proximité, en vient à imposer aux élus locaux, actuellement sur-représentés au sein des bailleurs sociaux, la suprématie de la logique régionale. Cependant la volonté de confirmer le fait régional n'explique pas encore pourquoi la Région choisit, pour “désopacifier” les sociétés gestionnaires, un dispositif tel que le conseil consultatif des locataires. Pour cela, il faut à la fois connaître le parcours de ceux qui vont porter le projet et le contexte de concurrence politique dans lequel il s'élabore.

En 1988, le parti écologiste fait pour la première fois partie d'une majorité municipale. Il porte les revendications des mouvements de lutte urbaine qui ont d'ailleurs largement présidé à sa naissance ; parmi celles-ci, une demande de plus grande transparence des décisions politiques liées au cadre de vie et la participation des habitants à ces décisions. Les premiers conseils consultatifs voient le jour à Bruxelles-Ville. À chaque élection, la force des écologistes ne cesse de croître. En 1999, lors des dernières élections régionales, ils obtiennent quelques 18 % des suffrages et sont pressentis pour faire partie de la majorité. Lors de ces

2. R. Vervoort, Notes du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, session ordinaire 24.3.2000.

négociations, et avant d'être renvoyés dans l'opposition parlementaire, les écologistes ont le temps de proposer la généralisation des conseils consultatifs des locataires à l'ensemble des logements sociaux de la région. Le parti socialiste au sein duquel se développe également un courant à la sensibilité "associationniste" leur reprend l'idée et la concrétise dans l'Ordonnance du 22 décembre 2000, permettant ainsi au parti socialiste de reprendre la main face au parti écologiste.

L'institutionnalisation du conseil consultatif des locataires n'est cependant pas une "simple affaire" de surenchère politicienne. Pour être bien comprises, les transformations des modalités de l'action publique doivent aussi s'analyser au regard des trajectoires sociales de ceux qui les portent, les rendent plausibles et concrètes. Si le conseil consultatif des locataires est mis à l'ordre du jour, c'est aussi parce qu'il est porté par une nouvelle génération de femmes et d'hommes politiques qui ont un passé militant dans les mouvements de luttes urbaines et/ou qui ont été des travailleurs sociaux. Cette nouvelle génération, qui a ses ministres, conseillers de cabinet ou directeurs de sociétés de logements sociaux, s'oppose à la logique gestionnaire et comptable, celle des "ingénieurs", massivement présents au sein de la direction des logements sociaux et relaie une nouvelle conception des services publics et de leurs relations avec la société civile. Porteurs de nouvelles valeurs socioculturelles émanant du "monde vécu" comme la participation, l'émancipation par la culture, l'authenticité, l'identité, la vertu de la proximité (Offe, 1997, p.103), ces acteurs politiques vont les incorporer et les transposer en dispositifs socioculturels.

Les revendications des nouveaux mouvements sociaux, la critique "artiste" qui s'y développe, se voient ainsi intégrées dans le cahier des charges du politique (Boltanski et Chiapello, 1999). L'imprégnation du secteur socioculturel par le système politique se marque encore dans la nature des liens entre les acteurs qui les représentent. En Belgique, jusqu'au début des années 1990, les pratiques socioculturelles, les lieux de participation qu'elles y engageaient, le recours à l'espace local à partir duquel s'élaboraient des innovations sociales, culturelles et politiques et des contre-pouvoirs, étaient investis prioritairement par un milieu associatif largement subventionné par les pouvoirs publics et qui se présentait comme le porte-parole des nouveaux mouvements sociaux. Quel est l'effet de l'instauration des nouveaux dispositifs sur le milieu associatif, en particulier dans le secteur du logement ? Comment modifient-ils les liens tissés avec les habitants et la représentation de l'espace local ?

Le conseil consultatif des locataires, révélateur d'une nouvelle configuration

Le dispositif convoque plusieurs acteurs : les instances politiques régionales et locales, les associations de défense des locataires qui seront sans doute appelées à former les délégués des locataires présents dans les conseils, les bailleurs sociaux dont la plupart sont réticents à l'idée d'instaurer en leur sein un tel lieu, et les habitants, *a priori* peu demandeurs. Ces acteurs ne sont pas nouveaux, de nombreux liens d'interdépendance les unissent. Par contre, suite à un nouveau jeu de positionnement réciproque de chacun des acteurs, la nature et l'intensité de ces liens se sont modifiées ainsi que les rapports entre les différentes échelles d'intervention.

Associations et système politique : entre hors-jeu, instrumentalisation réciproque et contournement

En se rapprochant de l'espace local et en mettant sur pied des dispositifs à forte teneur socioculturelle, le système politique a intensifié ses relations avec les associations. Des partenariats centralisés ont vu le jour, dont les autorités municipales sont le maître d'œuvre. Les associations doivent "en être" si elles veulent bénéficier des subsides et des nouveaux marchés créés par les nouveaux dispositifs. L'existence de ceux-ci a d'ailleurs eu pour effet d'accélérer le mouvement de professionnalisation du milieu associatif, l'obligeant à mettre sur pied continuellement des stratégies d'extension de ses "parts de marché" pour survivre. Ceci signifie-t-il que les associations deviennent "des auxiliaires de l'action publique" (Eme, 2001, p.47), perdant par là même leur capacité de contre-pouvoir ? La réponse à cette question est complexe, l'analyse du positionnement des associations de défense des locataires dans le "dossier conseil consultatif des locataires" le montre bien.

Longtemps *persona non grata* dans les logements sociaux, les associations y mettent un pied en devenant, dans certaines cités sociales, les opérateurs des projets d'accompagnement social. Cette pénétration s'est faite moins grâce aux sociétés locales de logements sociaux qu'au pouvoir régional :

"On a plus fait appel à nous pour être le cheval de Troie du pouvoir régional dans les sociétés de logements sociaux que pour faire de l'accompagnement social" (une intervenante sociale).

Les associations, qui n'ont pas participé à l'élaboration du projet du conseil consultatif des locataires mais qui ont été invitées à faire entendre leur point de vue lors des débats parlementaires, reprochent au dispositif prévu par l'Ordonnance son caractère formel et la lourdeur de la procédure faisant fonctionner le conseil consultatif sur un mode finalement très proche du mode représentatif.

Elles lui reprochent aussi sa temporalité qui est davantage celle du politique que celle du social. Selon elles, il serait préférable de soutenir les initiatives existantes plutôt que de créer une nouvelle structure née hors de toute demande sociale. C'est en les soutenant que va finir par s'imposer le conseil consultatif des locataires et non l'inverse. Mais la temporalité du politique obéit à un rythme plus pressant que celui du social et son volontarisme s'impose aux réalités locales.

Les associations voient encore l'instauration des conseils consultatifs des locataires comme une manière de les mettre hors-jeu. Elles n'ont pas tort de le penser : certains parlementaires affirment vouloir atténuer, grâce à ce dispositif, la légitimité associative et s'atteler ainsi à nouer des liens directs avec les citoyens et leurs représentants élus, enfin débarrassés de ces médiateurs inutiles que sont les associations, du moins quand elles sont suffisamment éloignées des lieux qu'ils occupent pour jouer un rôle de contre-pouvoir. Si elles ont peur du hors-jeu, c'est aussi parce qu'elles voient s'ouvrir un nouveau marché, celui de la formation des délégués élus au sein des conseils consultatifs des locataires. Pour y prétendre, elles doivent en accepter les principes et les modalités de fonctionnement. Conscientes d'être instrumentalisées par des autorités régionales désireuses de pénétrer les sociétés locales de logement social et d'être les "pompiers du social", elles invoquent cependant leur capacité à se créer des marges de manœuvre, à contourner les missions qui leur sont confiées ou à poursuivre en même temps des objectifs de pacification sociale et d'élaboration de revendications sociales. Si instrumentalisation il y a, elle serait donc réciproque. Cette réciprocité ne garantit cependant pas des relations égalitaires puisque les règles du jeu sont fixées par le système politique.

Citoyens et politique : vers de nouveaux liens ?

La crise de la légitimité du politique est particulièrement aiguë dans les cités sociales. Nombre des "anciens" habitants des logements sociaux³ se sentent trahis et abandonnés par ceux qu'ils ont élus. L'arrivée de nouveaux habitants, souvent des familles d'origine immigrée, en est la preuve flagrante. Mais ces locataires de longue date critiquent aussi la mise à l'écart, dans un contexte de "nouvelle culture politique", des politiciens locaux avec qui ils entretenaient jusqu'alors des liens clientélistes qui les mettaient en situation de surplomb et leur octroyaient le statut de "fils préférés" (Schaut, 2003). Cette frustration se traduit par une défiance généralisée à l'égard du système politique en général, par des manifestations de sentiments poujadistes et xénophobes, voire par un vote d'extrême droite. Cependant, et de manière à première vue paradoxale, elle se manifeste aussi par des demandes de protection à l'égard du politique, d'autant plus

3. Il s'agit de personnes habitant les logements sociaux avant l'introduction du nouveau code de logement en 1993.

fortes que ces habitants sont à l'écart de réseaux familiaux et communautaires. Si le lien entre ces habitants des quartiers populaires et les instances politiques est distendu, aucune des parties n'y a donc renoncé, au contraire. Les nouveaux dispositifs en offrant une place importante aux activités communicationnelles sont une occasion de reprendre langue, au sens propre du terme, avec les habitants et, surtout, avec ces "anciens" habitants.

Pour s'imposer, la nouvelle configuration qui se construit entre le système politique, les associations et les habitants des quartiers populaires s'appuie sur l'espace du quartier. On l'a vu, le travail socioculturel de proximité n'est pas récent. Depuis les années 1970, des associations ou des groupements de fait ont mené, à partir du quartier, des actions socioculturelles. Or, dès le début des années 1990, les modes d'action publique se relocalisent par le bas et incorporent les thèmes et les lieux chers à ces mouvements sociaux. Le quartier qui était auparavant, du point de vue des acteurs politiques, un espace relativement marginal, voire totalement abandonné, comme c'était notamment le cas des quartiers populaires urbains, devient un lieu central des nouvelles politiques. Garde-t-il la même signification qu'auparavant ?

Un espace de choix : le quartier

L'investissement politique dans l'espace local, plus particulièrement dans les quartiers populaires, repose à la fois sur une croyance et sur une impuissance. Puisque ce sont dans ces quartiers populaires que se posent les problèmes liés à l'exclusion sociale, c'est là que les solutions doivent être trouvées et des nouveaux dispositifs mis en place. L'espace du quartier est perçu comme capable de constituer, pour ses habitants, un lieu susceptible de faire sens, de créer du lien social et de construire une identité collective (Genestier, 1999, p.145). Cependant cette croyance dans les "compétences" de l'espace local fait fi du rapport ambigu que les habitants entretiennent avec lui. Ainsi aux yeux des jeunes, le quartier est certes un refuge face à un ailleurs non maîtrisé, mais il est aussi un marqueur social qui les stigmatise et un aimant qui les ramène constamment à l'immobilité et qui les empêche d'aller ailleurs et de s'en sortir.

"Les gens sont dans la lune, et nous on est toujours là, à discuter dans la rue, à aller et venir" (un jeune bruxellois).

Les "anciens habitants" des quartiers populaires partagent cette même ambivalence : le quartier, lieu d'identification forte et fière, est devenu maintenant symptôme et producteur de précarité sociale tout en restant une des dernières ressources maîtrisables. De plus, tous les habitants d'un quartier ne développent pas forcément une relation au quartier qui donne sens à leurs expériences sociales, qui les y résume entièrement. Celles-ci peuvent se construire au travers de réseaux d'appartenance qui font fi des frontières des territoires physiques. L'am-

bivalence du rapport au quartier et l'existence de tels réseaux sont niés par le principe de territorialisation de ces nouveaux dispositifs, avec dès lors le risque que ceux-ci contribuent à l'enfermement spatial de groupes de population déjà captifs, ainsi qu'au développement d'une logique de l'entre soi (Schaut, 2003).

Ce mouvement de territorialisation témoigne tout autant de l'impuissance du système politique national à traiter des questions liées à la redistribution des ressources socio-économiques obéissant de plus en plus aux principes de la mondialisation et de son "dé-saisissement" volontaire au profit d'institutions supra-nationales politiques ou économiques (Gobin, Arcq, 2002) et de sa difficulté à répondre aux questions que lui posent les quartiers populaires en matière par exemple de redistribution et de reconnaissance. En faisant de l'espace local "à la fois le problème et la solution" (Genestier, 1999), le système politique rend aussi possible l'externalisation de ses propres responsabilités :

"Créons les conseils de locataires et on verra ce que les gens en font (...) si ça ne marche pas on ne pourra pas dire qu'on n'aura pas essayé" (un responsable politique).

Ce discours quasiment auto-prédictif et auto-déresponsabilisant rend plausible le risque d'un mouvement en cascade de responsabilités qui fait in fine rejaillir sur les habitants eux-mêmes le poids de leur quotidien. Si la territorialisation des responsabilités signifie bien la déresponsabilisation des autres échelles d'intervention, alors on peut s'accorder avec l'hypothèse selon laquelle le discours sur la participation et l'autonomie masquerait une "mutation des modes de contrôle" vers l'espace local et l'(auto)-encadrement socioculturel. Il nous informerait sur "(les nouvelles formes) contemporaines de gestion des populations à risques ou problématiques" (Franssen, 2002, p.86 ; Genard, 2001). Sur le terrain cependant, par les capacités de contournement que développent les acteurs et par le poids que peut avoir l'épaisseur du social, le travail de proximité autorise aussi l'émergence d'innovations et de revendications. Mais celles-ci ne sont pas toujours relayées auprès d'autres niveaux de décision, pour des raisons techniques (parce que ces nouvelles revendications saturent les services administratifs qui ne peuvent y répondre) ou politiques (elles sont délégitimées pour cause de poujadisme).

Ainsi l'élaboration d'une nouvelle configuration d'acteurs revisite l'espace local du quartier, parfois l'y condamne et repose sur une plus grande intégration dans le système politique du secteur associatif et sur une logique socioculturelle visant à refaire du lien social entre les habitants, mais aussi du lien politique entre les habitants et le politique. L'accroissement du nombre d'acteurs, dans un jeu dont les procédures ont été définies par le politique, permet la création d'un monde commun et prévient les oppositions (Blondiaux, 2001, p.88). Sans qu'il soit nécessaire d'attribuer un quelconque machiavélisme aux acteurs du système

politique, tiraillés entre un réel souci d'ouverture vers la société civile et la volonté de préserver leur pouvoir, l'incorporation nuirait donc à l'expression de revendications et de conflits et à la création de lieux de contre-pouvoirs. Cependant on pourrait objecter que l'ouverture du système politique à la société civile rend le jeu autrement plus complexe. Dans le cas du conseil consultatif des locataires, les associations sont intervenues quand les règles se construisaient encore. En pratiquant "l'entrisme", elles en détournent le sens. Les habitants se font entendre ailleurs que dans leur quartier, ce qui rend possible la généralisation de leurs revendications dans l'espace public. Finalement, la césure instaurée entre les mondes est sans doute trop tranchée et fait fi des perméabilités, ne serait-ce qu'en termes de trajectoires professionnelles et personnelles, des représentants du social et du politique. Il existerait donc bel et bien : "(un nouvel) espace de dynamisation réciproque de l'action publique, des associations (et des habitants), [...] mais sa concrétisation est paradoxale" (Caillé et Laville, 2001, p.11).

Pour tenter d'affiner l'analyse proposée, il est opportun de la confronter aux pratiques de terrain. On pourra ainsi comprendre plus précisément l'articulation entre les déterminants macro-structurels et cette épaisseur du social qui se construit au croisement des interactions quotidiennes des acteurs présents et des logiques institutionnelles qu'ils emportent avec eux. Cependant cette confrontation pose un problème méthodologique important. Les arrêtés d'application de l'Ordonnance régionale n'ayant pas encore été promulgués, les élections des nouveaux conseils consultatifs des locataires n'ont pas encore eu lieu⁴. L'analyse qui suit concerne donc uniquement les conseils consultatifs des locataires pionniers, mis sur pied dans les logements sociaux de la Ville de Bruxelles⁵. Entre les deux "générations", des changements devraient avoir lieu⁶. L'avenir dira s'ils influenceront les pratiques de terrain.

Des enseignements ambigus

L'analyse des nouvelles politiques de la ville de Bruxelles dévoile l'importance prise par la dimension communicationnelle. Les promoteurs politiques du conseil consultatif des locataires ne s'y trompent pas quand ils évoquent les ver-

4. Les arrêtés d'exécution n'ont pas encore été signés en ce début de l'année 2003.

5. Des entretiens ont été menés auprès de délégués de locataires, de travailleurs sociaux et de directeurs de sociétés bruxelloises de logements sociaux. Une analyse secondaire des procès-verbaux de réunions de délégués a également été menée (de 1992 à 1998). Nous n'avons pu suivre des conseils consultatifs in vivo parce que celui que nous analysions de plus près avait été dissous et que nous attendions l'élection des nouveaux conseils qui était soi-disant imminente...

6. La nouvelle Ordonnance prévoit que les délégués soient formés, qu'ils informent les habitants des résultats de leur travail et que la société locale de logements sociaux motive son point de vue à propos des avis rendus par le conseil.

tus de la communication pour faire baisser les tensions dans les quartiers. Comment cela se passe-t-il concrètement ? Qui accède au statut de délégué ? Qui parle et à qui ? Pour dire quoi ? Mais aussi qui écoute ? Pour en faire quoi ?

Qui parle ?

Ceux qui s'expriment par le biais des conseils consultatifs des locataires sont rares, que ce soit en tant que délégués ou en tant que votants. Il est et il reste difficile de trouver des candidats⁷. Les habitants des logements sociaux se mobilisent peu ou alors sur des problèmes qui les touchent personnellement et qui concernent bien souvent un aspect financier, comme le calcul des charges par exemple. Cette forme de mobilisation est souvent délégitimée sous prétexte qu'elle serait égoïste et dénuée de perspective collective, seule forme noble de la mobilisation. C'est ignorer les difficiles conditions d'existence des habitants des logements sociaux, souvent englués dans des problèmes financiers et affectifs. C'est oublier un peu vite comment se forment les mobilisations collectives, les locataires ne se mobilisant que quand leur situation risque de devenir encore plus précaire. La défection dans la prise de parole et le repli vers l'espace privé sont vécus comme une trahison par le politique. Pourtant, ils constituent aussi un espace de remobilisation des énergies, pour des affaires qui paraissent autrement plus importantes : "une réserve d'influence et de pouvoir politique qu'ils peuvent utiliser (...) lorsque leurs intérêts vitaux sont directement en jeu" (Hirschman, 1995, p.56-57). Par ailleurs, à côté de l'analyse invoquant le repli individualiste pour expliquer l'absence de mobilisation collective, la non-participation des habitants des logements sociaux pourrait aussi être perçue comme un acte de résistance face à la tentative de "moyenniser" les plus précaires, tenus d'adhérer à des valeurs comme la collectivisation des intérêts et la responsabilisation.

Les rares candidats et votants font majoritairement partie de ceux que l'on a déjà appelés "les anciens habitants" : une majorité d'hommes, assez âgés, d'origine belge, installés depuis longtemps dans les logements sociaux. Selon des personnes-ressources rencontrées, ils ont le profil de "forte tête", souvent xénophobes et poujadistes. Ils cherchent, en jouant au potentat local, à obtenir un surcroît de pouvoir via leur statut de délégué. Ces déçus de la politique, qui s'estiment abandonnés, investissent aussi ces nouveaux lieux pour se rappeler au bon souvenir des autorités locales et pour montrer qu'ils sont toujours là. Les absents sont surtout les jeunes et les personnes d'origine immigrée, pourtant majoritaires dans les logements sociaux.

7. En juin 2000, lors des dernières élections dans une cité bruxelloise de logements sociaux, sur 1 440 foyers, 6 candidats et 98 votants se sont présentés.

Quelles paroles ? Quelle écoute ?

Dans les réunions des conseils consultatifs des locataires, les paroles collectives sont rares, au contraire des paroles individuelles, proscrites par la nouvelle Ordonnance. Les délégués ne s'écoutent pas entre eux, l'enjeu étant de retrouver une place, la plus grande possible, face aux autres délégués du conseil, face aux sociétés de logements sociaux et face aux autorités locales. Ils n'ont pas toujours le souci d'informer les habitants comme si le savoir, qui est une ressource octroyant du pouvoir et une place dans le jeu social, ne se cédait pas facilement. On est donc loin ici de l'idéal communicationnel "habermassien", et de la confrontation dialogique qui le soutient, poussant les acteurs en présence à opter pour le meilleur argument possible sans exclure quiconque du débat (Blondiaux, Sintomer, 2002, p.17-35).

L'analyse des procès-verbaux des réunions d'un conseil dans une cité sociale bruxelloise confirme le primat de la logique individuelle des délégués. Mais elle montre aussi le peu d'écoute des sociétés gestionnaires et la difficulté pour les deux acteurs en présence de trouver un langage commun. Un des premiers sujets abordés lors d'un conseil porte sur l'augmentation des loyers des logements sociaux. Les délégués diffusent l'information via un journal. La réaction de la direction est immédiate et vive : *"laisser passer l'extrait du journal est dangereux et autodestructeur pour la cité"*. Dans le même temps, la direction ne peut s'empêcher de trouver risible le logo choisi par le conseil pour se représenter. Les demandes formulées par les délégués seront souvent réfutées par la société, car telle demande n'est pas de la compétence de la société, telle autre est irréaliste ; ou encore, tout en étant parfois prise en compte, la demande est déclarée nulle et non avenue :

"Il est un fait que les petite affaires personnelles n'entrent pas en ligne de compte. Ce que la société désire c'est que, si la plainte est formulée, elle le soit par un ensemble de locataires" (le directeur de la société).

Au fur et à mesure que le temps passe, le ton du conseil est de plus en plus à la dénonciation et à la demande de contrôle des comportements des co-locataires : on dénonce un voisin qui a cloisonné le garde-fou de son balcon sans avertir la société ; un autre qui s'est fait livrer le mazout à 5 heures du matin ; des enfants qui ont fait une fausse collecte ; une famille pose problème, une pétition visant à l'expulser est alors organisée. Les sujets collectifs, pourtant rares, semblent fâcher le bailleur social, le recours à l'argument de la parole collective n'étant utilisé par ses représentants que pour délégitimer les demandes individuelles. D'ailleurs ceux-ci réagissent plus favorablement et plus rapidement aux dénonciations qu'aux demandes les concernant, faisant jouer aux membres du conseil le rôle de police des populations et de courroie de transmission.

Par ailleurs, comment expliquer ce refus systématique, et inscrit dans l'Ordonnance, de la parole individuelle ? En quoi est-elle "politiquement incorrecte" ? Sans doute les initiateurs politiques du projet, s'inscrivant résolument dans une logique de représentation et donc de collectivisation d'intérêts individuels, la transfèrent au sein des modalités de fonctionnement de ces nouveaux lieux de participation. En tout cas, pour y être audible, la parole doit être collective et constructive. "Il y a nécessité publique de généraliser la plainte et la cause" (Boltanski, 1984, cité par Blondiaux, 1999b, p.57). La parole doit être dépassionnalisée, objectivée par le nombre supposé de positions qui la précèdent et qu'elle est supposée synthétiser. Elle doit être "désindexicalisée" (Cardon et alii, 1995 p.14). Le "nous" doit primer sur le "je", la parole doit être déchargée de toute affectivité, énoncée sur un ton clair et compréhensible par tous. Ces prérequis font l'impasse sur l'inégale capacité à donner à la parole ce caractère généralisable. Celle-ci n'est pas innée et ne se distribue pas de manière aléatoire dans la population.

Les effets du débat, ou les vertus de la "tchatte"

Ces critères de sélection des bonnes et des mauvaises demandes peuvent avoir des effets dévastateurs sur la dynamique des lieux de participation en provoquant un désinvestissement progressif de la part de leurs membres, des formes d'autocensure et l'augmentation de réflexes poujadistes. Dans le même temps, ils permettent aux responsables administratifs et politiques qui édictent les règles de la bonne parole de garder la maîtrise du débat. À l'aide d'un argument qui est socialement et politiquement légitimé, à savoir la nécessaire représentativité des demandes, il permet de se débarrasser de revendications dérangeantes, ou qui sont suffisamment nombreuses pour saturer les systèmes de gestion administrative.

Le conseil consultatif des locataires est aussi un espace tampon entre, d'une part, les demandes des habitants ou de certains d'entre eux, quand celles-ci sont relayées, et, d'autre part, les sociétés locales de logements sociaux. Quand les demandes formulées ne sont pas entendues, les délégués en sont tenus pour responsables par les habitants : "*pendant ce temps, dit une déléguée, la société de logements sociaux reste blindée*".

Cependant, si ces effets objectifs et non nécessairement intentionnels peuvent aider à prévenir des tensions et à les neutraliser, un tel lieu peut aussi se transformer en boîte de Pandore : "*Le politique, dit l'un des initiateurs de l'Ordonnance, risque d'être dépassé par ce qu'il a lui-même créé*". Le dispositif permet la libération de revendications qui, même si elles sont décrédibilisées au nom de leur caractère individuel et de leur poujadisme, existent et peuvent faire pression sur le système administratif et politique. Elles peuvent se rendre visibles dans

l'espace social du quartier et de la municipalité en dehors des canaux officiels⁸. L'outil de la participation permet aux paroles qui sont dites de n'être pas toujours entendues là où les intervenants sociaux et les pouvoirs publics les attendent.

Selon Jean-Louis Genard, l'ambiguïté des nouveaux dispositifs réside dans le fait que, tout en poursuivant des objectifs instrumentaux d'intégration et de cohésion, de gestion et d'encadrement des plus précaires, ils font appel à des méthodes, nées dans les années 1960/1970, dans des contextes où culture rimait d'abord avec émancipation, libération et subversion. En cherchant à gérer culturellement les méfaits de l'exclusion sociale, les initiateurs des nouveaux dispositifs permettent l'expression et la libération de plaintes, de demandes de reconnaissance, de revendications. "Un tel travail culturel, qui se déploie dans le médium du langage, de l'expression et de la communication va inévitablement renvoyer vers les responsables sociaux, politiques, (...) des questions qui exigent des réponses" (Genard, 1999). Mais, ceux-ci sont-ils à même d'y répondre et ces questions sont-elles politiquement audibles ?

L'analyse des premiers conseils consultatifs des locataires n'est sans doute pas représentative de tous les lieux de participation, ni même de ce qu'ils deviendront avec la nouvelle Ordonnance. Mais des études empiriques, menées essentiellement en France, illustrent souvent les mêmes lourdeurs et les mêmes difficultés pour créer un véritable lieu de dialogue qui fasse poids sur les modes de décision⁹. L'étude des conditions concrètes de mise en place et de déroulement d'un tel dispositif dévoile la prégnance des rapports de force tant à l'intérieur du groupe des délégués qu'entre les délégués et les représentants des sociétés locales de logements sociaux. Elle met aussi en évidence le "cens social" qu'opère un tel dispositif en excluant des groupes sociaux et en édictant les critères définissant les demandes légitimes (Neveu, 1999, p.11). Mais cette même étude évoque aussi, insuffisamment sans doute, la force de l'épaisseur du social qui contourne et se réapproprie le dispositif pour en extraire des ressources nouvelles, même s'il faut se garder de surévaluer son efficacité face à des conditions macrostructurelles produisant de puissants effets objectifs.

Conclusion

L'institutionnalisation des conseils consultatifs des locataires illustre l'élaboration de ce que Loïc Blondiaux nomme la "*nouvelle grammaire de l'action*"

8. En Région bruxelloise, un comité de quartier, mis sur pied avec l'aide financière des pouvoirs publics, a créé un journal qui se fait si bien l'écho des revendications que l'intervenante sociale aidant ce comité à se constituer a reçu un appel du cabinet du Ministre lui enjoignant de freiner son ardeur, de "*mettre le couvercle sur la marmite*".

9. Voir la bibliographie en fin d'article.

publique” (2002, p.19) : relocalisation par le bas, multiplication d'actions à forte teneur socioculturelle et communicationnelle, mise sur pied d'une nouvelle configuration actorielle qui démontre l'ouverture du système politique à la société civile tout en favorisant l'incorporation des acteurs qui la représentent et la neutralisation de la “critique artiste”. L'analyse à la fois des évolutions macropolitiques, des débats parlementaires et des pratiques de terrain montre toute la complexité des transformations à l'œuvre. Pour les acteurs du système politique d'abord, l'institutionnalisation d'un tel dispositif rencontre différents objectifs : leur volonté est tout autant de trouver de nouvelles formules démocratiques, de partir autrement à l'écoute des citoyens que d'asseoir leur autorité, de la relégitimer et d'éviter les conflits. À première vue, de tels objectifs ne sont pas *a priori* contradictoires. Pourtant, s'ouvrir à la société civile en respectant son autonomie, n'est-ce pas accepter de courir le risque de perdre une parcelle de son autorité ? Dans le cas du conseil consultatif des locataires, l'ouverture du jeu démocratique ne semble pas toujours garantie, par contre elle semble souvent crainte.

Les rapports entre le milieu associatif et le système politique sont eux aussi complexes. Les uns s'engagent dans ces nouveaux dispositifs en quête de relégitimation, les autres en quête de nouveaux espaces de travail et de nouvelles compétences. Cet engagement montre que le système politique, parce qu'il est aussi investi par des anciens militants des nouveaux mouvements sociaux et parce qu'il est en recherche de nouvelles réponses politiques, ne s'est jamais tant ouvert. Les associations ont été entendues lors des débats parlementaires, les “forteresses” que sont les sociétés locales de logements sociaux sont de plus en plus perméables au travail social et socioculturel. Les influences s'avèrent donc réciproques. Mais elles sont et restent asymétriques. Enfin, l'ambivalence est aussi au cœur de l'analyse des pratiques de terrain, quand elle révèle à la fois la difficulté qu'ont les acteurs en présence de jouer le “jeu dialogique”, l'existence de rapports de force inégaux et comment de tels lieux libèrent des plaintes, des revendications et des attentes dont les acteurs politiques ne savent pas toujours que faire.

Cette analyse met au jour au moins quatre pistes de réflexion. Tout d'abord elle interroge la manière dont le système politique permet à la société civile “qu'il doit représenter, de s'organiser indépendamment de lui” (Gauchet, 1998, p.125). Son ouverture à la société civile doit passer par le respect de son autonomie et de sa temporalité. Cela concerne aussi bien le milieu associatif que les habitants constitués en comités de quartier, ou en conseils consultatifs des locataires ; ceci même si l'un est subventionné et si les autres se coalisent dans des lieux créés par le système politique. Une forme de coopération conflictuelle doit s'établir entre toutes les parties, dans le cadre d'un débat ouvert aux oppositions et aux points de vue divergents d'acteurs (Van Campenhoudt, 1981). Elle oblige ensuite à pen-

ser l'introduction de tiers (associations, administrations, experts, entreprises) réellement assurés de leur autonomie, au sein des relations qui unissent les habitants des cités sociales et les représentants politiques. L'urgence dans les logements sociaux est bien réelle. Pour les "anciens" habitants, le bailleur social, parce qu'il est l'acteur "politisé" le plus proche, est tenu pour responsable de tout, de l'ordre public, de la propreté, de leur solitude et ... de l'état de la planète ! En continuant à en faire l'acteur central, y compris dans des dispositifs socioculturels, en lui faisant endosser des responsabilités qui ne sont pas les siennes, ne risque-t-on pas de prolonger une forme de clientélisme et de dépendance ? Le nouveau conseil consultatif des locataires pourrait être l'occasion d'expérimenter cette triangulation.

L'analyse des conseils consultatifs des locataires montre aussi la nécessité de trouver des enjeux médiateurs susceptibles de faire sens pour les habitants et les représentants du système politique, ainsi qu'un langage et une temporalité communs pour les concrétiser. Le conseil consultatif des locataires pourrait constituer un lieu d'expression de tels enjeux, mais ceux-ci tardent à se dire. À quelles conditions pourraient-ils se penser et s'élaborer concrètement ? Enfin, le conseil consultatif des locataires révèle une nouvelle lecture de l'espace et des échelles d'intervention pertinentes, faisant de l'espace local à la fois un lieu de départ et un lieu d'arrivée ou d'aboutissement de ces débats. Or la réflexion sur les échelles d'intervention ne devrait-elle pas avant tout porter sur les relations entre le local et les autres échelles du territoire ? Le retour du local, l'attention portée aux habitants des quartiers populaires, le recueil de leurs paroles, de leurs revendications, mais aussi de leurs silences et de leurs absences, doivent s'accompagner de l'ouverture de l'espace du quartier vers les autres espaces, *y compris l'espace public politique* : "La possibilité d'une montée en généralité apparaît cruciale" (Sintomer, Bacqué, 2001, p.154). Ce n'est sans doute qu'à ces conditions qu'un lieu de participation tel que le conseil consultatif des locataires a des chances d'aider à "démocratiser la démocratie" et à inventer de nouvelles formes de réflexivité citoyenne.

Références bibliographiques

- BLONDIAUX L. (1999a), "Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier", in CRAPS et CURAPP, *La démocratie locale, représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, p. 367-404.
- BLONDIAUX L. et LEVEQUE S. (1999b), "La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XXe arrondissement", in NEVEU C. (éd.), p. 17-83.

- BLONDIAUX L. (2001-2002), "La délibération, norme de l'action publique contemporaine ?", *Projet*, n° 268, p. 81-90.
- BLONDIAUX L. et SINTOMER Y. (2002), "L'impératif délibératif", *Politix*, Vol. 15, n° 57, p. 17-35.
- BOLTANSKI L. et CHIAPELLO E. (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- BOLTANSKI L. (1984), "La dénonciation", *Actes de la recherche en Sciences Sociales*, n° 51.
- CAILLE A., et LAVILLE J.L. (2001), "Introduction", in LAVILLE J.L., et alii, 2001, p. 7-13.
- CARDON D., HEURTIN J.P. et LEMIEUX C. (1995), "Parler en public", *Politix*, n° 31, p. 51-19.
- EME B. (2001), "Les associations ou les tourments de l'ambivalence", in LAVILLE J.L. et alii., 2001, p. 27-58.
- FRANSSEN A. (2002), *L'Aide à la jeunesse à l'épreuve de la (dé)judiciarisation*, Rapport de recherche, Bruxelles, Conseil d'Arrondissement de l'Aide à la Jeunesse de Namur et Facultés Universitaires Saint-Louis, avec le soutien des Services fédéraux scientifiques, techniques et culturels.
- GAUCHET M. (1998), *La Religion dans la démocratie : parcours de la laïcité*, Paris, Le Débat, Gallimard.
- GENARD J. L. (1999), "Culture et politique", *La Revue Nouvelle*, n° 1, tome 109.
- GENARD J.L. (2001), *Culture et politique*, Bruxelles, Labor.
- GENESTIER P. (1999), "Le sortilège du quartier : quand le lieu est censé faire lien", *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 82, p. 142-153.
- GOBIN C. et ARCQ E. (2002), "Entre participation et disciplinarisation du social, quel projet politique pour l'État belge ?", Texte de présentation du 2ème colloque de l'Association Belge de Sciences Politiques, Bruxelles, 15.3.2002.
- HIRSCHMAN A. (1995), *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard.
- LAVILLE J.L., CAILLE A., CHANIAL P., DACHEUX E., EME B. et LATOUCHE S. (2001), *Association, démocratie, société civile*, Paris, La Découverte.
- NEVEU C. (éd.), (1999), *Espace public et engagement politique*, Paris, L'Harmattan.
- OFFE C. (1997), *Les démocraties modernes à l'épreuve*, Paris, L'Harmattan.
- SCHAUT C. (2001), "Les nouveaux dispositifs de lutte contre l'exclusion sociale et l'insécurité en Belgique francophone : orientations, mise en œuvre et effets concrets", *Sociologie et Sociétés*, Vol. XXXIII, n° 2.

- SCHAUT C. (2003), "Le traitement politique de l'insécurité en Belgique", *Cahiers Internationaux de Sociologie*, (à paraître).
- SINTOMER Y. et BACQUÉ M. H. (2001), "Gestion de proximité et démocratie participative", *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 90, p. 148-155.
- VAN CAMPENHOUDT L. (1981), " La délinquance comme processus d'adaptation à une décomposition des rapports sociaux : repères sociologiques ", in ANNET J.M., CARLIER G., CARTON J., COLLET F., DELVILLE J., DUHAYON Y., MERCIER M., RYELANDT G. et VAN CAMPENHOUDT L., *Animation en milieu populaire, fédération des maisons de jeunes en milieu populaire*, Bruxelles.

Les chemins tortueux de l'expérience démocratique marocaine à travers les bidonvilles

Françoise NAVEZ-BOUCHANINE

Depuis les années 1970, un mouvement critique, partiellement porté par la recherche en sciences sociales¹, a contribué à montrer, à une échelle internationale, l'inadéquation sociale, économique et culturelle des politiques urbaines. Il a, entre autres, mis en évidence l'exclusion sociale et les échecs matériels des projets qui résultaient de leur mise en œuvre. Des tentatives de réforme s'en sont suivies, évoluant peu à peu de l'objectif d'adéquation sociale à celui d'*implication politique* : l'idée d'une simple prise en compte par des entités dirigistes éclairées faisait ainsi place à celle d'une *participation démocratique* des habitants aux décisions. Si nombre d'acteurs publics ont vu dans cette évolution une opportunité de se dégager de leurs responsabilités, d'autres l'ont clairement com-

1. On peut rappeler par exemple l'impact des travaux de Turner sur le premier sommet mondial Habitat I de Vancouver en 1976, ou encore l'introduction, à la Banque Mondiale, de procédures d'analyse sociale des projets, effet de l'incorporation de chercheurs tels que Cernea (1985, 1997) ou Salmen (1987).

prise comme une voie d'accès à la citoyenneté et à la démocratie : c'est ainsi que cette évolution a été revendiquée ou saluée par la société civile, et notamment dans les sommets et conférences internationaux comme Rio (1992), Copenhague (1995), Porto Alegre (2001) ou Johannesburg (2002).

Beaucoup de ces réformes semblent toutefois factices car bâties sur une vision mécanique et surplombante du changement social, urbain et politique (*Habitat Debate*, 2000 ; Fayman, 2001). En ce qui concerne la prise en compte, on peut souligner, au-delà du problème épistémologique posé par l'impératif de prédiction à partir d'un diagnostic a priori, une constante de nombreux projets : "*faire taire le peuple et parler à sa place*" (Callon et alii, 2001, p.157). Dans le contexte urbain de nombreux pays en développement, cela signifie plus précisément moderniser l'environnement des gens *malgré* eux et attribuer la responsabilité des échecs à leur prétendue arriération. Quant à la *participation*, c'est l'absence d'analyse politique qui semble avoir fait défaut à ses initiateurs : mise en œuvre dans des contextes nationaux peu acquis au fonctionnement et aux valeurs démocratiques, elle est expérimentée dans des projets qui apparaissent comme de véritables isolats, condamnés à être vite repris par l'ambiance générale. À l'échelle locale, l'approche participative est portée par des représentations un peu angéliques de la "communauté homogène", sans clivages ni conflits internes, occultant les rapports de force qui régissent les groupes concernés ; ceux-ci travaillent alors de l'intérieur les "réformes" introduites, générant de nouvelles tyrannies sous couvert d'apparences démocratiques (Guijt et Kaul Shah, 1998 ; Cooke et Kothari, 2001 ; Rabinovich, 2002).

Mais qu'advient-il de ces réformes lorsqu'un changement plus général des valeurs politiques se profile dans un pays comme le Maroc, où dominaient jusque-là des politiques très autoritaires ? En 1998, un gouvernement dit d'alternance y était formé, conduit par un ancien opposant politique au Roi Hassan II, le socialiste Youssoufi. Ce gouvernement devait instaurer une transition politique et mettre un terme à une période de fermeture, explicitement désignée aujourd'hui sous le vocable "années de plomb". Son programme politique était clair : accélérer la mise en place de formes de gouvernement démocratiques, développer une "démarche participative" et "l'implication des acteurs économiques et sociaux" comme "fondements d'une confiance durable" (*Critique Économique*, 2002, p.305ss.) entre le pouvoir et les citoyens. Cette perspective de changement a favorisé l'émergence d'un débat public sur la place que devraient occuper les habitants et les acteurs locaux dans les décisions d'aménagement urbain.

Malgré des intentions de changement et un affichage de préoccupations sociales, les réformes des politiques urbaines se sont assez vite heurtées à des limites concrètes, liées notamment aux conditions de leur mise en œuvre. Les

aléas et les contradictions de cette dernière sont éclairants sur le sort des tentatives de "démocratisation" des politiques publiques dans une société où dominent des rapports sociaux autoritaires et où les anciens modes de régulation socio-politique sont encore prégnants. C'est particulièrement clair dans le cas des interventions publiques en bidonville. Ces projets continuent à accorder la priorité aux problèmes de mise en ordre spatiale et ils ont bien du mal à rompre avec les modes autoritaires d'intervention. Ceci réduit la participation à des *procédures formelles autour d'objets résiduels*. Le changement politique a introduit une compétition entre deux objectifs apparemment antinomiques : l'éradication des bidonvilles pour les mettre aux normes, et le montage concerté d'un projet spatial ménageant les couches défavorisées. La contradiction se règle au détriment du second.

Ces tentatives de réforme permettent de prendre la mesure de l'hétérogénéité qui caractérise les intentions et les pratiques des acteurs publics concernés : techniciens, cadres et agents du Ministère de l'Intérieur, élus locaux. Les "formes participatives" sont tantôt cantonnées à des décisions insignifiantes, tantôt tronquées. Mais certains acteurs publics ont la volonté de faire advenir la démocratie, relayant le discours et les actions des associations et des mouvements de contestation mobilisés autour des mots d'ordre de justice sociale, de droits de l'homme ou de transparence des modes de gouvernement². Ce volontarisme peut apparaître naïf, ou en tout cas peu réaliste par sa croyance dans des effets intentionnels, quasi mécaniques³. Machiavélique ou sincère, l'introduction de formes participatives génère toutefois des changements sociaux qui sont loin d'être négligeables. À court terme, ces procédures ne semblent nullement donner naissance à un processus démocratique. Elles ont pourtant des effets notables sur les représentations, demandes et expressions de ces dernières. Elles pourraient donc avoir, à plus long terme, des effets sur l'évolution politique en général.

Le présent article n'a pas pour ambition d'analyser l'ensemble des processus qui ont pu être engagés au nom de cette ouverture participative. Mais, en questionnant certains aspects de leur mise en œuvre, il s'attache à montrer la complexité des changements induits. Il le fait à partir de l'observation du bidonville dit *Haouma N'çara* à Tanger, observation particulièrement centrée sur les effets sociaux des projets. Il met en évidence la méfiance, les tensions et les conflits engendrés par la mise en œuvre de *formes démocratiques* dans un contexte qui reste largement dominé par d'autres pratiques de régulation sociale et politique.

2. Les médias (journaux, télévision et radio) invitent les citoyens à user à bon escient de leur droit de vote, à combattre les pratiques clientélistes et la corruption. C'est tout à fait inédit dans le paysage marocain

3. Cette croyance renvoie à un débat de fond sur le caractère "essentiellement secondaire" des effets sociaux (Elster, 1987, p.17ss. et p.71ss.). Pour le cas marocain, voir Navez-Bouchanine (2000), Aneur et Filali (1997).

Mais il montre aussi que les habitants ne sont pas dupes de ces formes de représentation et d'intermédiation mises en place par le pouvoir. Ils aspirent à des formes de démocratie participative, mais ne sont apparemment pas en mesure de les organiser à leur niveau, ni de les revendiquer. L'article montre enfin l'impact inattendu qu'ont ces réformes, même tronquées, sur les représentations que les habitants se font des pouvoirs publics, de la justice sociale et de la démocratisation.

Cet article fait la synthèse de deux types de démarche ; D'une part, les travaux menés dans le cadre des programmes de recherche du Laboratoire Urbama, à Tours : *Fragmentation spatiale et urbanité au Maghreb*, de 1995 à 2000 (Navez-Bouchanine, 2000) ; *Effets sociaux des politiques urbaines*, (en cours). D'autre part, l'évaluation sur les interventions en bidonville, entamée à l'arrivée du gouvernement d'alternance, dans le sillage des tentatives de réforme. Cette évaluation a été commandée à l'auteur, en raison de ses travaux antérieurs, par le Secrétariat d'État à l'Habitat et son Agence Nationale contre l'Habitat Insalubre (ANHI). Les objectifs et la démarche ont fait l'objet de longues discussions entre chercheurs et administration pour aboutir à un dispositif intermédiaire entre recherche et expertise. Un important matériau empirique a été collecté entre 2000 et 2001 : 340 interviews et près d'un millier de questionnaires répartis sur dix sites ; le seul site présenté ici, Haouma Nçara à Tanger, est lui-même couvert par 32 interviews approfondies dont 4 collectives, 18 interviews informelles et 17 interviews d'acteurs publics et de personnes ressource. Des conditions de réalisation facilitées par l'adhésion d'acteurs publics motivés, un budget minimal, attestant du statut de chercheurs (et non d'experts) des consultants et une grande liberté d'expression dans les résultats ont conduit, entre autres, à une première publication (Navez-Bouchanine, 2002b). Le matériau recueilli étant loin d'être exploité dans sa totalité, une analyse complémentaire est en cours, dans le cadre d'une action de recherche PRUD (Ministère Français des Affaires Etrangères et GEMDEV). Un retour sur certains sites, dont Haouma Nçara, est également prévu en 2003.

Changement et continuité dans les politiques urbaines

On a beaucoup parlé du Maroc et de sa "transition démocratique" depuis l'avènement du roi Mohamed VI, remplaçant un Hassan II dont le régime était connu pour ses aspects contraignants et répressifs. Au-delà de l'effet médiatique de ce changement de souverain, on ne peut ignorer que de nombreuses transformations l'avaient précédé, en particulier dans le domaine des politiques urbaines et de la gestion des villes (Abouhani, 1988, 1997 ; Ameer, 1994 et 1997 ; Ver-

meeren, 2001 ; El Maoula El Iraki, 2002). Ainsi, malgré les conditions autoritaires de sa promulgation, malgré la confusion longtemps entretenue sur le terrain dans le partage des responsabilités, la charte communale de 1976⁴ a modifié le rapport au pouvoir, notamment par la multiplication objective des instances vers lesquelles les populations peuvent se tourner. La liberté d'association, pourtant inscrite dans la loi sur les libertés publiques dès les années 1950, n'a pu générer de transformations réelles qu'à la fin des années 1980 et pendant la décennie 1990 : un mouvement, certes très inégal et à autonomie très relative, s'est développé vers une *société civile* (El Aoufi, 1992). Cette multiplication objective des pouvoirs au niveau local est loin d'expliquer cette tendance à la démocratisation, mais elle en a constitué une des conditions d'avènement. En cas de problèmes, notamment liés au logement et à la gestion urbaine qui sont pour elles des priorités absolues, ces populations ont plusieurs "destinataires" institutionnels à qui faire entendre leurs revendications, ou auprès desquels exercer des pressions. En deux décennies, ce changement a pu également produire des effets sur les représentations que se font les habitants du pouvoir, des politiques et des actions publiques et sur ce qu'ils peuvent attendre ou revendiquer concrètement. Les aspirations qui en découlent n'ont donc pas émergé de manière récente. Mais elles ont été légitimées par l'arrivée du gouvernement d'alternance et l'affichage fort, par ce dernier, d'une nécessité de changement et de construction d'un "Maroc nouveau". Elles ont ensuite été encore renforcées et accélérées par l'énoncé, dès son accès au trône en août 1999, des priorités affichées par le roi Mohamed VI : droits de l'homme, lutte contre la pauvreté, état de droit, amélioration du statut des femmes.

Assez logiquement, les thèmes de la prise en compte du social et de la participation des habitants et des acteurs locaux aux processus de décision des projets ont été très vite mis en avant. Le "ton", donné dès la déclaration du gouvernement, devait être ensuite concrétisé par la mise en place de nouvelles procédures de formulation et de réalisation des projets, introduites sous le vocable de *maîtrise d'ouvrage sociale* (Secrétariat d'État à l'Habitat, 2002a). Toutefois, malgré leur médiatisation très large, et malgré la référence explicite faite à l'ouverture démocratique, ces tentatives de réforme ne pénètrent qu'avec une très grande lenteur les processus de conception et de mise en œuvre des projets (Navez-Bouchanine, 2002c) : elles sont reléguées au second rang, derrière les préoccupations d'aménagement urbain, derrière la volonté de juguler des développements d'abord considérés comme illégaux, voire anomiques, ou encore derrière la pression à la modernisation et à la mise à la norme internationale.

4. Cette charte institue des conseils communaux élus et elle donne à la commune des pouvoirs, très contrôlés par le gouvernement central, sur la gestion et le développement urbains (Abouhani, 1997 ; Sedjari, 1991).

Les paradoxes et les contradictions de ces “changements” apparaissent particulièrement bien dans les opérations d’éradication des bidonvilles. Le “recasement” est le mode d’intervention en bidonville le plus connu et le plus répandu au Maroc. Proche des opérations *Sites et Services* abondamment décrites dès les années 1970, l’opération consiste d’une part à détruire un quartier bidonvillois, d’autre part à lotir un terrain, à l’équiper et à attribuer les lots aux habitants déplacés. L’objectif recherché est le transfert intégral de la population, les baraques sont donc, en principe, toutes détruites et le site initial revient à un état “virginal”, sur les plans foncier et urbanistique. Sur le site de recasement, les attributaires sont le plus souvent autorisés à construire à leur rythme ; pour beaucoup d’entre eux, cela signifie édifier d’abord une simple enceinte en dur et réinstaller une baraque à l’intérieur, en attendant de pouvoir entamer la construction. Malgré cette tolérance, un pourcentage d’habitants, variable suivant les villes et les sites, n’accède pas au site d’accueil et est remplacé par des couches plus aisées. Ce phénomène de glissement social ou *gentrification*, assez fréquent dans ce genre d’opérations à travers le monde (Rakodi, 1989) concerne au Maroc des taux très variables, allant de 10 à 50 % des lots prévus.

Par comparaison aux autres modes d’intervention, “le recasement” offre deux avantages du point de vue des acteurs publics marocains : faire place nette et ouvrir à une urbanisation normée ; satisfaire plus vite la demande par cession de lots constructibles, contrairement à la construction de logements, plus lourde et plus lente. Il a donc été préféré, au cours des vingt dernières années, à toute autre formule d’intervention et a marqué la politique de résorption au point de parfois se confondre avec elle. Il a également longtemps joui d’une grande popularité auprès des habitants, car étant une promesse d’accès à la propriété, il contribuait à masquer les échecs et les exclus du système.

Si le type d’intervention n’a pas beaucoup varié, des changements sont par contre apparus dans les conditions de sa mise en œuvre. Dans les années 1980/90, les recasements se sont souvent fait “d’autorité”, au sens propre comme au sens figuré. Après une période de préparation plus ou moins longue où les habitants étaient informés de ce qui allait se passer, les représentants locaux du Ministère de l’Intérieur⁵ se chargeaient, en appui aux services techniques concernés, du bon déroulement du transfert, c’est-à-dire organiser la destruction des baraques, le déménagement et l’accueil des ménages, octroyer quelques prestations et aides sur le nouveau site. La réduction et la maîtrise de toute résistance ou manifestation de rejet ou de refus leur incombaient. Les habitants avaient un

5. Le wali et le gouverneur représentent le pouvoir au niveau préfectoral et provincial. Le caïd est leur subordonné, chargé d’un territoire variable qui, en ville, peut comprendre plusieurs quartiers ; le moqqadem (pl. moqqadmins) représente le dernier échelon de cette hiérarchie, au niveau du quartier ; il est l’interlocuteur obligé des habitants en même temps que l’œil et les oreilles du caïd. Dans la suite du texte, ils sont “les autorités locales”.

simple rôle de *figurant* dans le montage de la plupart des projets⁶ (Navez-Bouchanine, 1987; Benkirane, 1993 ; ANHI, 1996 ; Dansereau et alii, 1998). De ce fait, ils entraient en conflit ou faisaient de la résistance passive, imposant des négociations improvisées, prônant le flanc aux critiques d'opacité et d'absence d'équité dans la répartition. Les déplacements excluaient de nombreux ménages, remplacés par de plus favorisés. La résistance des populations de bidonvilles *intra muros* s'est encore renforcée, avec le temps, et avec la multiplication de cas de lotissements périphériques où les conditions d'urbanité sont réduites (Arrif, 1991 ; MHETP, 1997 ; MATEUH, 1998).

Toutefois, sous l'impulsion d'ONG ou de programmes de coopération internationale, et avec la diffusion de certains *mots d'ordre* ayant trait à la participation ou à la gouvernance, des petits projets dits "pilote" ont été mis en place à la même période. Davantage de place y semblait faite à la concertation, à la prise en compte des habitants ou, au moins, à une meilleure information de ces derniers (Secrétariat d'État à l'Habitat, 2002a). L'arrivée du gouvernement d'alternance a, d'une part, facilité la promotion de cet esprit "pilote" au rang de politique nationale et elle a, d'autre part, produit un affichage médiatique fort du lien entre changement politique et nouvelles modalités d'intervention. C'est dans ce contexte que l'opération de déplacement de *Haouma Nçara* à Tanger a été réalisée ; elle a été présentée, au moins jusqu'au moment du transfert des populations, comme un exemple à suivre pour la suite...

Le recasement de Haouma Nçara, "banc d'essai" de la nouvelle politique ?

Petit bidonville (350 ménages au moment du déplacement) datant du protectorat espagnol, en partie durcifié, Haouma Nçara avait, à maintes reprises, fait l'objet de projets de déplacement. Installation "provisoire", peu compatible avec l'image du développement urbain planifié, elle devait, aux yeux des autorités urbaines, céder tôt ou tard la place à une urbanisation moderne. Mais sa taille limitée et la réalisation, dans le voisinage immédiat, de sites d'accueil pour le déplacement de grands bidonvilles plus centraux rendaient parfaitement plausible son intégration à ce projet plus vaste. Une option de simple restructuration

6. Ils avaient toutefois des moyens indirects pour se faire entendre. Informations ou rumeurs pouvaient déclencher des réactions plus ou moins organisées : transitant par divers intermédiaires, le degré "d'acceptation" du projet remontait vers les centres de décision. Ceux-ci pouvaient alors renoncer, modifier ou tenter d'imposer leur solution par la force. Les évictions pures et simples ont été très rares et on note une réelle convergence entre le "produit" proposé (un lot) et le désir d'accès à la propriété des bidonvillois. Aujourd'hui, cette convergence est moindre, les habitants refusant de troquer une baraque située dans un environnement urbanisé, contre un lot et un logement "potentiellement" de meilleure qualité, mais dans une périphérie urbaine jugée désertique.

sur place avait été envisagée dans les années 1980, sans aboutir. Ultérieurement, le caractère inondable de la zone fut avancé en défaveur de cette option. Mais toute idée de déplacement en périphérie étant rejetée par les habitants, aucun projet ne vit le jour. Les inondations de 1996, particulièrement meurtrières, remirent le déplacement à l'ordre du jour. La résistance des habitants s'était toutefois renforcée avec la croissance de la ville, qui rejetait toujours plus loin les sites d'accueil potentiels. Une nouvelle esquisse de restructuration sur place fut alors élaborée, notamment sous l'impulsion de l' élu du quartier. Cette proposition contestait, au passage, le caractère structurel des inondations et faisait l'hypothèse que l'assainissement des quartiers informels surplombant le bidonville réglerait ce problème. Cette esquisse fut jugée irréaliste par les techniciens, en raison d'une trop grande densification du site et parce que la position officielle sur le caractère inondable de la zone restait inchangée⁷.

D'autres raisons semblent toutefois expliquer la préférence des acteurs publics pour un déplacement. Dans les entretiens, ils font notamment état de préoccupations anciennes de sécurité et d'ordre urbains. Carrefour commercial intense, la rue bordant le bidonville était aussi un véritable "point noir" en termes de circulation, en raison de l'animation commerciale, formelle et informelle, régnant sur cet axe reliant directement le centre ville aux nouveaux développements urbains. Cette rue était également réputée être un lieu de trafics divers, dont celui de drogue. Selon les autorités, des malfrats pouvaient se faufiler dans le dédale des ruelles du bidonville, lequel aurait fait figure de citadelle fermée⁸.

Cette même représentation avait d'ailleurs été évoquée, quelques années plus tôt, lorsqu'on soupçonnait des opposants politiques d'y trouver refuge.

La dernière formulation du projet, analysée ici, a finalement conduit, en 1999, au déplacement de la population vers des parcelles réparties sur trois sites, Kheir 1, Kheir 3, lieu-dit Jirari, et une petite parcelle entre ces deux sites. La conception du projet d'aménagement et la maîtrise d'ouvrage de l'opération avaient été confiées à l'Agence Nationale pour l'Habitat Insalubre (ANHI), dépendant du Secrétariat d'État à l'Habitat. En raison des échecs antérieurs, la question du déplacement avait cette fois fait l'objet d'une sérieuse préparation. Affichant une volonté de dialogue et de concertation démocratique, autorités et techniciens avaient en effet proposé aux habitants la mise en place d'un *comité représentatif* d'habitants qui accompagnerait la préparation et la réalisation du projet. Celui-ci devait comprendre les élus résidant dans le quartier (tendances diverses dont un communiste, qui en fut la figure marquante) et des personnes choisies par les

7. L'enquête menée en 2000 n'a pas permis de trouver d'archives ou d'études sur la question des inondations. Il reste à voir comment cette question sera traitée lors du réaménagement de la zone.

8. Cet aspect de "citadelle fermée" est nuancé, voire contesté, par certains acteurs publics impliqués dans le processus. Le gouverneur lui-même, peu explicite en interview sur les raisons de sa propre détermination à en finir avec ce bidonville, parle de "petite délinquance".

habitants et agréées par les autorités, au total douze personnes. En fait, ce comité, très "médiatisé" avec la mise en place du gouvernement d'alternance, élargissait et donnait un statut à un groupe informel préexistant, comme il s'en est constitué beaucoup dans divers quartiers des villes marocaines durant les décennies 1980 et 1990. Petits notables locaux, personnes âgées, instruites ou reconnues comme aptes à l'intermédiation face aux autorités, ils avaient déjà fait entendre individuellement ou collectivement leur voix face aux autorités.

Au terme d'un processus de négociation dont les autorités se félicitaient lors de notre enquête⁹, le déplacement s'est produit en quinze jours et de manière très encadrée : très ramassé dans le temps pour éviter toute réoccupation des lieux, il a été supervisé par une commission multipartite où les autorités, les techniciens, la commune et le comité devaient travailler de concert. Deux cellules, l'une sur le site de départ et l'autre sur le seul site d'arrivée prêt à l'époque, Kheir 1 (seul site où l'installation d'une baraque provisoire était admise), furent ainsi chargées de l'évacuation du site et de l'accueil – encadrement et assistance – des habitants sur le lotissement.

L'examen du processus pousse à s'interroger sur les différences réelles avec les opérations antérieures et à mettre en doute l'aspect "banc d'essai" du dispositif¹⁰. Selon les autorités et les techniciens, la constitution d'un comité d'habitants n'a jamais eu comme objectif de discuter une autre alternative que le déplacement. Il était conçu comme une interface, comme un organe de *négociation* (des modalités et des compensations) et d'*arbitrage* (qui sont les "ayants droit" ?), et non comme une instance où les options majeures du projet seraient débattues. Le bien-fondé urbanistique, technique et politique du déplacement semble en effet n'avoir fait aucun doute pour les différents acteurs publics concernés, malgré l'évidence du rejet social. La reconstitution du processus, selon les interviews de certains acteurs publics, fait découvrir le recours à des pratiques anciennes, incompatibles avec l'idée d'un comité représentatif : pour accélérer le déplacement et faire céder le front de résistance, les autorités ont ainsi usé tantôt d'incitations et de promesses de gratification individuelles, tantôt de pressions, individuelles ou collectives, assorties d'intimidations et de menaces.

9. L'évolution du quartier a conduit ultérieurement à un retour critique sur ces satisfecit, accreditant en partie la version des habitants. Une commission d'inspection a été dépêchée sur place ; elle conduira à quelques sanctions pour irrégularités, mais ne soulèvera pas les problèmes de fond.

10. Lors d'un atelier tenu à Tanger en septembre 1999, les présentations en termes de changement, de rupture ou d'innovation ont été vivement critiquées, notamment en s'appuyant sur des comparaisons avec des projets antérieurement menés dans cette ville, entre autres le bidonville de Boukhachkach (Secrétariat d'État à l'Habitat, 2002b).

L'histoire du déplacement, version habitante

La construction, par les habitants, d'une histoire collective du site et de son déplacement fait manifestement partie d'un besoin de rationalisation. Face à un changement important de leurs conditions de vie, dont ils n'ont pas été les initiateurs, elle corrige ou conteste la version officielle de leur propre histoire ; elle légitime aussi leurs propres comportements de contournement ou ruse face à certains aspects du projet ; elle exprime de manière indirecte leurs attentes passées ou présentes et leurs ressentiments. Elle dévoile par là même les représentations qu'ils ont de l'État, des autorités locales et des élus.

Quelques différences marquantes apparaissent avec le récit officiel. Les habitants mettent en avant les problèmes de pourrissement et de dégradation par rapport à une situation antérieure, un peu idéalisée, qui aurait réuni toutes les conditions pour un aménagement et une mise à la norme sur place. Les plus anciens évoquent un site de constructions en bois, légalement concédées à titre temporaire à des populations espagnoles économiquement moins favorisées, auxquelles se substituèrent petit à petit des Marocains. Quant au quartier lui-même, il était alors totalement accessible (*"L'ambulance venait chercher ma mère jusqu'à la porte quand elle devait accoucher"*) et aéré, grâce à des rues assez larges, des placettes et à la présence d'un "campo" dégagé, où les jeunes jouaient au foot, où les mères baladaient leurs enfants. Ils étaient en bordure d'urbanisation et ne connaissaient pas de problèmes d'inondation, lesquels ne seraient apparus qu'après l'extension de l'urbanisation et avec l'accroissement des quartiers informels voisins.

La dégradation relève de plusieurs causes et les habitants reconnaissent leur part de responsabilité dans le processus. L'adjonction de constructions précaires aux noyaux initiaux en bois, la division des parcelles et les empiétements dus à l'agrandissement des familles et au mariage des enfants sont en partie de leur fait. Ils rejettent toutefois l'essentiel de la responsabilité sur les acteurs publics. Le refus de régler le problème, de manière sociale et adaptée à leur situation, lorsqu'il était circonscrit et maîtrisable, leur apparaît comme la première carence de gestion urbaine. Mais l'arrivée de ménages extérieurs tantôt tolérés, tantôt imposés par les acteurs publics, est considérée comme la cause la plus lourde. D'une part, les *moqqadmins* (responsables de quartier) auraient laissé occuper les espaces vides contre "bakchich" ; d'autre part, il y aurait eu au moins trois déplacements autoritaires d'habitants provenant de petites poches bidonvilloises éradiquées lors de l'aménagement d'autres quartiers ; c'est notamment le cas pour l'occupation du "campo"¹¹.

S'ils reconnaissent l'impact des inondations de 1996 sur la décision de les déplacer en 1999, les habitants attribuent aux autorités des raisons d'agir moins

11. Ces faits sont confirmés par des techniciens de la Délégation régionale de l'Habitat.

soucieuses de leur bien-être : d'une part, récupérer le terrain pour d'autres couches ou pour des usages jugés plus importants que leur résidence et, d'autre part, cacher la pauvreté en la rejetant à l'écart. Les habitants réfutent également les arguments de banditisme et de dérive mafieuse. Rapporté au niveau et à l'envergure des trafics qui s'étalent en plein jour à Tanger, il n'y avait dans le quartier que du "menu fretin" et la police connaissait et pouvait arrêter ceux qui s'y livraient. S'il est exact que des malfrats extérieurs s'y faufilaient occasionnellement, la taille réduite du quartier et le faible nombre d'issues vers les autres quartiers rendaient largement possible l'organisation de petits "coups de filet" payants..., s'ils avaient été tentés ! Enfin, ils estiment avoir fait les frais d'une convergence entre désirs d'aménagement urbain de certains acteurs publics, appétits immobiliers de quelques gros notables et pression des riverains, soucieux de les "gommer" de leur voisinage.

Ces explications donnent tout son sens au véritable enjeu qu'a constitué, dans le processus de déplacement, le débat sur l'usage ultérieur de l'espace. Une fois le déplacement inéluctable, les habitants ont mis une ultime condition à leur départ : la promesse qu'un espace public, un jardin et une aire commerciale y soient implantés, et non une opération de logements pour classes moyennes¹². Le début des travaux sur cet espace est d'ailleurs littéralement guetté par la population qui attend là un signe tangible de la sincérité des acteurs publics et de leur crédibilité à représenter l'intérêt général, ou au contraire une preuve irréfutable de leur duplicité.

En ce qui concerne les conditions matérielles d'encadrement du déplacement, les appréciations des habitants sont nettement moins positives que celles des acteurs publics. La fonction de surveillance et de contrôle de cet encadrement leur paraît avoir prévalu sur l'aide prodiguée pour le déménagement de leurs affaires. D'ailleurs, après avoir été très présents sur le site au moment du déplacement, les acteurs publics l'auraient largement déserté par la suite. Ce sentiment de lâchage est exprimé en comparant leur situation à celle d'une fille, abandonnée par son amant après avoir été séduite. Les habitants mettent par ailleurs en cause l'utilisation des termes "démonter" et "remonter", s'agissant de leurs baraques. Ils soulignent l'effet destructeur de cette action sur des matériaux dont la plupart n'étaient pas réutilisables¹³. Ils sont également nombreux à souligner que l'offre de matériaux de remplacement ainsi que celle de travaux de terrasse-

12. Certains habitants considèrent que c'est leur victoire. D'autres l'attribuent à l'intervention du roi Mohamed VI, lequel aurait tranché en leur faveur. Les acteurs publics ont tous tendance à revendiquer la paternité de cette idée. L'expression de cette volonté des habitants pendant les négociations est en tout cas réelle et attestée par tous les acteurs.

13. L'utilisation médiatique des habitants, photographiés alors qu'ils "démontaient" eux-mêmes leurs baraques est dénoncée : c'est pour que le personnel municipal ou les gardes ne détruisent les parties récupérables que les habitants se seraient fortement impliqués, et non pour exprimer leur joie d'être déplacés...

ment et d'aménagement des lots n'a bénéficié qu'à une infime partie des ménages concernés. Ils critiquent, enfin, le soi-disant "choix" qu'ils ont du faire. En effet, les alternatives qui leur étaient proposées au seul déplacement vers le site de Kheir 1 étaient lourdes de contraintes : les deux autres sites n'étaient pas encore aménagés au moment du déplacement et ils savaient déjà que la réinstallation de baraques n'y serait pas autorisée.

Le processus de négociation et ses acteurs

Les habitants émettent de sérieuses réserves sur les attitudes et manières de faire des autorités, des techniciens et des élus au cours du processus. Ils les jugent en contradiction avec les nouveaux mots d'ordre nationaux. Ces réserves peuvent "épargner" quelques figures mais la sincérité des comportements "corrects" est mise en doute : l'absence de réponses aux nombreux problèmes auxquels les habitants doivent faire face dans leur nouveau quartier (insuffisance d'équipements, insécurité, absence de lignes de crédit adaptées) ne leur laisse aucun doute sur l'objectif réel de l'opération, à savoir "nettoyer" l'ancien site. Toutefois, les acteurs de cette comédie tragique sont clairement différenciés.

La mise en cause la plus convergente, y compris de la part d'acteurs publics, concerne les représentants du Ministère de l'Intérieur au niveau local. Par contraste, on ne peut que souligner les attentes de justice et d'équité formulées par les habitants à l'égard des "hauts représentants de l'État". Ces attentes ne sont pas abstraites ou gratuites, elles s'accompagnent de demandes précises : enquêtes sur leur sort, sur leurs ressources et sur la manière dont s'est fait le déplacement, prise en considération des souffrances encourues, aide dans la résolution des problèmes et enfin réparation des préjudices dus au projet. Ces très hautes images du Roi et d'un État central justes, capables d'arbitrer, de réguler voire de corriger les erreurs, sont peut-être mobilisées pour permettre une *critique radicale de l'environnement public local*, accusé de corruption, de haine des pauvres, de manipulation et de magouilles juteuses. Le rappel des promesses du Roi dans son premier discours (août 1999) sert ainsi fréquemment de prologue aux critiques.

Quant aux techniciens, leur image est plus difficile à cerner. La spécificité qu'on leur reconnaît dans d'autres opérations, neutralité bienveillante, assistance plus ou moins désintéressée (Navez-Bouchanine, 2002b), est gommée par leur apparente subordination aux autorités au cours du processus. Si leur travail d'encadrement du processus de construction est signalé, il ne concerne que peu d'habitants, la majorité étant encore dans des baraques au moment de l'évaluation. L'incompréhension de la politique commerciale de l'ANHI et des mécanismes

de péréquation¹⁴, le mépris qu'expriment certains techniciens à leur égard, le fait que certains d'entre eux aient bénéficié de lots destinés aux bidonvillois perturbent l'image, neutre ou positive, souvent décrite ailleurs (ANHI, 1996). Le statut d'agence pour l'habitat des pauvres attribué à l'ANHI est même contesté par certains qui soulignent la prédominance absolue de ses objectifs commerciaux.

Toutefois, les mises en cause les plus virulentes sont en fait adressées au "comité" de quartier, avec quelques nuances entre ceux qui ont entamé la construction et ceux qui se sont déplacés avec leurs baraques, plus accusateurs. Cette virulence s'explique par le sentiment d'avoir été trompés par leurs semblables. Selon l'expression d'un interviewé, "*on peut pardonner au Makhzen*¹⁵ *parce que c'est le Makhzen, mais on ne pardonne pas aux nôtres qui nous ont trahis*". Le ressentiment est tel qu'à leur arrivée sur le site, les habitants se sont réunis pour prier Dieu pour "*qu'il disperse ceux qui nous ont dispersés*". Les recoupements existants entre récits des habitants et de certains acteurs publics font émerger quelques traits saillants en ce qui concerne la constitution et le fonctionnement du comité, l'évolution de ses membres et les interactions entre ce dernier et les autorités. Trois "dérives" majeures de cette instance semblent ainsi ressortir de ces explications.

D'une aspiration à la participation au détournement du comité

Confirmé par une assemblée¹⁶, le comité semble avoir fonctionné, au moins au départ, sur des bases satisfaisantes. Le fonctionnement initial alternait rencontres entre autorités et comité, assemblées du comité avec les habitants (tenues dans un lieu considéré comme "neutre", la mosquée) et rencontres élargies entre autorités, comité-population ; il était marqué par une circulation active de l'information et un consensus comité-habitants sur la question du refus du départ. Petit à petit, le comité aurait toutefois commencé à prendre des décisions sans prendre l'accord de la population, celle-ci se sentant du coup marginalisée, puis trahie. Ces décisions auraient donc été prises à un niveau restreint, en dehors de

14. Procédé très utilisé depuis les années 1970, la péréquation consiste à mettre en vente libre des lots, dits de péréquation, destinés à d'autres populations qui, payant plus cher, permettent d'équilibrer l'opération. Ceci entraîne des différences de prestation et de traitement très mal vécues par les bidonvillois : parcelles plus grandes, rues revêtues versus venelles en terre battue, accès à deux façades versus une seule façade, etc.

15. Mot fréquemment employé pour désigner l'État. Il réfère plus précisément à l'État traditionnel, autorité forte à laquelle on fait allégeance, pouvoir oligarchique et opaque, voire arbitraire. L'enjeu politique majeur des changements aujourd'hui au Maroc est le passage d'un État "makhzénien" à un État de droit.

16. Ces assemblées ne réunissent évidemment pas toute la population, mais essentiellement des hommes, chefs de ménage. Elles fonctionnent au consensus. Les comités informels qui pratiquent l'intermédiation avec les autorités se retrouvent dans nombre de quartiers irréguliers et jouent un rôle majeur dans l'accès aux biens et services ; ils sont surtout composés de notables locaux.

toute visibilité et le comité aurait cessé d'agir comme organe de représentation : devenu une sorte de pouvoir autonome, il aurait engagé la population à son corps défendant. L'enquête venant a posteriori n'a malheureusement pas permis de saisir à quel moment le décrochage est réellement intervenu¹⁷. La faillite de l'idée d'un "salut collectif" a déclenché une spirale infernale de négociations et de surenchères individuelles. Il s'est également traduit par l'impossibilité d'une réorganisation collective, une fois le déplacement opéré, ce qui renforce considérablement les sentiments d'abandon, d'isolement et d'impuissance recueillis sur le site.

Le comité rongé par la politique politicienne

Quatre membres du comité appartenaient à des partis politiques, dont l'ancien élu et celui du moment. Ces personnes auraient en fait transféré leurs enjeux de "grande politique" sur l'exercice de pouvoir dans le comité, fait dénoncé publiquement par certains habitants, lors d'une assemblée : "faites votre politique entre vous, et laissez-nous parler des problèmes du quartier indépendamment de cela". Cette vision est toutefois nuancée par les plus anciens. Certains membres du comité pratiquaient depuis fort longtemps une intermédiation informelle entre autorités et population. La continuité a été réelle entre la désignation formelle du comité et les modalités informelles de médiation antérieure, loin de toute recherche de "marchandage politique". Les dérives politiciennes sont donc sans doute intervenues tardivement. Par ailleurs, ce comité était en fait hétérogène à cet égard : certains membres jouaient constamment la distance aux partis politiques. Il est vrai que l'un d'eux est accusé d'être vendu au "parti" des autorités. Enfin, à bien y regarder, le président du comité, qui était aussi l'élu du quartier au moment des faits (et qui est le plus marqué "à gauche" politiquement), semble avoir construit sa carrière politique à partir de son appartenance au comité et non l'inverse. Si le mélange des intérêts partisans et de ceux des habitants a de toute évidence constitué un problème majeur, ces nuances attirent l'attention sur la complexité des processus de représentation, notamment en raison de leurs superpositions et interactions avec les modalités passées d'intermédiation et de négociation avec le pouvoir et sur les effets de la formalisation et de l'entrée dans le jeu politique local.

17. Processus assez informel, il a laissé très peu de traces écrites. On perçoit au moins trois phases :
 - Les habitants ne se déplaceraient pas ; le comité, non institutionnalisé, proposait un projet de restructuration.
 - Ils ne se déplaceraient pas à Kheir 1 et n'accepteraient de partir que dans un lieu équipé et plus articulé à la ville, avec des garanties sur les conditions de transfert et sur la destination, publique, du site évacué.
 - Le départ est accepté par le comité, qui gère le déplacement comme partenaire de l'administration et interface avec la population ; il négocie les compensations, fait des arbitrages et tranche des cas litigieux. Les tensions finissent par le faire implorer et l'assemblée se fragmente en positions (et stratégies) quasi-individuelles.

La manipulation par les autorités

C'est le point le plus consensuel : gouverneurs, caïds, et dans une moindre mesure, techniciens auraient constamment mené un jeu ambigu, la participation des habitants n'étant qu'un faux-semblant. À côté des réunions élargies (population, comité, autorités) qui affichaient un souci d'information ouverte et de concertation large, de nombreuses manœuvres ("la carotte et le bâton") se seraient passées dans l'ombre. Les pressions et menaces sur des personnes faibles ou impliquées dans divers actes répréhensibles ainsi que les promesses de privilèges ou de rétributions, tentatives d'incitation aux départs individuels "volontaires" sont attestées, y compris par certains acteurs publics. On peut évidemment se demander pourquoi la population n'a pas alors désavoué le comité. Pour le comprendre, deux explications sont possibles. Dans les milieux populaires marocains, une conviction est fortement ancrée : pour parler aux autorités, il faut choisir des gens qui en sont proches ou qui y ont leurs "entrées" et qui "savent leur parler" (Navez-Bouchanine, 1997). Lorsque le déplacement est devenu incontournable, cet argument a joué à plein. Les autorités considéraient officiellement le comité comme le seul intermédiaire reconnu. Mais les "courts-circuits" et manipulations parallèles, croissant avec l'approche du moment fatidique, s'étaient désormais au grand jour¹⁸. Or, l'enjeu de cette intermédiation était de négocier, au meilleur prix, cette "reddition". Une méfiance généralisée s'est dès lors installée et chacun s'est mis à soupçonner les autres d'avoir négocié en cachette. S'opposer au comité, c'était s'opposer aussi aux autorités et risquer de se retrouver isolé, avec des conséquences négatives qui seraient "payées" au niveau individuel. D'ailleurs, des décisions devaient être prises d'urgence : quels critères d'attribution des lots retiendrait-on et comment seraient réglées les définitions des *ayants droit*, dans un contexte où abondent les ménages polynucéaires et des configurations de résidence devenues très complexes depuis les dernières inondations ? Comment se répartiraient les attributaires sur les trois sites proposés en recasement ? Il ne s'agissait donc pas de courir le risque de se retrouver "hors cible", donc perdant.

Réveil douloureux en périphérie

L'imbrication de ces trois tendances rend impossible une lecture unitaire des causes de l'échec de la négociation. La plupart des habitants l'attribuent à la "trahison" des membres du comité, récompensés par des gratifications en lots

18. Selon des témoignages concordants, les surenchères ont permis à certains ménages d'obtenir autant de lots que d'enfants mariés cohabitant dans la même parcelle ; d'ultimes résistances ont été vaincues par l'attribution d'un lot supplémentaire, destiné à la revente pour financer la construction, etc.

meilleurs et mieux situés. La lecture qu'en fait le président du défunt comité est tout autre. L'échec serait à imputer à certains habitants "contactés" à titre individuel par les autorités : acceptant le départ, ils auraient rompu l'unité solidaire du groupe, ouvrant, par la même occasion, la porte aux surenchères et négociations individuelles et rendant le comité impuissant face aux autorités. Dans les deux cas, on voit bien que c'est la superposition de techniques démocratiques à un style de gouvernance autoritaire, doublé de gratifications clientélistes, qui est à l'origine de la situation. Mais la fragilisation des consensus informels est également en cause, puisque la résistance, arme ultime dont disposent les populations dans ce cas, vole en éclats. Au lieu d'établir un climat réel de négociation dans la confiance, comme le suggérait la déclaration gouvernementale, cette incohérence n'a fait *qu'aggraver la défiance* des populations envers les acteurs publics et a généré la méfiance envers leurs représentants ainsi qu'une suspicion diffuse et généralisée entre eux. Par effet boomerang, les acteurs publics qui ont adhéré à un fonctionnement plus démocratique, se retrouvent assimilés aux autres et expriment eux-mêmes quelques doutes.

Mais le "mélange des genres" n'est pas seulement dénoncé à travers l'histoire du comité. Les habitants mettent également en cause le dévoiement des techniques de choix et d'attribution. Par exemple, le mélange de la technique du choix "libre" du site d'accueil et du tirage au sort des lots (considéré par les habitants comme une bonne technique démocratique) est décrit comme une démarche trompeuse, car biaisée : elle ne s'applique qu'à une partie marginale ; le reste, l'essentiel, y échappe totalement. Tous perçoivent que le choix du site n'était pas libre : d'abord, des considérations d'âge, de notabilité, d'unicité dans la famille. Par exemple, s'il y a plusieurs attributaires dans une même famille, seul le père obtient Kheir 3, les enfants devant aller à Kheir 1. Le "choix" est donc contraint et devient un processus d'éligibilité aux critères flous. Ensuite, le niveau d'accueil des sites : au moment du transfert, seul Kheir 1 était achevé mais il était aussi le seul site où l'attributaire pouvait se déplacer avec sa baraque. Tout concourait donc (délibérément ?) à indiquer que ces sites n'étaient pas "égaux" et que l'accès à chacun d'entre eux avait des significations en termes de *différenciation sociale*. Enfin, à l'intérieur des sites, le tirage au sort des numéros de lots excluait d'office les parcelles dites de péréquation. Ici aussi, la lisibilité n'était pas au rendez-vous puisque certains habitants, et non des moindres (un des membres du comité était concerné), ont accédé à des parcelles répondant aux critères physiques des lots de péréquation.

Ainsi, quinze mois après le déplacement, les interviews menées avec les habitants rendaient d'abord compte de souffrances, de problèmes et d'échec : ambiance sociale et politique délétère, découragement mêlé de peur de l'avenir, ressentiments divers et anesthésie des initiatives collectives. Seuls ceux qui

avaient pu mobiliser des moyens pour commencer à construire, complètement absorbés dans leur projet individuel, affichaient un rejet total de toute idée future d'organisation. Mais ils étaient les seuls à faire preuve d'un certain optimisme à propos de l'avenir. Pour tous les autres, les conditions générales avaient régressé. Ceux qui avaient reconstruit une baraque déploraient, arguments convainquants à l'appui, les qualités moindres et la précarité plus grande de leur habitat actuel. Ils attendaient de pouvoir construire en dur, mais cet horizon leur paraissait fort lointain étant donné l'absence de crédits adaptés.

Demandant tous à être interviewés et photographiés dans leurs baraques, ils semblaient espérer beaucoup d'une remontée d'information sur leur situation. Comme si, *porté à la connaissance*, leur sort ne pouvait que soulever une reconnaissance du préjudice et entraîner une réparation de ce dernier. Quant aux habitants encore "hors site", leur situation n'était guère plus enviable. Ceux qui avaient refusé l'idée de se réinstaller en baraque, tout en n'ayant pas encore les moyens de commencer à construire, étaient pour la plupart logés dans leur famille étendue. Toutefois, l'attente s'allongeant, les problèmes familiaux commençaient à les toucher : disputes et tensions dues à la densité des logements occupés et au dépassement des seuils supportés par la traditionnelle hospitalité familiale. Parmi ceux qui s'étaient aventurés à choisir les deux autres sites, beaucoup attendaient toujours l'aménagement de leur lot, hébergés eux aussi par des parents ou payant chaque mois un loyer soustrait, avec mille regrets, de leur capacité financière de construction.

Un constat commun réunissait par ailleurs tous ces itinéraires : celui qu'il faudrait beaucoup de temps pour reconstruire une urbanité de niveau équivalent à celle dont ils bénéficiaient dans leur ancien quartier. Certes, la perspective de devenir *in fine* propriétaires d'un lot entretenait une forme d'espoir. Mais les difficultés liées à l'éloignement, au manque d'équipements sur place, au caractère non urbanisé de la zone environnante, surtout occupée par des quartiers spontanés, leur apparaissaient insurmontables au quotidien. Les politiques urbaines se retrouvaient donc en posture d'accusation directe : au lieu d'améliorer leur sort, elles les avaient "*ramenés 15 ans en arrière*".

Sur le plan de l'ambiance politique et des espoirs ouverts par le gouvernement d'alternance, la démocratie semblait, dans cette histoire, avoir pris "du plomb dans l'aile". La démocratie représentative était discréditée, qu'on la considère sous sa version formelle (élus) ou informelle (comité institué, mais sans texte). Quant aux formes spontanées et socialement maîtrisées d'expression de la volonté des habitants (assemblées et comité informel), elles semblaient avoir perdu, elles aussi, toute crédibilité. La dégradation du contexte semblait complète. Le découpage communal ayant des caprices étranges, les trois sites d'accueil n'appartenaient désormais plus à une même commune. Ainsi, à l'ex-représentant

des habitants de Kheir 1 résidant désormais à Kheir 3, il ne restait même plus l'amère satisfaction de "*se venger*" (sic) en ne votant pas pour lui aux prochaines élections communales.

Cet "échec" est toutefois à nuancer. Des notions, totalement absentes du discours des couches défavorisées, se sont ainsi trouvées soudain mobilisées pour appuyer des revendications, légitimer des comportements individuels ou collectifs, esquisser des suggestions de solution aux problèmes, voire demander réparation. Justice sociale, droits de l'homme, solidarité envers le pauvre, démocratisation de la vie publique, apparaissent comme autant de nouveaux critères collectifs à partir desquels les habitants jugent l'histoire immédiate. D'abord explicitement puisés dans les discours du Roi et dans les messages médiatiques axés sur le changement politique, ces critères sont également fortement nourris de références religieuses "relues" et interprétées par la mouvance de l'islam politique, très axé sur la justice sociale. Les contradictions et conflits entre références anciennes et nouvelles ne manquent pas, produisant un enchevêtrement remarquable, non seulement des critères de jugement, mais aussi des pratiques visant à solutionner ou régler les conflits.

Ces procédures ont généré des débats qui ont permis le passage d'un malaise exprimé à mots couverts à une critique énoncée de manière radicale en privé, nuancée en public, mais néanmoins frontale. Sur des sujets où les habitants s'exprimaient par allusions, n'attaquant jamais directement les autorités ou les techniciens, émergent ainsi des paroles structurées et des mises en cause ouvertes et argumentées. Les modes de gestion socio-politique, mais également les options techniques et financières qui régissent le montage des projets, sont critiqués avec des arguments marqués au coin du bon sens. Les modèles de comportement politique mobilisés en interview renvoient à l'image d'une démocratie "vertueuse", à des exigences de transparence, aux notions de citoyenneté et de droits de l'homme. Les comparaisons avec des pays européens, toutefois très idéalisés sur ces questions, sont courantes, comme le sont les rappels d'une exigence et d'une urgence, pour le Maroc, à changer dans "le bon sens". Ces références apparaissent souvent en contradiction avec les pratiques recueillies dans la même enquête. La frontière entre comportements d'accès individuel à un *privilège*, et solutions souterraines apportées à ce qui est vécu comme un *déni de droit*, apparaît ici extrêmement poreuse. Les deux mobilisent tantôt les formes notabiliaires ou clientélistes d'intermédiation avec les pouvoirs, tantôt la corruption et le trafic d'influence.

Les interviewés concluent ainsi à la nécessité d'un contrôle par l'assemblée informelle des habitants et par une participation directe aux négociations avec l'autorité. Cette analyse résulte clairement de leur expérience et de l'apprentissage forcé qu'ils viennent de faire des chemins tortueux de la démocratie. Ils réa-

lisent ainsi la nécessité qu'il y aurait à tenir simultanément deux formes d'exercice de cette dernière : des représentants qui traitent en leur nom, et des assemblées leur offrant un contact direct avec les acteurs publics. On peut évidemment s'interroger sur ce qu'il serait advenu si, conscients de cette nécessité, ils avaient dénoncé, de manière solidaire, le comité et les négociations et avaient opté pour une opposition plus violente, comme dans d'autres villes marocaines au cours des vingt dernières années. On a montré pourquoi cette option n'était pas apparue jouable aux yeux des habitants. La force des acteurs publics, qui ont évité l'émeute, a été de jouer au maximum la carotte et au minimum le bâton, puisque les surenchères dans les négociations n'avaient jamais atteint, de l'avis des agents de l'ANHI, un tel niveau.

Pour clore, il faut signaler quelques effets sur les acteurs publics. Avec le recul, et en raison des remous officiels et officieux qui ont entouré son histoire, cette opération est loin de pouvoir être à nouveau présentée aujourd'hui comme un modèle ou un exemple à suivre. Elle suscite de la gêne chez de nombreux techniciens ou cadres du Secrétariat d'État, mais aussi une critique sévère de la soumission aux autorités dont ont fait preuve certains techniciens. Ce réveil en périphérie, pour douloureux qu'il soit, n'aura donc pas été tout à fait inutile.

En guise de conclusion

Une des leçons à tirer de cette histoire touche à la difficulté d'introduire des méthodes d'intervention inspirées par une conception démocratique de la prise de décision dans un environnement social, institutionnel ou politique qui n'est pas acquis à cette transformation. Si des contrepoids, des contrôles ou des structures d'appui extérieures ne sont pas garantis, à la fois au niveau local et à un niveau "désencastré" des structures du projet, l'introduction de telles méthodes est réellement aberrante. Le contrôle du comité par une forme de participation directe est souhaité par les habitants. Mais il n'est pas un contrepoids suffisant face à la perpétuation des modes de décision et de gestion antérieures. L'incohérence générée par le nouvel habit des "apparences démocratiques" jeté sur les pratiques courantes des autorités locales d'une part et sur des options urbanistiques restées inchangées d'autre part conduit à des contradictions et conflits indénouables. Si ces derniers peuvent bloquer la réalisation matérielle des projets, ils sont surtout à l'origine de désagréments majeurs pour les habitants les plus défavorisés : les autres arrivent apparemment toujours à en tirer des gains, certes variables, mais réels et suffisamment motivants...

Sur un plan plus global, le double langage que véhiculent ces situations (formes démocratiques affichées, mais envoi de signes très clairs niant leur avènement) contribue à fausser tout le jeu du passage annoncé aux responsabilités "locales" ;

c'est en effet toute forme d'organisation collective qui devient vaine et suspecte. Il s'ensuit une démotivation à l'égard de toute chose n'appartenant pas à la sphère privée et un déficit d'appropriation collective des nouveaux quartiers, à peine tempérés par des rapports d'entraide interpersonnels, à la très petite échelle du voisinage. Enfin, l'expérience de ce double langage génère des frustrations et des rancœurs. Les habitants sont désarmés, face à des acteurs publics dont le seul objectif est d'obtenir leur ralliement formel et pratique à des grandes décisions qui ont déjà été prises, malgré toutes les conséquences négatives pour eux. Or les expériences passées de projets urbains leur permettent de mieux en mieux d'anticiper les conséquences. Ils sont ainsi renvoyés au manque total de considération à leur égard, ce dont rend compte l'usage de plus en plus répandu du terme de *hogra* (mépris) pour décrire la posture des acteurs publics à leur égard.

On aurait tort de sous-estimer les effets indirects de cette expérience aux apparences si négatives. Elle a incontestablement favorisé des comportements individuels ou collectifs qui ont infléchi les conditions de réalisation des projets : résistance frontale au projet, instrumentalisation de certaines de ses modalités pratiques, contournement pur et simple de certains dispositifs. Elle a contribué à modifier les représentations de l'action publique et celles du droit au logement et à l'urbanité, désormais *débatues publiquement* par les habitants. Ces dispositifs semblent donc jouer comme de véritables ressources de légitimation, de justification et de revendication pour les habitants et ils contribuent à faire évoluer et préciser les attentes à l'égard de l'action publique en général.

Haouma Nçara constitue, certes, un "cas" un peu extrême. Mais il est loin d'être isolé : les autres opérations étudiées au cours de la même étude (cf. note 1) montrent en effet un certain nombre de convergences : une réelle appropriation sociale et politique des messages explicites ou implicites, diffusés de manière officielle ; l'émergence d'un débat public, appuyé sur des notions jusque-là peu déployées (droits de l'homme, citoyenneté, Maroc nouveau) et relayé par une "*société civile*" qui s'en trouve, du coup, légitimée ; des actions collectives et des mouvements de pression pour faire reconnaître la légitimité de leurs revendications, mais qui mettent aussi en cause la définition dominante de l'intérêt général qui leur est imposée ; revendications frontales de *contrôle* du fonctionnement des comités censés les représenter et des liens de ces derniers avec les autorités mais aussi avec les partis. C'est sur ces derniers points que l'inscription des "réformes" dans le temps long fait apparaître les acquis des décennies passées ainsi que les perspectives ouvertes. Ainsi, les comportements prédateurs de certains élus, leur absence sur le terrain et leur souci très limité de l'intérêt général étaient notés de longue date, mais sur le mode de la déploration et de l'impuissance. Aujourd'hui, le poids du vote apparaît mieux compris. Quant aux associations de quartiers qui ont émergé un peu partout dans les villes maro-

caines, les modes de gestion peu démocratiques que certaines ont pratiqués ont clairement contribué à la prise de conscience d'un contrôle nécessaire de l'intermédiation.

Si les limites de mobilisation et d'organisation collectives auxquelles sont confrontés les habitants qui veulent faire entendre leur voix et faire reconnaître leurs intérêts restent aujourd'hui bien réelles, un débat semble néanmoins engagé sur lequel il paraît difficile de revenir. Des convergences objectives avec certains acteurs publics pourraient faire émerger, dans les projets futurs, des formes nouvelles d'association des acteurs dans la décision. Il n'est pas étonnant que ce soit autour d'opérations qui constituent des enjeux brûlants en termes de conditions de vie et d'accès au sol urbain que se développe un tel débat et que se concentre une telle énergie. Sans vouloir forcer les comparaisons, ne peut-on rapprocher cette effervescence de l'extension du "*cercle des idées*", évoquée par Tocqueville (1961, p.254), apte à faire sortir "*le peuple de sa routine ordinaire*" ? Les tensions et conflits générés par l'introduction de méthodes soi-disant *participatives* confirment au moins que la démocratisation pourrait devenir un enjeu majeur dans la mise en œuvre des politiques urbaines au Maroc.

Références bibliographiques

- ABOUHANI A. (1988), *Le pouvoir local et l'espace urbain au Maroc : le cas de Tabriquet-Nord à Salé*, Université de Rabat, Thèse de doctorat d'État en Droit Public.
- ABOUHANI A. (1997), "Pouvoir communal et gestion territoriale", in SEDJARI A. (éd.) *La revanche des territoires*, Paris & Rabat, L'Harmattan & GRET.
- AMEUR M. (1994), *Fès : l'obsession du foncier*, Tours, Fascicules de recherche d'URBAMA, n° 25.
- AMEUR M. et FILALI A. (1997), *Développement urbain et dynamiques associatives*, Rabat, PGU & ANHI.
- ANHI (1996), "L'autoconstruction dans les opérations de l'ANHI", *Cahiers de l'ANHI*, Rabat.
- ARRIF A. (1991), *Le passage précaire*, Université d'Aix-Marseille, Thèse de doctorat en anthropologie.
- BENKIRANE R. (1993), *Bidonvilles et recasements : Mode de vie à Karyan Ben M'Sik*, Genève, Diplôme de l'Institut universitaire d'études du développement.
- CALLON M., LASCOUMES P. et BARTHE Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
- CERNEA M. (1985), *Putting people first*, Oxford & Washington, University Press & the World Bank.

- CERNEA M. (1996), *Social organization and development anthropology*, Washington, The World Bank & the 1995 Malinowski Award Lecture, Environmentally sustainable development studies and monographs series n° 6.
- COOKE B. and KOTHARI U. (2001), *Participation, the new tyranny ?* Zed Books.
- Critique économique* (2002), n° spécial : "Bilan du gouvernement d'alternance", n° 8, Rabat.
- DANSEREAU F., NAVEZ-BOUCHANINE F., SAFAR-ZITOUN et M. (1998), *Quelques leçons d'expériences de relocalisation d'habitants des quartiers précaires au Maroc*, Montréal, *Villes et développement*, Groupe interuniversitaire de Montréal, cahier n° 11-95.
- EL AOUMI N. (1992), *La société civile au Maroc*, Rabat, SMER.
- EL MAOULA EL IRAKI A. (2002), *Des notables du Makhzen à l'épreuve de la "gouvernance"*, Rabat & Paris, INAU & L'Harmattan.
- ELSTER J. (1987), *Le laboureur et ses enfants*, Paris, Minuit.
- FAYMAN S. (2001) "Les villes 'inclusives'" (Rapport introductif), Conférence UNCHS de Marrakech sur la pauvreté urbaine. Site internet Unchs.org/ifup/conf.
- GUIJT I., KAUL SHAH M. (1998), *The Myth of Community: Gender issues in participatory development*, London, Intermediate technology Publications.
- Habitat Debate* (2001), n° spécial "Housing the Urban Poor", Nairobi, UNCHS.
- INAU (1984), *Évaluation du premier projet de développement urbain : Douar Hajja-Mâadid*, Rabat, Institut National d'Aménagement Urbain.
- MATEUH (1998), *Étude relative à l'évaluation de l'impact socio-économique des opérations de relogements des populations de bidonville*, Rabat, Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Habitat.
- MHEFP (1997), *Étude sur la valorisation des projets de lotissement du Ministère de l'Habitat*, Rabat, Ministère de l'Habitat, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle.
- NAVEZ-BOUCHANINE F. (1987), "Place des populations dans les interventions de restructuration et de réhabilitation des quartiers d'habitat spontané", in HAUMONT N. et MARIE A. (éds), *Politiques et pratiques urbaines dans les pays en voie de développement*. L'Harmattan, Paris.
- NAVEZ-BOUCHANINE F. (1997), *Habiter la ville marocaine*, Casablanca & Paris, Gaetan Morin & L'Harmattan.

- NAVEZ-BOUCHANINE F. (2000), "Compétences collectives, émergence de la société civile et intermédiation sociale dans la gestion urbaine", in BERRY-CHIKHAOUI I. et DEBOULET A. (éds), *Les compétences des citoyens dans le monde arabe*, Tunis, Paris & Tours, IRMC, Karthala & Urbama.
- NAVEZ-BOUCHANINE F. (2002a), *La fragmentation en question. Des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale*, Paris, L'Harmattan.
- NAVEZ-BOUCHANINE F. (2002b), *Les interventions dans les bidonvilles. Une évaluation sociale*, Rabat, Secrétariat d'État à l'Habitat, ANHI.
- NAVEZ-BOUCHANINE F. (2002c), "Évolution de la prise en compte de la dimension sociale dans les interventions en bidonville sous le gouvernement d'alternance", in *Critique économique*, n° 8.
- RABINOVICH A. (2002), "De la participation à l'interaction, l'évolution d'un mythe", in DANSEREAU F. et NAVEZ-BOUCHANINE F. (éds), *Gestion du développement urbain et stratégies résidentielles des habitants*, Paris, L'Harmattan.
- RAKODI C. (1989), "Self help housing: the debate and examples", in *Habitat international*, vol. 13, n° 4.
- SALMEN L.F. (1987), *Listen to the people, Participant-observer evaluation of development projects*. Oxford & Washington, University Press & the World Bank.
- Secrétariat d'État à l'Habitat (2002a), *Habitat insalubre au Maroc. Maîtrise d'ouvrage sociale dans les opérations de résorption*, Rabat, Direction de l'Habitat Social et des Affaires Foncières, Actes de l'atelier du 20-21 Mars 2001.
- Secrétariat d'État à l'Habitat (2002b), *Habitat insalubre au Maroc. Travaux préparatoires pour de nouvelles approches*, Rabat, Direction de l'Habitat Social et des Affaires Foncières.
- SEDJARI A. (1991), *État, espace et pouvoir local*, Rabat, éd. Guessous.
- TOCQUEVILLE A. de (1961), *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard, Œuvres complètes, tome I. (1ère édition 1835)
- VERMEEREN P. (2001), *Le Maroc en transition*, Paris, La Découverte.

*Françoise NAVEZ-BOUCHANINE, Laboratoire URBAMA (Tours) et École d'Architecture, 71 boulevard Côte-Batin, F-63000 CLERMONT-FERRAND.
fnb@club-internet.fr*

*

**La participation paradoxale :
“geste citoyen” et “parole citoyenne”
dans la gestion locale de l’environnement**

Rémi BARBIER

Virginie WAECHTER

Dans l’imaginaire politique, la commune apparaît généralement comme le niveau territorial naturel d’exercice de la démocratie, en raison de la proximité spatiale et compréhensive existant entre les élus locaux et la population. À y regarder de plus près, la réalité est cependant plus complexe. Les travaux de sociologie et de sciences politiques ont notamment montré que la mairie traditionnelle fonctionnait sur le principe d’une “démocratie d’accès” (Duran, Thoenig, 1996), ou d’une “démocratie de contact” (Paoletti, 1999), fondé sur le double système de la régulation croisée (Crozier, Thoenig, 1975) et de la régulation au quotidien (Barthélémy, Lorrain, 1981). La régulation au quotidien désigne le mode de gestion réactif de la municipalité traditionnelle, organisée pour pouvoir répondre le plus rapidement possible aux petits dysfonctionnements qui lui sont signalés par les habitants (nid-de-poule, éclairage public en panne). Ce mode de gestion repose sur la proximité entre les services municipaux et la population ; d’où l’idée d’une démocratie de contact. Le concept de régula-

tion croisée désigne quant à lui le jeu des arrangements souterrains qui caractérisent les relations entre les communes et l'administration d'État avant la décentralisation, et qui fait de l'élu local un point de passage obligé des intérêts locaux : exclue des négociations, la population n'a d'autre choix que de passer par l'élu pour se faire entendre, d'où la notion de démocratie d'accès, et les risques de clientélisme et d'autocratie qui lui sont attachés.

Les bouleversements du contexte local, liés à la décentralisation et à la complexification des enjeux socio-économiques, ont néanmoins produit les conditions d'une transformation du modèle de la démocratie d'accès, et d'une recomposition des relations entre la mairie et son environnement. Les revendications exprimées dans les années 1970 par les classes moyennes nouvellement arrivées dans les villes, en matière de cadre de vie, d'environnement, d'équipements et de services de proximité, ont conduit à la mise en cause de l'uniformité des productions municipales et de la tendance autocratique de la gestion municipale. Dans ce contexte de contestation, les candidats au scrutin municipal de 1977 ont été nombreux à vanter les vertus de la démocratie participative, à tel point que l'époque de la démocratie "sans les citoyens" (Mabileau, 1995) semblait définitivement révolue. Vingt ans plus tard, qu'en est-il de cette volonté d'approfondissement démocratique ? Nous proposons dans cet article des éléments de réflexion tirés de la gestion locale de l'environnement (eau, assainissement, déchets).

Les participations dans la gestion locale de l'environnement

Plus encore que dans d'autres secteurs de la gestion locale, la demande de participation s'exprime avec force dans le domaine de l'environnement. Cette demande puise pour cela dans une large gamme d'outils (institutionnels ou non), de registres (consensuel ou conflictuel), de modalités (de la co-conception à la co-production de certains services). Il nous suffira ici de rappeler l'ampleur et la virulence des conflits au cours desquels les riverains prennent la parole et mettent en débat les équipements collectifs, notamment dans le domaine de la gestion des déchets. Cette mise en débat est parfois canalisée et organisée au sein de l'un ou l'autre des nombreux dispositifs institutionnels mis en place depuis une dizaine d'années : commissions consultatives des services publics, commissions locales d'information et de surveillance, réunions publiques de concertation, groupes de travail, conseils de quartier, etc. Par ailleurs, parallèlement à cette montée en puissance de la prise en charge de la "parole citoyenne", on constate l'apparition d'une forme de participation qui revêt une dimension matérielle forte, puisqu'elle consiste à intégrer l'usager-citoyen à la chaîne de production des services : on songe ici tout particulièrement à la collecte sélective des

déchets, régulièrement présentée par ses promoteurs comme l'occasion enfin offerte aux usagers de faire un " geste citoyen " pour l'environnement.

Une nécessaire analyse critique de ces deux niveaux de participation permet d'éviter la confusion entre les intentions proclamées et les réalisations concrètes. Un certain nombre de travaux consacrés à la prise en compte de la " parole citoyenne " ont ainsi montré que la participation institutionnelle, souvent frileuse dans ses moyens et dans ses ambitions, ne vise ni à déplacer le lieu du pouvoir décisionnel, ni même à partager plus largement le privilège d'initiative des élus. Elle cherche tout au plus à " éclairer " l'action des organes délibérants (Marcou, 1999). Au mieux, les élus locaux s'efforcent de cibler davantage la participation en établissant une " préférence pour des interlocuteurs privilégiés ou permanents " (Mabileau, 1995). Au pire, ils instrumentalisent les nouvelles procédures à des fins électorales ou tout simplement d'efficacité gestionnaire. Le volet matériel de la participation peut apparaître à cet égard comme un point d'aboutissement de la logique d'instrumentalisation, le " geste citoyen " visant là encore au mieux à régler quelques urgences pratiques (soulager des exutoires – incinérateurs ou décharges – débordés), au pire à éviter les débats de fond sur l'avenir d'un système de production globalement destructeur de ressources (Rumpala, 1999).

Ce constat pessimiste doit toutefois être nuancé. L'observation montre que l'instrumentalisation gestionnaire des deux dimensions de la participation peut être débordée de l'intérieur. Certes, la participation vise souvent à interroger, former et responsabiliser les usagers, de sorte à en faire une " ressource humaine externe " (Gadrey, 1990), efficacement intégrée à la chaîne de production des services, de sorte aussi à cerner les frontières de l'acceptabilité des projets élaborés dans les services municipaux, dans le droit fil de la stratégie du Prince bureaucrate (Laufer, Paradeise, 1982). Mais, d'un autre côté, l'enrôlement des usagers en tant que ressource humaine externe, ou leur mobilisation comme interlocuteurs privilégiés dans des enceintes participatives vouées au traitement gestionnaire de problèmes concrets, contiennent en eux-mêmes les germes d'un retournement citoyen : ne serait ce que parce que les élus sont presque inévitablement rattrapés par l'exigence d'*accountability*, c'est-à-dire par l'obligation de rendre compte des raisons, des conditions et des effets de cet enrôlement ou de cette mobilisation¹. Or, rendre compte, c'est aussi s'exposer à toutes sortes de débord-

1. " L'épreuve d'*accountability* " est une composante de la relation citoyenne entre services publics et usagers. Ce terme, " difficilement traduisible, exprime l'idée que les responsables de l'action publique sont comptables de leurs actes devant les citoyens. Il s'oppose au terme de *responsiveness* qui décrit la capacité managériale, hors de la sphère politique, d'adaptation à l'évolution de la demande " (Jeannot, 1998, p. 94).

dements². La participation peut alors être qualifiée de processus paradoxal³, en ce sens qu'elle produit puis met en tension, sinon en contradiction, d'un côté une démocratisation pragmatique à visée d'efficacité gestionnaire, et de l'autre une démocratisation citoyenne dont l'horizon serait la mise en débat de la gestion publique qui n'était pas forcément souhaitée initialement.

Nous aborderons quelques-uns des enjeux sous-jacents, avec tout d'abord le phénomène d'enrôlement de l'utilisateur individuel dans la gestion des services, à travers le processus de modernisation de la gestion des déchets. La mise en place des collectes sélectives a conduit les municipalités à organiser de nombreux points de rencontre avec l'utilisateur, en multipliant notamment les médiateurs humains. Cette dissémination de la relation de service a pour objectif premier d'aligner le comportement des usagers sur un standard construit par la municipalité, de sorte à en faire des producteurs-trieurs de déchets insérés dans une filière industrielle (pour une présentation plus complète, Barbier, 2002). Mais des germes de démocratisation sont inscrits dans ce processus d'enrôlement.

L'implication de l'utilisateur collectif dans la gestion courante des services municipaux montre les ambitions et les limites de la régulation par la "parole citoyenne". Nous démontrons cet élément à partir de l'analyse du fonctionnement des commissions consultatives d'usagers, installées en particulier dans le domaine de la gestion de l'eau et de l'assainissement. En tant que dispositifs participatifs, les commissions consultatives combinent deux fonctions : une fonction démocratique et une fonction gestionnaire. Elles sont à la fois un lieu de contrôle de la gestion municipale, susceptible de faire évoluer les modalités de gestion des services dans le sens d'une amélioration du service rendu, et un lieu de production de "rétroactions positives", permettant d'infléchir le comportement des usagers par leur responsabilisation.

Nous nous interrogerons enfin sur les conditions qui participent au maintien, voire au renforcement, du paradoxe qui caractérise et met sous-tension les dispositifs, en les plaçant entre la visée citoyenne et la visée gestionnaire de la participation.

2. Par débordement, il faut entendre la capacité des acteurs à établir des "connexions, des associations, des mises en relation qui sont en partie inattendues et qui poussent à explorer un ensemble de liens, de rapports qui ne sont pas donnés au départ" (Callon, 1997, p.62). Le cadrage désigne la tentative inverse de fixer des points d'arrêt à cette prolifération de liens. Voir aussi Callon (1999).

3. L'expression de participation paradoxale caractérise, en sociologie du travail, les modalités de la participation "couverte", c'est-à-dire non officielle, des collectifs de production dans les entreprises (Borzeix et Linhart, 1988). La participation paradoxale désigne la tendance des collectifs à produire des règles de travail tacites permettant à la fois d'atteindre plus efficacement les objectifs organisationnels (visée productive) et d'affirmer une capacité de contre-pouvoir (visée transgressive). Si la participation dont nous traitons s'inscrit dans un contexte très différent (situation de participation ouverte mettant en présence des profanes et des experts), et si les enjeux ne sont pas les mêmes (identité au travail d'un côté, identité citoyenne de l'autre), on retrouve la double visée gestionnaire et de contre-pouvoir de la participation.

Le “geste citoyen”, ou l’usager “producteur-trieur de déchets”

Depuis l’émergence des collectes sélectives, l’usager devient progressivement un producteur-trieur de déchets inséré dans une filière industrielle. Le problème auquel se heurtent les promoteurs de ces projets est celui de l’alignement minimal des comportements domestiques sur un standard imposé par la collectivité. Cet alignement est rendu nécessaire par l’impératif d’efficacité technico-économique du centre de tri, cette usine souvent rudimentaire qui reçoit les déchets pré-triés par les ménages et constitue les lots homogènes qui seront envoyés dans les filières de recyclage. Cet alignement des comportements passe par toute une série d’investissements de forme⁴, détaillés dans la première section ci-dessous, à travers lesquels se jouent simultanément le modelage des comportements et un changement du statut des déchets, de “matière privatisée” à “extension publique de la personne”. La seconde section montre que le tri impose aux acteurs publics de venir plus directement et plus systématiquement à la rencontre des usagers. Le “système déchets” est ainsi maillé par toute une série de nouveaux acteurs, notamment l’enquêteur, le relais et le contrôleur du tri. Enfin, une “prise” pour la mise en débat est inscrite dans la doctrine même du management des projets de collecte sélective, à travers l’exigence d’*accountability*.

La collecte sélective, ou comment obtenir un alignement des pratiques domestiques ?

Les investissements de forme à réaliser afin que les producteurs-trieurs deviennent comme équivalents les uns aux autres dans leur façon d’aborder les déchets peuvent être résumés en trois grandes catégories⁵. Il faut obtenir en premier lieu une mise en mots commune du “tas de déchets”, autrement dit construire une compétence d’identification des objets. Une certaine mise en conformité des pratiques domestiques de rangement et de stockage des résidus est par ailleurs indispensable à leur inscription dans une logique de filière. L’inscription de ce changement demandé dans le cours ordinaire des choses suppose enfin tout un travail de mise en valeur, qui l’étaye en lui donnant sens et légitimité. Détaillons brièvement ces trois registres d’intervention du porteur de projet.

La première tâche du promoteur de projet consiste à aider le producteur-trieur à se repérer dans cette collection hétéroclite de choses que constitue le flux des produits appelés à devenir déchets. La principale difficulté vient de la rencontre

4. Cette notion désigne tout ce qui permet d’augmenter la prévisibilité et la régularité du comportement d’un objet ou d’un humain ou de toute association d’objets et d’humains (Thévenot, 1985).

5. Les exemples empiriques sont pour l’essentiel tirés de Barbier (1996) et Barbier et Larédo (1997).

entre un monde ordinaire, où les modes de qualification utilisés sont souples et personnalisés, et l'alignement de type professionnel requis par la collecte sélective. Le décalage entre ces deux modes d'appréhension du déchet est parfois saisissant, ainsi qu'en témoigne ce court échange entre un contrôleur de collecte et un habitant : alors que celui-ci parle de "pelures, pluches, boîtes de conserves", le contrôleur martèle "souillé, fermentescible, recyclable"... Dans certaines collectivités, la constitution et la diffusion d'un "vocabulaire résidus urbains" ont parfois nécessité la mise en place de véritables enquêtes socio-linguistiques, destinées à "comprendre ce que comprenaient les gens". La diffusion des "guides de tri" et les animations scolaires figurent parmi les supports privilégiés de ce processus d'apprentissage.

Cette mise en mots est articulée à une certaine mise en conformité des pratiques domestiques liées aux déchets. Comme l'a montré Mary Douglas (1992), le "rangement du résidu" s'inscrit dans les pratiques, culturellement et individuellement déterminées, qui règlent la mise en ordre de notre univers quotidien. Elles déterminent ce qui est à sa place et ce qui ne l'est pas, affectent certains lieux et certains gestes à certains objets ou certains états des objets. La collecte sélective impose une recomposition de ces pratiques de rangement. En témoignent les interrogations des acteurs sur la nécessité d'aider les producteurs-triéristes à accomplir les ajustements requis, notamment la requalification partielle de certains lieux (le cellier, la cuisine, le garage) en annexes de la "fonction gestion des déchets" : si certains le réclament, tels ces usagers lillois exprimant lors des "Assises des résidus urbains" leur souhait de recevoir "des "trucs" pour mieux s'organiser", d'autres acteurs, notamment les gestionnaires de services, considèrent à l'inverse ce type d'encadrement comme une forme d'assistanat... Au-delà de l'espace privé, c'est également l'espace public qui peut se retrouver partiellement requalifié : avec les conteneurs dits d'apport volontaire, déposés sur la voirie, se pose la question du retour des déchets dans cet espace public dont ils avaient été évacués à grand peine, retour dont certaines enquêtes montrent qu'il est parfois vécu comme une régression menaçante et peut constituer un facteur de blocage.

Ces transformations doivent enfin être complétées par une opération de mise en valeur permettant de relier le "geste tri" à un registre d'action qui lui donne sens et finisse par le rendre naturel. Les arguments mobilisés visent à établir une connexion entre l'individuel et le collectif : interviennent ainsi, à côté de l'appel au civisme et à la conscience écologique, les considérations économiques sur l'approvisionnement en matières premières ou sur l'emploi. Sortant du cadre des intérêts, y compris collectifs, un autre mode de valorisation consiste à établir une analogie entre le "geste tri" et le don : "*Donnez-nous un peu de votre temps [...], car ce que vous allez jeter dans vos poubelles va pouvoir [...] aider ainsi une*

partie de la population". On retrouve ici ce que Alain Caillé et Jacques Godbout (1992) appellent le don entre étrangers, entre "inconnus", forme spécifique du don moderne mais qui remplit toujours la même fonction : raffermir le lien social grâce à la solidarité qu'il manifeste.

En définitive, ces investissements de forme permettent la constitution d'une "prise publique" sur ces micro-gisements privés, et traduisent bien le changement de statut du déchet : la "chose abandonnée", telle que définie par la loi, devient "chose transmise", proche en cela de la "*res*" du droit romain, "point de rencontre où se heurtent des prétentions contradictoires, objet d'un intérêt commun et controversé" (Villey, 1979).

Quand l'action publique rencontre l'intimité domestique

Les promoteurs des projets ne se contentent pas des supports écrits (guides, courriers) pour établir un lien solide et efficace avec les usagers. Ils enrichissent et disséminent également la relation de service en multipliant les interfaces humaines. Cela se fait plus précisément à travers l'envoi d'enquêteurs, la mobilisation de relais, ou enfin le passage plus ou moins régulier de contrôleurs de la qualité du tri.

L'objectif de l'enquêteur en dotation de bacs est de fournir à chaque foyer les poubelles qui lui conviennent. La dotation se fait *a priori* en fonction d'une grille standard mettant en rapport le type de poubelle à fournir avec la composition familiale. Cette standardisation n'empêche pas toutefois le déploiement d'un jeu de négociation entre usager et enquêteur, qui conduit progressivement ce dernier jusqu'aux frontières de l'intimité du foyer. L'objectif est en effet de découvrir, dans un court laps de temps, "comment les gens vivent, comment ils se comportent", afin de mettre au jour d'éventuelles particularités requérant un ajustement de la dotation, tel par exemple le travail "au noir" d'une nourrice, qui engendre force couches-culottes à évacuer. Cette rencontre est en outre l'occasion de préciser les règles du tri, et de procéder à quelques réglages des pratiques, justifiés par la solidarité technique nécessaire entre tous les maillons de la filière : il faudra par exemple expliquer pourquoi l'emballage préalable des déchets dans les petits sacs de caisse des supermarchés doit être prohibé pour éviter de coûteuses pertes de temps au niveau de la chaîne de tri.

L'acquisition de nouvelles routines suppose également tout un travail d'accompagnement réalisé par ces acteurs particuliers de la collecte sélective que sont les "relais". Ceux-ci permettent notamment de multiplier les occasions de "parler déchets" et de réparer les inévitables pannes de compréhension des consignes de tri. Le nouveau statut du déchet, devenu objet légitime d'un intérêt et d'une mise en forme extérieurs, s'en trouve ainsi raffermi. Les gardiens d'immeubles représentent l'archétype de ce que les praticiens appellent les "relais

naturels” : même si dans les faits leur mobilisation n’a rien de naturel, leur action peut effectivement être décisive, notamment parce qu’elle introduit un échelon de proximité entre les trieurs et l’autorité publique (Legout *et alii*, 1996). Plus rarement, comme dans le Jura, ce sont des habitants “partenaires du tri” qui s’engagent “à promouvoir dans leur entourage l’idée du tri comme une solution d’avenir”. Le cas échéant, les comités de quartier ou les commissions consultatives pourront également être mobilisés au titre de structures-relais.

Enfin, la demande de changement des pratiques domestiques peut être durcie par des dispositifs de guidage, voire de contrôle et de coercition. L’utilisation de sacs transparents est un bon exemple d’outillage permettant l’exercice d’un contrôle. Cette pratique ne fait toutefois pas l’unanimité. À Gueugnon, le conseil municipal décida finalement d’utiliser des sacs opaques en raison du “caractère privé” des déchets. Mais à Dunkerque comme à Lille, l’instauration de “visites de poubelles” permet de repérer, avant le passage de la benne, d’éventuelles erreurs de tri. Point limite de cette logique de contrôle, sans doute révélateur des enjeux de cette recomposition du statut des déchets en “extension publique de la personne” : que faire de ceux qui sont des “mauvais trieurs récidivistes” ?

Il peut résulter de cette description une certaine impression de dilution de la frontière entre sphère publique et sphère privée, et d’envahissement de celle-ci par celle-là. Si cette frontière a pu sembler plus nettement marquée dans le passé, il ne faudrait pas toutefois sous-estimer l’ampleur des modifications qui l’ont régulièrement faite évoluer. On peut citer par exemple l’édit royal de 1539 qui a conduit, via la construction obligatoire de fosses d’aisances, à la première véritable privatisation des déchets. Par la suite, la politique sanitaire des XVIII^e et XIX^e siècles, née de la “vigilance olfactive” contre les “miasmes putrides” s’est accompagnée d’une évolution radicale des pratiques, et d’une réorganisation profonde des espaces privés et publics (Laporte, 1978 ; Corbin, 1982). La règle semblerait donc être plutôt que les déchets sont révélateurs des mouvements permanents de renégociation de ce qui relève du privé et du public. Par ailleurs, comme on l’a vu, la mobilisation de l’usager suppose tout un patient travail d’intéressement. Or, dans la “doctrine sur l’usager” progressivement constituée au sein de la nouvelle ingénierie des déchets, figure explicitement l’obligation de rendre des comptes sur les effets de cette mobilisation : cette doctrine table en effet sur le renforcement positif que ne manquerait pas de produire la diffusion des bons résultats de la collecte. De même, la nécessaire mise en valeur du “geste citoyen”, comme bientôt l’obligation d’expliquer les hausses de tarifs, conduisent à élargir l’objet et l’ambition des retours d’information. Il y a là une prise minimale pour un intéressement qui peut déborder de la stricte comptabilité des tonnages collectés sélectivement vers la question de la gestion locale du service public, voire sur des interrogations à propos de la “consommation raisonnée et

de la gestion durable des déchets” (FNE, 2001). Cet intérêt élargi, débouchant sur la mise en place de “contrôles croisés” entre usagers et collectivités, pourrait alors trouver à s’investir dans les “commissions consultatives” du type de celles que nous allons présenter ci-après.

La “parole citoyenne” : l’exemple des commissions consultatives

Comme l’enlèvement des déchets, l’usage domestique de l’eau participe en tant qu’élément de confort à dresser le cadre routinier de la vie quotidienne privée. Tant que la confiance à leur endroit est maintenue, ces activités s’inscrivent à l’arrière plan stable et continu de la vie quotidienne. Elles sont en revanche projetées sur le devant de la scène lorsque la confiance est rompue. Au cours de ces dernières années, un certain nombre de facteurs (hausse des prix, scandales du financement politique, nitrates) ont progressivement suscité une interrogation à l’égard de la gestion de l’eau, allant parfois jusqu’à saper la confiance accordée localement aux services. Ces événements ont conduit l’usager-citoyen à sortir de la sphère privée, pour s’investir dans l’action publique relative à la gestion de l’eau potable et de l’assainissement. La multiplication des associations revendicatives d’usagers est une des expressions de cette tendance⁶. Cette défiance de l’usager, ajoutée à l’archaïsme de la figure de l’usager-assujetti (l’administré) et au souci du renforcement de la protection de l’environnement, ont conduit à adopter toute une série de dispositifs visant la “mise en transparence” des services de l’eau et de l’assainissement : “rapport du maire” sur le prix de l’eau et la qualité des services (loi Barnier, du 2 février 1995) ; nouvelle facture d’eau (arrêté du 10 juillet 1996)... En parallèle, toujours dans l’optique d’une restauration de la confiance, on assiste à l’aménagement de nouveaux points d’accès (Giddens, 1994) au système expert “gestion de l’eau”, c’est-à-dire de lieux de rencontre entre techniciens, élus et profanes. C’est le cas notamment des commissions consultatives des services publics locaux (CCSP par la suite) instituées par la loi sur l’Administration Territoriale de la République (6 février 1992), auxquelles cette partie est consacrée.

Les commissions consultatives

Les textes réglementaires relatifs aux CCSP formulent peu d’exigences sur leur composition. La seule obligation concerne la désignation de représentants d’usagers parmi les membres des CCSP. L’observation concrète des

6. Voici quelques associations au nom évocateur : Eau secours (Grenoble), Comité de défense des usagers de l’eau et de l’assainissement (Castres, Tarn), La facture d’eau est imbuvable (Les-Sables-d’Olonne, Vendée), Le poing sur la table (Auray, Morbihan), Eau nette (Nelian, Hérault), S-Eau-S (Colmar), etc.

CCSP⁷ montre que la définition de leurs membres varie énormément d'un cas à l'autre. On trouve selon les cas, des usagers individuels, des associations de quartier, des associations de consommateurs, des associations de protection de l'environnement, des chambres consulaires, des syndicats de copropriété, des gestionnaires de logements sociaux... La diversité de composition entre les CCSP est également liée au nombre de membres qu'elles regroupent : on oscille ainsi de huit à quatre-vingt-neuf membres pour les quatre CCSP étudiées. L'objectif visé semble moins être celui de la stricte représentativité que de la couverture de la diversité des points de vue que les usagers peuvent porter sur le service et sa gestion, en fonction de leur lieu de résidence (quartier périphérique, quartier central), de leur profil sociologique (étudiant, personne âgée), du type d'usage (professionnel ou domestique), d'un intérêt collectif (environnement, pêche, etc.).

La parité entre les collèges, souvent citée comme nécessaire pour une véritable démocratisation, n'apparaît pas comme une condition réglementaire de mise en place du dispositif. Parmi les quatre CCSP étudiées, on trouve néanmoins trois commissions paritaires. Pour la dernière, le nombre de représentants d'usagers l'emporte sur celui des délégués de la collectivité. Même si le poids du collège des usagers est dans tous les cas égal ou supérieur à celui des représentants de la collectivité, l'observation des réunions des CCSP soulève quelques interrogations. Qu'en est-il par exemple du rôle des techniciens des services municipaux qui interviennent dans la CCSP sans en être officiellement membres ? Ont-ils uniquement une fonction de personne ressource ou sont-ils également porte-parole de la collectivité ? Le président de la CCSP participe-t-il ou non aux votes, lorsque ceux-ci sont organisés ? Alors que les CCSP se dotent fréquemment de règles de fonctionnement à travers l'adoption d'un règlement intérieur, elles restent silencieuses sur ces points.

Concernant enfin le rôle des CCSP, on peut noter qu'il n'a pas été défini par le législateur. En plus des éléments explicites qui apparaissent à travers l'observation du fonctionnement concret des CCSP (voir ci-dessous), les commissions ont sans doute des rôles latents, perceptibles à travers les entretiens individuels menés auprès des membres de ce type de dispositif : on pense ici au rôle de pacification dans un climat ouvertement ou potentiellement conflictuel, ou à la fonction de promotion d'une nouvelle forme d'exercice du pouvoir valorisant la participation. Quoi qu'il en soit, le degré d'ouverture à la participation des usagers est fortement lié à la façon dont les membres s'approprient les dispositifs insti-

7. L'enquête effectuée auprès de quatre CCSP s'est déroulée sur un peu moins de trois ans, entre 1998 et 2000. Différents types d'investigations ont été menées : participation aux réunions, collecte de documents (comptes rendus de réunions, règlements intérieurs, arrêtés instituant les commissions et définissant leur objet, documents retraçant les réflexions qui ont précédé la mise en place des dispositifs, documents de travail ou définissant la ligne officielle des associations en matière de gestion de l'eau et de l'assainissement, etc.), entretiens avec les acteurs des commissions.

tués par les élus locaux. L'enquête approfondie menée auprès de la commission consultative d'un service d'eau et d'assainissement nous a précisément permis de mettre en lumière les diverses conceptions de la participation des usagers susceptibles de se déployer au sein de ce type de dispositif⁸.

Deux visions de la participation

La commission consultative de l'eau et de l'assainissement dont il va être question est composée de trois collèges : le collège des élus, celui des personnalités qualifiées (un universitaire spécialisé dans le domaine de l'écotoxicologie), et enfin celui des usagers (associations de consommateurs, chambres consulaires, gestionnaires de parcs locatifs), le plus important numériquement. Sans être expressément membres de la commission, les "administratifs" interviennent comme personnes ressources au sein du dispositif. L'extrait de délibération du conseil municipal portant création de la commission précise que l'objet de ces commissions est de "permettre l'expression des usagers. Elles peuvent être consultées ou formuler des avis sur des questions intéressant les usagers : organisation, mode d'exécution, desserte, qualité".

Concernant le rôle de cette structure, tel qu'il peut être interprété par les "délégués" des usagers, nous avons pu dégager une première approche qui peut être qualifiée de "traditionnelle consumériste". Selon cette approche, le rôle des commissions consultatives est strictement informationnel et pragmatique. Le domaine de compétence des antennes locales des associations de consommateurs⁹ se limite au strict cadre de la vie quotidienne¹⁰. Les représentants des associations jugent en effet que les questions politiques (objectifs de qualité, prix de l'eau) et les compétences expertes liées à la maîtrise de ces enjeux ressortissent du seul niveau national, qui est l'échelon requis pour formater et défendre l'intérêt général des consommateurs : "L'eau, ça intéresse la nation tout entière, et si je veux faire des observations, j'utiliserai la remontée nationale de mon organisation, pour que l'organisation saisisse les instances nationales". De fait, les associations adoptent une position de récipiendaires vigilants de l'information relative à la gestion des services et de relais entre les usagers et les représentants de la municipalité. Il s'agit en somme d'inscrire l'action consumériste dans le strict cadre de la démocratie représentative, tout en mettant de l'huile dans les rouages

8. Sur les conditions de mise en place et les modalités de fonctionnement de cette commission, voir : Waechter V., La modernisation de la gestion municipale par l'utilisateur, (thèse en cours).

9. Les associations de consommateurs sont traditionnellement organisées sur le mode de la structure fédérative pyramidale déclinant différents niveaux d'action : communal, départemental, régional, national.

10. On retrouve le caractère volontairement apolitique de l'action des associations consoméristes : "Appartenant à la "quotidienneté", la consommation s'oppose à la politique : elle est située du côté du "concret", de la "vie", de la "pratique", de la "réalité", du "réalisme", par opposition à "l'abstrait", à "l'idéologie", à "l'utopie", etc.", (Pinto, 1992, p. 4).

du système de façon à optimiser son fonctionnement. En se positionnant de la sorte, les antennes locales des associations consuméristes s'assignent en premier lieu une mission civique d'information et d'éducation des usagers. Cette mission consiste à traduire l'information reçue sous une forme intelligible pour le plus grand nombre : *“Je voudrais faire des usagers des citoyens alors qu'ils se comportent en consommateurs. Un citoyen, c'est un consommateur qui sait ce qu'il fait”*. L'approche consumériste traditionnelle peut en ce sens être considérée comme une forme de réactivation en même temps que de renouvellement de l'hygiénisme du XIXe siècle. Son objet serait d'agir pour moraliser les pratiques de consommation, en y intégrant les préoccupations environnementales.

La deuxième modalité de l'action consumériste traditionnelle consiste à relayer les plaintes et les demandes des consommateurs. Les associations s'appuient sur leur expérience en matière de gestion des litiges. Cet ancrage dans les connaissances ordinaires du consommateur profane apparaît pour beaucoup comme une condition indispensable à l'action consumériste. On peut parler en ce sens d'un pragmatisme revendiqué. Le représentant d'une association de consommateurs affirme ainsi : *“Lorsque les débats deviennent techniques, moi je regarde par la fenêtre”*. Les associations de consommateurs s'efforcent en somme de maintenir un équilibre délicat entre leur position d'extériorité et d'intériorité par rapport aux services. Cet état d'équilibre et la capacité à éviter le paradoxe de la professionnalisation de la participation sont une condition de la démocratie authentique (Godbout, 1987). Précisons que, malgré son ancrage dans les connaissances ordinaires et l'expérience quotidienne des personnes, la pratique des associations de consommateurs est constitutive d'une véritable expertise. Les associations de consommateurs s'efforcent en effet de dépasser la particularité des litiges individuels, en les globalisant “sous forme de problèmes de consommation stabilisés” (Pinto, 1989). Pour traduire les plaintes des personnes dans un format de litige stabilisé, les associations de consommateurs s'efforcent de les dé-singulariser (Boltanski, 1984), en mobilisant des catégories de pensées juridiques et des catégories morales : le demandeur doit donner des preuves de sa bonne foi et sa plainte doit résister à l'épreuve de montée en généralité consistant à traduire sa demande singulière en “affaire” concernant le bien commun :

“Lorsqu'il y a litige, on demande systématiquement à la personne d'écrire un courrier. On lui propose notre aide, car souvent les gens ne savent pas composer le courrier ; ils rabattent le problème dans le domaine des sentiments, alors qu'il faut s'en tenir dans un premier temps aux faits. Si la personne refuse d'écrire et de signer le courrier, notre appui s'arrête là. Le courrier c'est comme un engagement. C'est un peu la preuve de la bonne foi et du sérieux de la personne”, (représentant d'une association de consommateurs).

La deuxième approche du rôle des commissions consultatives et du rôle des usagers au sein de ces dispositifs, peut être qualifiée “d’intégrée”. Elle vise en premier lieu à installer quelques “rétroactions positives”, par exemple en faisant remonter les plaintes des usagers non plus uniquement pour régler ponctuellement des litiges mais pour provoquer les inflexions nécessaires dans la gestion et l’organisation du service. Conformément au schéma de la participation paradoxale, la logique des “rétroactions positives” s’exerce ainsi dans les deux sens : des services vers les usagers, via l’entreprise de responsabilisation des associations de consommateurs ; mais aussi des usagers vers les services, par le biais d’une forme de régulation incitative émanant des associations. Un représentant des usagers a pu affirmer à ce propos : “*ça stimulera, entre guillemets, les services municipaux, pour améliorer si possible la qualité de leur travail*”. Cette modalité de participation peut par exemple déboucher sur l’ouverture d’une réflexion commune, sur le règlement interne des services d’eau et d’assainissement, définissant les droits et devoirs respectifs des usagers et des gestionnaires. Cette fonction de régulation, qui permet de mettre en œuvre le principe juridique d’adaptation permanente auquel est soumis le service public, est à la fois d’ordre technique et politique. En effet, l’usage du qualificatif “intégrée” renvoie également à la volonté de faire plus ou moins explicitement de la commission un outil de co-conception du service. La commission se voit dans ce cas attribuer par les délégués des usagers un rôle de production d’objets territorialisés, tels les fiches d’information jointes à la facture d’eau, voire un rôle de conception d’une politique de prise en charge des usagers éprouvant des difficultés financières.

Difficultés et conditions d’une participation citoyenne

Du point de vue même des représentants (désignés) des usagers, deux conceptions de la participation cohabitent, l’une à dominante gestionnaire et l’autre à ambition politique. Quels sont les facteurs qui peuvent entraîner les commissions sur l’une ou l’autre de ces deux trajectoires ? Il s’agit là évidemment d’un enjeu crucial, dans la mesure où se joue le basculement potentiel vers l’établissement d’un véritable contrôle croisé de la gestion de l’eau. Le manque de moyens matériels et humains, constante de l’action associative, est un premier frein à la mise en œuvre de l’approche intégrée. C’est ce qui explique la tendance des associations locales à se spécialiser dans certains domaines, délaissant des pans entiers du consumérisme, dont parfois la gestion de l’eau. Les représentations usuelles des élus au sujet de la participation du public, tout comme les schémas de perception et d’action du consumérisme traditionnel, constituent un deuxième obstacle. Les mouvements consuméristes semblent en effet s’inscrire à l’intérieur de cadres traditionnels robustes. La vigilance critique à l’égard de la

gestion locale de l'eau, la production collective d'objets territorialisés, suppose-raient une rupture avec la stratégie de renvoi au national ou de reproduction à l'identique des positions définies à l'échelon national.

Le dernier obstacle, plus spécifiquement environnemental, réside dans la difficulté d'établir une séparation entre les préoccupations qui relèvent de la gestion de l'eau de consommation, et celles qui concernent la gestion de l'eau entendue comme ressource. La commission semble débordée de toutes parts par des questions englobantes qui relèvent de la politique de l'eau au sens large, et qui ne manquent pourtant pas de pertinence lorsqu'il est question des services de l'eau et de l'assainissement : *"Moi, je me demande si c'est utile une commission au niveau local, si c'est satisfaisant pour donner son avis sur la qualité de l'eau"*, s'interroge un délégué. La complexité semble ici vécue sur le mode de la distorsion entre un organe dont l'assise est définie par l'étendue d'un réseau technique, et une problématique qui tend à s'inscrire dans une logique de bassin. La réduction de l'écart est possible, par exemple lorsque les associations membres de la commission participent également à d'autres dispositifs de réflexion portant sur la gestion de l'eau au sens large (Mallard, Remy, 1999). Ainsi en Bretagne, les dispositifs de participation et de réflexion sur l'eau se sont multipliés. De ces expériences sont issus un savoir pragmatique et une logique d'action intégrée, regroupant les associations de consommateurs et de protection de la nature, autour de la défense, à la fois environnementale et consumériste, de la qualité de l'eau. Le propos d'un membre d'une commission bretonne, représentant d'une association de consommateurs, est révélateur : *"La vision des problèmes de l'eau des associations de consommateurs de l'ouest est originale par rapport aux autres associations de consommateurs. Dans le reste de la France, on se focalise surtout sur la facture. Je trouve que c'est aberrant, parce que le problème est en amont. Ce qu'il faut, c'est moins de pollution, et donc des campagnes d'information et de sensibilisation"*.

Il apparaît finalement que l'un des enjeux fondamentaux pour les représentants d'usagers est de se définir un statut de participants. Nous avons vu qu'ils ne développaient pas forcément une conception unifiée de ce statut. Pour les uns, la participation est conçue comme un prolongement, par l'information des usagers, de l'action des services de l'eau et de l'assainissement. Dans ce cas, l'action participative est orientée non pas vers le service, mais vers l'utilisateur. À l'inverse, l'approche intégrée se fonde sur une conception de la participation orientée vers le service, allant de la co-évaluation à la co-conception. Il est toutefois remarquable, dans ce cas, que les candidats à la participation éprouvent de grandes difficultés à préciser leurs objectifs et leur rôle. On se rend compte que si l'on souhaite mettre l'eau en débat au sein des commissions, il s'agira sans doute de mettre parallèlement en débat les commissions elles-mêmes (Latour, Le Bourhis, 1995).

Vers des contrôles croisés entre usager et gestionnaires ?

Nous avons vu que la contradiction inhérente à ces dispositifs de participation résulte du décalage entre la visée pragmatique et gestionnaire qui souvent anime leurs protagonistes, et la mise en débat de la gestion publique à laquelle ils peuvent conduire, sans que cette issue soit forcément souhaitée au départ. La pérennisation du “geste citoyen” réclame au minimum des justifications et des comptes rendus sur ses effets collectifs, ouvrant un espace potentiel de discussion, tandis que la “parole citoyenne”, quant à elle, ne peut être entretenue qu’à condition de pouvoir s’interroger sur elle-même, sur ses conditions de possibilité et ses ambitions, interrogations susceptibles de déboucher là aussi sur des demandes ponctuelles de mise en débat de la gestion municipale.

Dans le nouveau dispositif de gestion environnementale en train de se mettre en place, des effets d’efficacité et de maîtrise sont recherchés à travers la mise en place d’une sorte de micro-politique de la contrôlabilité des acteurs. L’originalité tient à ce que cette contrôlabilité est susceptible de s’exercer de manière symétrique, des profanes vers les professionnels et inversement. Portée par l’exigence d’*accountability* et par les “débordements” inhérents au processus démocratique, cette symétrisation repose notamment sur la création de nouveaux points d’accès, sur la dissémination de la relation de service, et sur la mise en circulation d’objets régulateurs tels que les comptes rendus des campagnes de collecte sélective ou les rapports sur le prix et la qualité des services. On peut faire l’hypothèse d’un lien entre le développement de cette contrôlabilité et la récente redécouverte du risque environnemental. Si on admet avec Douglas (1992) que la pollution est “un danger qui guette les étourdis”, alors le contrôle croisé n’est-il pas un puissant producteur d’attention et de vigilance ?

Mais les cas étudiés ci-dessus montrent que la renégociation de la relation usager- service public local et la définition d’un nouvel équilibre de la gestion environnementale locale se heurtent notamment aux cadres traditionnels de pensée et d’action des acteurs. Les résistances proviennent tant de la part de ceux qui sont amenés à ouvrir leur pratique vers l’extérieur, que de la part de ceux qui se voient reconnaître de nouvelles prérogatives et qui éprouvent des difficultés à se les approprier. Au-delà du cadre institutionnel, il apparaît ainsi que la renégociation des interfaces usagers-services publics locaux est le fruit d’une alchimie complexe dont l’issue dépend largement du contexte d’inscription : il s’agit de processus localisés, aux effets incertains, qui établissent des équilibres destinés à être renégociés ultérieurement.

Références bibliographiques

- BARBIER R. (1996), *Une société au rendez-vous de ses déchets*, Paris, thèse de doctorat de l'École des Mines de Paris.
- BARBIER R. et LAREDO P., (1997), *L'internalisation des déchets*, Paris, Économica.
- BARBIER R. (2002), "La fabrique de l'utilisateur", *Flux*, n° 48/49, p. 35-46.
- BARTHELEMY R. et LORRAIN D. (1981), "À quoi servent les mairies ?", *La gestion municipale, ou la régulation au quotidien*, Paris, Fondation des Villes, DGRST.
- BOLTANSKI L. (1984), "La dénonciation", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 51, p. 3-40.
- BORZEIX A. et LINHART D. (1988), "La participation : un clair-obscur", *Sociologie du travail*, n° 1, p. 37-53.
- CAILLE A. et GODBOUT J., (1992), *L'esprit du don*, Paris, La Découverte.
- CALLON M. (1997), "Exploration des débordements et cadrage des interactions : la dynamique de l'expérimentation collective dans les forums hybrides", in *Information, consultation, expérimentation : les activités et les formes d'organisation au sein des forums hybrides*, Actes de la 8e séance du séminaire du Programme Risques Collectifs et Situations de Crise, juin 1997, p. 58-81.
- CALLON M. (1999), "Essai sur la notion de cadrage-débordement", in FORAY D., MAIRESSE J. (éds), *Innovations et performances*, Paris, éd. de l'EHESS, p. 399-431.
- CORBIN A. (1982), *Le miasme et la jonquille*, Flammarion, Paris.
- CROZIER M. et THOENIG J-C., (1975), "La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France", *Revue française de sociologie*, n° 1, p. 3-32.
- DOUGLAS M. (1992), *De la souillure. Études sur la notion de pollution et de tabou*, Paris, La Découverte.
- DURAN P. et THOENIG J-C., (1996), "L'État et la gestion publique territoriale", *Revue française de science politique*, n° 4, p. 580-623.
- FNE (2001), *Livre blanc sur la prévention des déchets*, Paris, France-Nature-Environnement.
- GADREY J. (1990), "Rapports sociaux de service : une autre régulation", *Revue économique*, vol. 41, n° 1, p. 49-69.
- GIDDENS A. (1994), *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan.
- GODBOUT J. T. (1987), *La démocratie des usagers*, Montréal, éd. du Boréal.
- JEANNOT G. (1998), *Les usagers du service public*, Paris, PUF.
- LAPORTE D. (1978), *Histoire de la merde*, Paris, Christian Bourgois.

- LATOURE B. et LE BOURHIS J-P. (1995), *Donnez-moi de la bonne politique et je vous donnerai de la bonne eau...*, Rapport pour la mise en place des Commissions Locales de l'Eau, Paris, Centre de Sociologie de l'Innovation.
- LAUFER R. et PARADEISE C. (1982), *Le Prince Bureaucrate*, Paris, Flammarion.
- LEGOUT M-C., TAPIE-GRIME M. et TRIPIER P. (1996), *Coopération et régulation autonome, les gardiens d'immeubles dans les collectes sélectives de déchets ménagers*, Laboratoire Printemps, Université de Versailles Saint-Quentin en Yvelines Rapport pour l'ADEME.
- MABILEAU A. (1995), "La monarchie municipale à la française", *Pouvoirs*, n° 73, p. 7-17.
- MALLARD A. et REMY E., (1999), "Comment les associations renouvellent le débat sur la qualité de l'eau", *Environnement et société*, FUL, n° 22, p. 69-87.
- MARCOU G. (1999), "La démocratie locale en France : aspects juridiques", in CURAPP, CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, p. 21-44.
- PAOLETTI M. (1999), "La démocratie locale française. Spécificité et alignement", in CURAPP, CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, p. 45-63.
- PINTO L. (1989), "Du "pépin" au litige de consommation", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 76-77, p. 65-81.
- PINTO L. (1992), "La gestion d'un label politique : la consommation", in *Actes de la recherche en Sciences Sociales*, n° 91-92, p. 3-19.
- RUMPALA Y. (1999), "Le réajustement du rôle des populations dans la gestion des déchets ménagers", *Revue française des sciences politiques*, n° 49 (4-5), pp. 601-629.
- THEVENOT L. (1985), "Les investissements de forme", *Conventions économiques, Cahiers du Centre d'Etudes de l'Emploi*, Paris, PUF, p. 21-71.
- VILLEY M. (1979), "Préface historique", *Archives de philosophie du droit*, tome 24, Paris, Sirey.
- WAECHTER V. (2002), "Quel modèle de relation entre l'organisation municipale et l'utilisateur-citoyen depuis la décentralisation ?", *Flux*, n° 48/49, p.7-20.

Rémi BARBIER, Maître de conférences, UMR Gestion des services publics, École Nationale du Génie de l'Eau et de l'Environnement de Strasbourg et Cemagref, 1 quai Koch, 67070 STRASBOURG.

remi.barbier@cemagref.fr

Virginie WAECHTER, Doctorante en sociologie, UMR Gestion des services publics et UMR "Sociétés, cultures et représentations en Europe", Université Marc Bloch à STRASBOURG

virginie.waechter@wanadoo.fr

**Coproduction de l'urbain ou
réification des figures de la concertation ?
Le Plan de déplacements urbains et le
tramway de l'agglomération lyonnaise
(1995-2001)**

Malika AMZERT

Franck CHIGNIER-RIBOULON

Depuis le début des années 1970, un consensus se construit sur la nécessité d'élargir la démocratie représentative à des formes plus ou moins instituées de démocratie participative. Celle-ci est envisagée bien souvent comme la marque d'un progrès, indispensable à l'enrichissement de la conception émancipatrice du peuple souverain ; de ce fait, elle est revendiquée comme le moyen d'obtenir une plus grande part de pouvoir dans les décisions qui affectent le quotidien des habitants, et notamment la qualité de leur cadre de vie. Elle permettrait également la prise en compte de la pluralité et de la concurrence des voix du peuple, et constituerait donc un mode d'organisation de la diversité sociale (Rosanvallon, 1998, 2000). Cependant, cette question de la démocratie locale revendiquée comme mode de résolution d'un certain nombre de contradictions, se trouve au centre d'évolutions non moins contradictoires : la décentralisation a favorisé une tendance ancienne à l'accroissement du pouvoir des maires et au "présidentialisme municipal" (Mabileau, 1989) ; d'autres insistent sur le désengagement militant

ou plutôt sa réorganisation (Ion, 1997 ; Dubourg, et al 2000) ; on serait plutôt dans une situation “d’offre de citoyenneté” de la part des élus et même d’injonction à l’implication (Donzelot, 1995), pour légitimer (surlégitimer ?) une action publique ; en même temps, Gontcharoff (1999), met en avant le risque de “localisme”. Malgré tout cela, la loi sur la démocratie de proximité (2002) est avant tout un texte qui renforce la démocratie représentative, notamment pour ce qui concerne le statut de l’élu ; le volet participatif, quant à lui, est conçu dans la perspective d’un fort encadrement par les élus locaux.

L’expression citoyenne est revendiquée et sollicitée, mais l’instauration d’une démocratie locale élargie à des formes de démocratie participative a-t-elle progressé ? Est-elle un outil d’aide à la communication (à l’acceptation ?) ou d’aide à la décision ? L’offre de citoyenneté est-elle une invitation à la “participation” et/ou un moyen de la cadrer dans une stratégie politique qui vise à conforter une assise (ou à en conquérir une) ? Les élus cherchent-ils à maintenir la participation des habitants dans des bornes territoriales, ou légales, étroites et à démontrer ainsi que la démocratie représentative peut s’amender de l’intérieur, en résumant à elle seule la pluralité des expressions ? Pour répondre à ces interrogations, nous analysons un cas concret de concertation pratiquée à l’occasion de la mise en œuvre d’une politique urbaine, celle des transports en commun dans l’agglomération lyonnaise.

Le Grand Lyon est retenu pour deux raisons congruentes : la Communauté urbaine de Lyon se trouve investie d’un certain nombre de responsabilités, dont celles qui nous intéressent ici, l’urbanisme, les transports et les déplacements, pour l’unité territoriale qui la constitue, mais ses responsables sont désignés au suffrage universel indirect¹. La coproduction de l’urbain est affichée comme une donnée forte de l’histoire locale, comme en témoigne la participation d’associations locales à la mise en place des Comités d’initiative et de consultation d’arrondissement (CICA) en 1982². Mais une confrontation rapide des formes instituées de la concertation et des territoires politico-administratifs dans lesquels elles s’inscrivent, montre que le niveau de la participation est inversement pro-

1. Pour analyser des périmètres comparables, celui du syndicat des transports et celui de la communauté urbaine de Lyon (Courly ou Grand Lyon), l’agglomération sera considérée dans son acception institutionnelle, celle de la Courly et donc des 55 communes qui la composent. L’assemblée communautaire est composée de 155 membres désignés par les conseils municipaux des communes, au prorata de leur population.

2. Les CICA ont été mis en place après la loi dite PLM (Paris, Lyon, Marseille) de 1982. Ce sont des formes de légalisation de la concertation pour lesquelles le CARNACQ (Carrefour National des associations d’habitants et des Comités de Quartiers) et, en son sein, l’UCIL (Union des comités d’intérêts locaux) ont pris une part active. Ils sont jumelés aux conseils d’arrondissement et c’est leur principale faiblesse car le maire d’arrondissement est surtout une “courroie de transmission” entre les associations, la mairie centrale et ses services. Dès 1995, ces CICA sont contestés et concurrencés par la mise en place de Conseils de quartiers, dont des maires d’arrondissement de gauche ont pris l’initiative. (Amzert, Chignier-Riboulon, 2001 ; Chignier-Riboulon 2001).

portionnel au niveau de responsabilité et de pouvoir de décision des élus locaux. En effet, c'est à l'échelle de l'arrondissement qu'est légalisée une forme de participation des associations à la vie locale, alors qu'aux autres échelons politico-administratifs, les formes existantes restent aléatoires³, comme si les élus locaux voulaient cantonner les associations d'habitants au niveau des problèmes de bordures de trottoirs, de crottes de chien, d'enfermement dans des problèmes sécuritaires que la territorialisation pourrait favoriser, bien que ces mêmes élus leur en fassent régulièrement le reproche.

La thématique des transports urbains occupe une place emblématique dans les politiques municipales. Par son impact sur l'espace urbain, mais également en raison de son action sur les territoires (Di Méo, 1998), ici les quartiers, elle est un domaine où la prise en compte de l'opinion des habitants semble cruciale. Pour les élus de l'agglomération lyonnaise, la question des transports urbains, des difficultés de circulation, est récurrente et elle est très présente durant la campagne des municipales 2001 à Lyon. Cette ville est connue pour ses embouteillages, liés pour partie à sa situation géographique, mais aussi aux politiques passées, notamment sous Louis Pradel, maire de 1957 à 1976. Pour autant, l'enjeu de circulation ne constitue qu'une des facettes de la question. Or, au cours du mandat de Raymond Barre (1995-2001), la politique des transports fut centrale en raison des enjeux politiques qu'elle sous-tendait ; la participation en était un élément indissociable.

La démocratie protéiforme

Le chef d'orchestre de la politique des transports publics sous la mandature Raymond Barre, Christian Philip, premier adjoint et président du Sytral⁴, s'est appuyé sur les résultats de l'enquête "ménages" sur les déplacements (1995). Elle avait à nouveau mis en évidence le besoin d'une politique globale et multimodale pour les déplacements. L'enjeu d'une réflexion et d'une politique partenariales pour les transports urbains s'inscrivait, pour le président du Sytral, "*dans le souci général d'améliorer la qualité de vie (...), d'assurer les solidarités urbaines et les équilibres entre les territoires*"⁵. Il proposait aussi : "*une large*

3. Les commissions extra-municipales sont, à Lyon comme ailleurs, l'outil auquel les municipalités ont communément recours. Le niveau de la communauté urbaine est probablement celui où la concertation a toujours été la plus difficile, bien que des expériences soient menées : le Comité consultatif d'urbanisme (CCU) en 1989, les jurys d'architecture, la démarche "Millénaire 3", (Amzert, Chignier-Riboulon, 2001).

4. Sytral, Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise, autorité organisatrice des transports au sein de la Courly, co-administré par des représentants du Conseil Général et des élus communautaires.

5. Comité syndical du Sytral, séance du 17 novembre 1995.

communication et la concertation avec un certain nombre d'organisations dont des associations d'usagers". Dès lors, la négociation avec les associations, les riverains et les différents groupes d'intérêt local et général s'imposait. L'aménagement du réseau de surface pose des problèmes complexes. La trame viaire est le lieu de tous les conflits, elle nécessite un effort supplémentaire en investissements pour le réaménagement des espaces publics connexes. Chaque projet de transport devient désormais un véritable projet d'urbanisme et d'aménagement de quartiers. Cependant, pour le Sytral, ces paramètres ne constituaient qu'une partie des enjeux ; il souhaitait également privilégier une large concertation pour faciliter l'appropriation de l'équipement par les habitants. C'est pourquoi, le président du Sytral affirmait :

"Je pense que nous aurons à conduire une politique importante d'explication et de dialogue. Je voudrais que le plan de déplacements urbains ne soit pas perçu comme un schéma technocratique intéressant, mais ne concernant pas le citoyen"

(Le Progrès de Lyon, 9 octobre 1995).

Suivant cette logique, le PDU (Plan de déplacements urbains) de 1997 visait à permettre davantage de participation que les plans précédents⁶. Cette participation est l'occasion d'une organisation de l'action et d'une mise en phase de la formulation des problèmes de déplacements avec les solutions proposées. Elle va être déclinée sous différentes formes qui lui impriment une véritable cadence, la respiration particulière d'une ville qui bouge. En novembre 1995, la procédure du PDU était officiellement lancée. Lors de cette première étape, le monde associatif était présent dans les instances d'élaboration du diagnostic, au sein d'ateliers de travail. Le comité de pilotage du PDU, lors de sa première réunion en décembre 1995, arrêta la combinaison des groupes de travail et approuva un calendrier. Les groupes étaient composés de techniciens, d'élus et de militants associatifs. Les différents groupes de travail étaient présidés par un élu. Les associations étaient présentes dans quatre groupes de travail sur douze :

6. Depuis la loi d'orientation sur les transports intérieurs (1982), l'agglomération lyonnaise a connu quatre plans de déplacements.

- "Équilibre, solidarités et déplacements" : la DARLY⁷, l'UDAF, le Groupement pour l'insertion des handicapés physiques, la FONDA Rhône-Alpes⁸.
- "Réseau ferroviaire" : la DARLY,
- "Les piétons" et "Les deux roues" : "Les droits du piéton", "Lyon-vélo", "Pédaler, la ville à vélo", "Réagir : l'enfant et la rue"⁹.

Les associations n'apparaissent pas dans certains autres groupes, pourtant majeurs, comme ceux portant sur les aspects financiers, l'usage de la voirie et la régulation, le stationnement. De même, l'absence de certaines associations interroge, comme Lyon-Métro pourtant intéressée par une réflexion sur le réseau ferroviaire¹⁰.

Une première réunion publique fut organisée en mai 1996, le "Forum du PDU", avec 400 participants. Les premiers résultats des travaux des groupes de travail y furent présentés. Les organisateurs souhaitaient échanger avec le public grâce à "*de larges plages de débat*"¹¹. Pendant l'été 1996, les groupes de travail achevèrent l'élaboration des trois scénarios possibles. À l'automne de la même année, un des principaux "*temps forts de la concertation*" fut mis en place (*Lettre PDU*, sept. 1996, p.4). Il s'agissait d'une exposition intitulée "Qualité de ville, qualité de vie", installée place Bellecour, espace public central de l'agglomération, sous un chapiteau. Environ 40 000 Lyonnais découvrirent cette exposition. Dans le même temps, des expositions itinérantes étaient organisées dans les communes du Grand Lyon. Ce moment fort de consultation était parachevé par l'organisation de réunions publiques dans les arrondissements et de rencontres avec les associations et les habitants.

Lors de ces expositions, les visiteurs pouvaient se prononcer en faveur d'un des trois scénarios proposés. Sans débattre de la justesse des choix du Sytral, les trois scénarios n'ont pas été présentés avec objectivité : le scénario A apparaissait comme un repoussoir (en résumé, "ce qu'il ne faut pas faire"), le scénario B était médian mais peu volontariste et tout conduisait à choisir la proposition C comme une évidence. À cette partialité de l'exposition s'ajoutait une information

7 DARLY (Se déplacer autrement dans la région de Lyon), est une coordination d'associations assez diverses rassemblant des écologistes, des cyclistes, des associations de défense du piéton. (Voir plus loin).

8. UDAF : Union départementale des associations familiales ; FONDA : Fondation pour la promotion de la vie associative.

9. Dans les deux groupes de travail où DARLY n'est pas représentée, elle l'est indirectement par la participation de ses membres associés. Aucune association ne participe au groupe "Environnement, cadre de vie et déplacements", mais celui-ci auditionne la FRAPNA et le MNLE, membres de DARLY.

10. L'association Lyon-Métro-Transports publics a été créée en 1964, avec le soutien du Préfet. Elle avait la capacité de faire pression sur les élus et la possibilité de s'exprimer dans la presse. Elle était une force de pression et de critique non négligeable dans le jeu politique local (voir plus loin).

11. Plan des déplacements urbains, *La lettre d'information*, avril 1996, p.4. (En abrégé, Lettre PDU).

de circonstance : peu avant et pendant l'exposition, le service communication du Sytral avait distribué aux ménages du grand Lyon *La Lettre d'information* du PDU (sept. 1996). Elle donnait une vision très orientée du choix à faire, malgré l'éditorial nuancé. Dans cette plaquette, le scénario A, après une rapide présentation, n'avait que des conséquences négatives :

“Les efforts faits pour la voiture particulière ne parviennent pas à empêcher une dégradation des conditions de circulation et provoquent une augmentation sensible du bruit et des émissions polluantes. La desserte en transports en commun ne s'améliore que dans les trois zones concernées par l'extension du métro. Les performances des bus et trolleys se dégradent, la clientèle stagne ou décroît. (...)”

(Avec le scénario B), la congestion (n'est) pas totalement maîtrisée et continue à avoir des conséquences défavorables sur la qualité de la vie et sur l'activité économique. (...)”

(Le scénario C) donne un nouveau visage à la cité...”

Avec une telle présentation, on peut parler de concertation “guidée”. Les citoyens auraient peut-être fait le même choix sans encadrement médiatique. Néanmoins, peut-on toujours parler de participation ? La confusion, sciemment entretenue dans les documents de communication entre participation, concertation, consultation, dialogue ou information, permet de rester dans le flou. Plus de 10 000 personnes s'exprimèrent et 68 % pour le scénario C, intitulé “Un nouveau visage pour la cité”. L'année 1997 permit d'achever la procédure PDU : le projet était arrêté par le Sytral en janvier ; il fut soumis aux collectivités pour avis (en mars et avril) ; pendant l'été, l'enquête d'utilité publique était menée et, en octobre, le texte définitif fut voté.

L'achèvement de cette procédure permettait de lancer la mesure phare de ce plan : le tramway. Le PDU prévoyait l'établissement de lignes fortes, c'est-à-dire d'axes privilégiés par les pouvoirs publics pour répondre “aux grands flux de déplacements quotidiens”¹²; elles seront pour partie consacrées à ce “nouveau” mode de transport. À nouveau, des phases de concertation et d'information du public sur les tracés ont été organisées en 1997 et 1998. La concrétisation d'éléments prévus dans le PDU, les itinéraires précis des deux premières lignes de tramway, les aménagements et réaménagements que cela sous-entend, impliquaient une écoute et une concertation renouvelée, au plus près des riverains (habitants, commerçants, usagers) et de leurs représentants (élus, associations). Des dizaines de réunions furent organisées, pour toucher l'ensemble des quartiers concernés. Le premier adjoint s'investit personnellement. Par son installation sur la trame viaire, la mise en place du tramway obligeait à une réorganisation de l'espace public à une échelle fine (état du stationnement après travaux,

12. PDU, projet soumis pour avis aux collectivités, 1er février 1997, p.27.

positionnement des arrêts, valorisation urbanistique de l'espace proche, notamment avec la qualité des revêtements, des éclairages, de la signalétique), sur laquelle les habitants étaient pleinement concernés. Pour un conseiller syndical du Sytral, le tramway est aussi envisagé comme "*une nouvelle façon de concevoir la cité*" (entretien, avril 1997). Il redynamise le commerce, permet une réappropriation de l'espace public par les citoyens, dans une perspective de développement durable où l'homme est au centre du projet. De ce point de vue, la politique des transports menée à Lyon ne déroge pas au schéma général.

Cette phase est, bien entendu, plus délicate puisqu'on passe d'un projet global d'agglomération (le PDU) à de l'urbanisme appliqué qui affecte la vie quotidienne des habitants. Dans ce cadre, les réactions de défense et les demandes d'écoute étaient plus fortes : des associations de commerçants se mobilisèrent pour lutter contre les tracés implantant une ligne devant leur commerce¹³. Au contraire, le Sytral estimait que, la clientèle étant locale, donc pédestre, le tramway relancerait le commerce de proximité. Inversement, d'autres associations ont œuvré pour l'arrivée du tramway. Certaines soutenaient globalement le projet (DARLY). D'autres accompagnaient des citoyens dans leur demande de desserte, à l'échelle communale (communes de l'Est lyonnais) ou infra-communale (quartiers de Lyon). Les processus de mobilisation citoyenne les plus significatifs sont accompagnés par les élus locaux, et répondent parfois à un consensus local (quartier des États-Unis dans le VIII^e arrondissement). Cette deuxième phase de concertation se termina par la réalisation de l'enquête d'utilité publique sur les deux lignes de tramway, début 1998.

Apparemment, le projet d'aménagement des transports publics de la Communauté urbaine de Lyon, conduit par le président du Sytral, se déroulait selon le schéma prévu et instaurait une participation régulière et approfondie des citoyens. Il classait cette participation dans le chapitre "*originalité de la démarche lyonnaise*" (novembre 1995), pour en valoriser l'importance. Pourtant, la "*large communication et la participation*" (Lettre PDU, sept. 1996), la demande d'implication des habitants, le débat autour de trois scénarios¹⁴ apparaissent comme les instruments d'une conception téléologique de l'action publique.

Démocratie formelle, démocratie réelle ou démocratie limitée ?

Si l'on cherche à dépasser le fétichisme des formes, l'organisation de la concertation par l'équipe du Premier Adjoint (et président du Sytral) pose question. La

13. Ici comme ailleurs, ces associations ont peur que les difficultés de stationnement ne découragent la clientèle.

14. Plan des déplacements urbains, trois scénarios pour un débat, Sytral, document de synthèse, sept. 1996.

façon d'intégrer les associations dans la réflexion et la mise en place concrète du projet est étonnante. Sous des apparences de large ouverture, le travail effectué avec la population s'apparente davantage à une politique de communication qu'à la construction de formes (expérimentales) de démocratie urbaine.

Tout d'abord le PDU et son corollaire, le tramway, étaient appuyés par les associations invitées, les opposants ne l'étant pas. Cette sélection préalable d'associations d'usagers ou d'associations "citoyennes" (UDAF, FONDA, DARLY) interroge sur la définition de la participation et, surtout, sur sa portée réelle, au-delà de l'affichage. Le questionnement porte sur les critères de sélection : des associations pérennes et formées aux thématiques débattues, comme les Comités d'Intérêts Locaux (CIL) et leur union (UCIL), furent marginalisées, voire évincées. L'UCIL regroupe pourtant plus de 40 associations sur l'agglomération et 30 sur la ville de Lyon. L'association "Lyon-Métro-Transports Publics" défend le développement du réseau métropolitain. Celui-ci a été remis en cause lors de l'élaboration du PDU. Néanmoins, cette association est porteuse d'une vision de l'espace urbain élaborée dans la durée et qui favorise le cœur de la ville-centre (Amzert 2001, Bétin, 2001).

Sa position favorable au métro¹⁵ mais aussi, probablement, l'adhésion politique qui lui était prêtée¹⁶, ont conduit à sa mise à l'écart des groupes de travail du PDU. Néanmoins, et quelles que soient les positions de Lyon-Métro, peut-on véritablement parler d'ateliers de travail et de l'élaboration de scénarios lorsque les représentants d'une orientation sont absents ? L'interrogation est plus large si l'on considère le réseau associatif territorialisé et maillé auquel Lyon-Métro appartient, celui des CIL et de l'UCIL. Cet ensemble, fortement ancré dans le territoire (Joliveau, 1987) n'était pas globalement favorable aux choix énoncés dans le PDU, ni aux tracés retenus pour les lignes de tramway, bien qu'il soit favorable à une desserte par le tramway du quartier des États-Unis, dans le VIII^e arrondissement. Alors pourquoi cette association, favorable au métro ou, plus justement, favorable à un autre modèle pour la ville, ne fut pas invitée à participer aux groupes de travail ? Un cadre du Sytral répond deux choses : "*C'était une volonté délibérée des élus de ne pas privilégier Lyon-Métro*" et, surtout, elle est : "*trop marquée dans ses idées, à la différence des autres associations qui ne portent pas leur choix dans leur titre*". Que dire de "Lyon-tramway", association intégrée au collectif associatif la DARLY (Se déplacer autrement dans la région de Lyon), de "Lyon-vélo" ou de "Droit du piéton" ? Ne faut-il pas s'étonner d'un débat où certains acteurs ne sont pas invités car ils ne seraient pas "modernes", au sens qu'ils n'adhèrent pas au choix dominant d'un type d'aménagement à un

15. L'association défend la mise en place de nouveaux prolongements du métro, les rabattements en trolley-bus, mais aussi le tramway, dans une logique centre/périphérie ou banlieue/banlieue.

16. Lyon-Métro et l'UCIL étaient considérées comme des associations proches de l'adjoint à l'urbanisme, ce qu'elles récuse (voir ci-dessous).

moment de l'histoire ? Inversement, la coordination DARLY apparaissait en phase avec la direction à donner au projet, puisqu'elle défend avec force le tramway. C'est pour cette raison qu'elle a été privilégiée.

Sans prendre position en faveur d'une association ou d'une orientation, nous nous interrogeons ici sur la réalité de la concertation menée et sur l'argumentaire développé par l'institution. Dans ce choix préalable d'associations, c'est la volonté de débattre avec des associations favorables à la démarche qui a prévalu sur l'intégration d'associations au débat. Cette situation montre que la participation collective peut fournir une scène aux joutes partisans locales.

Le choix de la DARLY pour l'élaboration du PDU et la défense de l'option tramway peut-être considéré comme un effort fait pour élargir le dialogue démocratique, mais aussi comme la tentative d'une fraction politique de trouver des alliés fiables. Lors de l'élaboration du PDU, avec la DARLY comme interlocuteur unique dans les commissions de travail, il est clair que le choix se fait au détriment de Lyon-Métro, jusque-là interlocuteur reconnu du pouvoir dans les problèmes de transports. C'est, du même coup, rendre la solution tramway plus facile et affaiblir l'Adjoint à l'Urbanisme, Henri Chabert, qui reste un partisan avoué du métro. De la même façon, la non intégration d'associations, comme les CIL ou l'UCIL, provient de leur réputation. Considérées à tort ou à raison comme des structures proches de Chabert, elles ont favorisé une forme de consensus sur leur dos entre centristes et socialistes. Raymond Barre, se faisant le chantre de la concertation et de l'ouverture au niveau politique, a tenu à ce que toutes les composantes de la représentation politique au niveau communautaire (communistes exclus), exercent des délégations de l'exécutif. Cette volonté s'est traduite dans le champ de la participation : le dialogue ne peut se cantonner à un seul interlocuteur associatif dont la représentativité ne couvre qu'une partie seulement des composantes de la société civile et dont la crédibilité est affectée, selon les élus socialistes, par une longue pratique de dialogue policé avec les municipalités précédentes. Cela va susciter la recherche de nouveaux interlocuteurs par le pouvoir municipal, ou l'invitation de nouvelles forces sociales émergentes, accréditant ainsi l'idée d'un renouvellement des pratiques.

Pour ce qui concerne le dialogue avec les habitants, les scénarios construits par les groupes de travail étaient à la base de tout le processus de concertation (consultation ?) avec les citoyens. Les habitants de l'agglomération, et surtout les Lyonnais, s'étaient prononcés avec une forte majorité pour le scénario C. Plus tard, selon un sondage, ils ont souhaité le tramway : 83 % des personnes interrogées s'étaient déclarées favorables à la création de deux lignes de tramway¹⁷. Avec de tels chiffres, il était tentant de se prévaloir d'un soutien populaire très large et de renvoyer les éventuels contradicteurs, "passéistes", aux études historiques plutôt qu'à la prospective !

Il s'agissait en fait d'une concertation "encadrée". L'inflation des offres faites par le politique dans ce domaine témoigne peut-être de la volonté de ne pas figer dans un format préétabli l'assise de la concertation entre associations et pouvoir municipal. Elle est organisée pour nourrir le *sentiment* d'une montée en puissance de la satisfaction des revendications des habitants. La trame géo-historique de l'aménagement révèle une forme de continuité des pratiques, de l'État aménageur aux collectivités locales (ou à leurs syndicats). La méthode des scénarios, son utilisation à des fins de démonstration du "meilleur choix possible" était une vieille technique de l'État aménageur, quand il avait la pleine responsabilité de l'aménagement et de l'urbanisme et qu'il voulait imposer ses modèles, ses méthodes et ses solutions aux collectivités locales. Par la décentralisation et la permanence de la culture des aménageurs n'y aurait-il pas continuité des pratiques par transposition des techniciens de la sphère étatique à celle des collectivités ? Ainsi, sous couvert de neutralité technique, se profilerait toujours le même discours de modernité indiscutable où le scénario n'est qu'un "*élément pédagogique*" (cadre du Sytral) utilisé pour consacrer la supériorité du technicien sur le profane.

Le sondage de janvier 1998 semble répondre à la même logique institutionnelle. Sans parler des questions posées qui, trop souvent, renvoyaient à l'évidence¹⁸, il n'est pas surprenant que ce sondage ait eu lieu quelques jours avant l'ouverture de l'enquête publique. La valorisation de ce sondage par les services de communication du syndicat des transports s'est produite au moment de la consultation publique des citoyens : était-ce de la concertation ou de la communication de masse ? Que devient le débat maintes fois revendiqué ? Ce qui aurait pu être une véritable originalité, la mise en place d'une "commission des usagers du service public", recommandée par la loi Administration territoriale de la République de 1992 n'a pas été envisagée. Une telle initiative aurait donné un autre statut à la participation, en prenant en compte les données d'une question qui s'exprime dans la durée, en admettant que le temps de l'aménagement des villes est un temps long, qu'il n'est pas celui de l'urgence et de la conjoncture. Cependant, si les élus traitent les questions de fond au coup par coup, la conjoncture leur accorde des marges de manœuvre et la possibilité de construire la singularité de leur mandat.

La dichotomie entre la volonté annoncée de débattre pour construire un projet urbain (au sens le plus large qui soit), et la démarche réellement appliquée, interroge sur les interactions entre le choix de promouvoir une nouvelle "qualité de ville et de vie" et l'instrumentalisation de cet aménagement urbain. Qu'est-ce qui a pu motiver les promoteurs de cette opération sur l'espace public ? En effet,

17. Sondage IFOP pour le Sytral, en janvier 1998 (échantillon : 1302 Lyonnais).

18. 95 % des personnes interrogées sont favorables à une tarification plus adaptée des transports en commun ; 95 % sont favorables à la création de pistes cyclables ; 93 % sont favorables à l'application d'une charte d'aménagement de la ville pour les piétons. Pouvaient-on obtenir un vote défavorable sur de tels principes ?

tous les projets mis au débat étaient de fait préétablis dès 1995 et les corrections ont été mineures. Dès lors, l'objectif de concertation n'avait pas uniquement pour dessein de faire participer au débat les citoyens-usagers et les associations ; il était apparemment intégré dans une stratégie politique et électorale. La volonté de respecter un calendrier technique quelque peu calqué sur le calendrier électoral n'est pas le fait du hasard, bien que cette rapidité (précipitation ?) ait été intégrée à la valorisation d'une "originalité lyonnaise"¹⁹. La politique de concertation menée est indissociable des enjeux politiques du moment.

Les profits symboliques de la démocratie participative

Le choix du thème des déplacements urbains présentait plusieurs attraits : il offrait une ouverture à gauche et réduisait de facto l'influence de Henri Chabert ; il apportait une réponse consensuelle aux dysfonctionnements du système de transports urbains de l'agglomération ; il permettait, enfin, à Christian Philip d'investir le champ politique et d'y projeter une ombre, aux contours emblématiques de maire d'une ville de grande importance.

Christian Philip a su s'appuyer sur un thème devenu consensuel et supposé moderne²⁰. Sa politique de concertation-information était basée sur l'utilisation de cette ressource. Le retour du tramway est un processus relativement récent qui prend en compte un discours basé sur la recherche d'une amélioration qualitative de la vie urbaine. Abandonnée par la quasi-totalité des villes dans les années 1950 et 1960 (1956 à Lyon), la valorisation de la ville aménagée autour des flux automobiles était la représentation majoritaire. L'inflexion de cette représentation s'opère à partir du milieu des années soixante-dix, des villes comme Nantes et Grenoble apparaissent comme pionnières dans ce renouveau du tramway ; il apparaît comme un élément constitutif des politiques urbaines de restructuration et de réhabilitation des centres anciens, comme un moyen de déplacement mais aussi comme un élément paysager. Aujourd'hui, le tramway est donc associé à la symbolique de la ville de demain. Ses caractéristiques, qui le rendaient désuet dans un monde automobile en essor, notamment en raison de la gêne occasion-

19. "L'application stricte de la méthodologie (d'élaboration des PDU) au cas lyonnais et dans son contexte institutionnel riche risque d'être fort lourde et peut nous conduire à plusieurs années de réflexions et de discussions (...). À titre indicatif, pour des agglomérations de plus modeste dimension, l'élaboration des PDU correspondants a demandé de l'ordre de trois ans. Il apparaît plus judicieux de focaliser les énergies sur la détermination de grands objectifs", Christian Philip, séance du Sytral du 17 novembre 1995.

20. Ce processus de quasi-cogestion impliquait de trouver un consensus sur le plan de mandat 1995-2001. Parmi les thématiques qui pouvaient convenir à la gauche, les transports urbains, pris dans une perspective de développement durable et de redéfinition des usages des espaces publics viaires, en constituaient le cœur. En effet, depuis plus de vingt ans, les élus socialistes luttent pour le retour du tramway : "Depuis 1976, ils en rêvaient et, avec eux, Raymond Barre et son bras droit, Christian Philip, l'ont fait" (*Le Progrès de Lyon*, 12 sept. 1998).

née à la circulation automobile, en font maintenant son succès. Dès lors, la thématique du tramway est développée dans un contexte social de sensibilisation de l'opinion publique à la qualité de la vie, à l'environnement urbain, à l'urbanité retrouvée. L'urbanité et la modernité consistant à privilégier l'être ensemble dans l'espace public (Lévy, 2000).

Ce souci des citoyens pour leur ville était devenu un enjeu et une opportunité politique. Dans cette optique, la thématique du tramway s'intégrait dans une logique politique d'affirmation de soi où la concertation participait à un schéma de construction d'un dessein politique. La finalité de la structuration de la carrière politique de Christian Philip passait par la recherche d'une visibilité. L'intégration de la thématique de la concertation dans le projet politique était organisée à plusieurs niveaux : il s'agissait tout autant de neutraliser politiquement Henri Chabert que d'occuper le terrain politique par le choix du tramway et d'apparaître comme le tenant de la modernité urbaine.

Tout d'abord, il s'agissait d'affaiblir son concurrent direct, candidat de droite à la mairie dès 1995. Pour ce faire, Christian Philip bénéficiait de tous les attributs du dauphin officieux avec un véritable cumul de fonctions : il était Premier Adjoint de Raymond Barre à la ville de Lyon et le premier vice-président de la Courly, chargé des transports urbains. Il présidait le Sytral et avait nommé à sa direction une proche²¹. Enfin, pour se rapprocher du terrain, il avait été élu conseiller général d'un canton traditionnellement tenu par la droite centriste. Cependant, le cumul de fonctions ne pouvait suffire à lui assurer un tremplin politique face à Chabert, élu municipal depuis 1983, adjoint à l'urbanisme depuis 1989, vice-président de la Courly en charge de l'aménagement et du développement urbain, président de quatre sociétés d'économie mixte entre 1989 et 1995. Chabert avait constitué des réseaux de solidarité et était reconnu pour sa maîtrise des dossiers d'urbanisme ; la délégation à l'urbanisme permettait une proximité continue avec le terrain²². Face à une telle implantation, l'ouverture de l'exécutif communautaire à la gauche fut l'occasion de "saucissonner" les domaines dont il avait la charge précédemment. Ainsi, s'il gardait toujours l'aménagement et le développement urbain, il en partageait certains champs avec d'autres élus communautaires : la politique de la ville, les espaces publics, l'habitat et le logement social. De la même manière, l'affaiblissement de Chabert est passé par la marginalisation de l'Agence d'urbanisme qu'il dirigeait, au profit des Services techniques de la Communauté urbaine.

L'objectif de neutralisation du concurrent perçu comme le plus dangereux passait aussi par une occupation de l'espace politique, par une action directe sur le

21. La réalité politique lyonnaise ne peut être dissociée de celle de sa Communauté urbaine. Cette dernière est un instrument essentiel pour la gestion de l'agglomération mais aussi pour la ville de Lyon.

22. Jusqu'à sa mise en examen par la Justice, Henri Chabert était donné favori dans tous les sondages.

terrain. En bénéficiant d'une thématique porteuse et largement consensuelle au sein du monde politique, Christian Philip avait pu saisir un créneau politique et médiatique pour son mandat municipal. Le très grand nombre de réunions publiques était aussi une stratégie d'implantation par la territorialisation de l'action communicante. Dans cette perspective, la mise en débats permettait d'agir à plusieurs niveaux sur l'opinion. D'un côté, l'information du public organisée par les services de communication du Sytral était essentielle. À un autre niveau, la concertation répondait tout simplement à une occupation du terrain, celui du quartier, par de nombreuses réunions de proximité. Elles permettaient de rencontrer, voire de convaincre peu à peu les associations d'habitants, de commerçants, toutes les structures qui servent de relais, mais aussi les habitants. Dans les faits, et ce n'est pas propre à Lyon, cette concertation est un échange inégal sur le fond et la forme. La connaissance du dossier, la captation de l'essentiel de l'expression lors des rencontres, la possession des moyens techniques ("*Les études montrent...*", "*D'après les résultats de l'enquête...*"), ainsi que la maîtrise de la dialectique, appartiennent aux élus chargés du dossier et aux membres de leurs services techniques.

On a ainsi davantage affaire à de l'information qu'à de la concertation. Dans cet échange inégal, les contradicteurs se trouvent fréquemment délégitimés publiquement par la batterie d'arguments assénés, mais aussi par l'habileté rhétorique des techniciens et politiques ; ils ont le savoir et le savoir-dire. Dès lors, le débat public tend à se transformer en une opération de communication et de promotion politique. Une telle action publique offre l'opportunité de s'affirmer face aux services techniques, mais aussi progressivement sur le terrain associatif. Par ce travail lent et régulier de terrain, l'élu peut espérer s'imposer peu à peu par son charisme, sa capacité à convaincre. Dans le cas lyonnais, l'idée était aussi de capter certaines des associations perçues, à tort ou à raison, comme favorables à Henri Chabert. Enfin, même la médiatisation du futur aménagement, lors d'oppositions fortes sur certains tronçons, pouvait être une chance à exploiter, car le débat public est utilisé comme possibilité de médiatiser le projet, tout en le personnifiant pour en tirer un bénéfice politique. Or, la capacité à communiquer étant elle-même inégale et les opposants étant parfois très divisés, il n'est guère difficile de les faire apparaître comme des hommes défendant une conception passée et dépassée de la ville, alors que le PDU et ses adeptes appartiennent, de fait, à l'avenir. Dans cette situation, le promoteur du projet ne peut être que le défenseur de la modernité.

Or, l'objectif est bien d'apparaître comme le promoteur du projet qu'il faut à la ville. L'argument de modernité est avancé pour développer ou rendre obsolète des processus et des procédures mais aussi disqualifier des associations, voire des groupes sociaux avec, au bout du compte, un renforcement du pouvoir. Dans cette perspective, Christian Philip finissait par incarner le PDU et ses aménagements,

le “*champion du tramway*” selon la presse locale. Cette personnification constituait son tremplin politique. Ainsi, à travers la visibilité recherchée, c’est la reconnaissance qui était espérée, avec le souhait de séduire une large partie de l’électorat. Dans cette approche de la concertation, les interlocuteurs, associatifs ou habitants, sont moins des partenaires potentiels, participant pleinement au débat et influant sur l’évolution du projet, que des individus à convaincre, pour lesquels il faut faire assaut de “*pédagogie*”, pour reprendre le mot déjà cité d’un cadre du Sytral.

Conclusions

Une telle conception de la participation des citoyens, à l’occasion d’une politique menée dans une grande agglomération, autorise à penser que la concertation affichée n’est en fin de compte qu’une forme de marketing politique, guère éloigné du marketing commercial : vendre un projet et un homme ou vendre un produit et une marque. Ce constat témoigne de la contamination des pratiques politiques par les techniques de la consommation de masse. Elles conduisent fatalement à la réification des figures de la concertation, ce qui répond à plusieurs nécessités.

La recomposition du mode d’action des collectivités publiques intègre aujourd’hui la demande sociale de participation des habitants ; en effet, la concertation avec des représentants de la société civile, il y a peu encore objet de méfiance et source de remise en cause aux yeux des élus locaux, devient un outil indispensable à la gestion de l’acceptabilité des projets et des politiques locales par la population.

“La participation est devenue une contrainte axiologique dont dépend la légitimité du pouvoir local, (...) prenant acte de la complexité des problèmes et de la diversité des acteurs en présence, il s’agirait au niveau local, comme aux autres niveaux de la vie sociale, de substituer aux anciens procédés de commandement des mécanismes plus souples de coordination et d’intégration ainsi que d’associer les destinataires à l’élaboration des choix collectifs” (Chevalier, 1999, p.409).

Par ailleurs, “Les pratiques des responsables municipaux s’inscrivent spécifiquement dans des logiques politiques et bureaucratiques” (Dion, 1984, p.121). Aux yeux des élus locaux, si la participation revêt des avantages, elle peut aussi comporter un certain nombre de risques de débordements ou de contestation de leur pouvoir. Les “corps intermédiaires”, relais entre les représentants et les citoyens, sont à la fois perçus par les premiers comme utiles pour les services qu’ils peuvent rendre, mais aussi dangereux par les débordements dont ils peuvent être la source. Ainsi les associations peuvent servir à produire de la légitimité et de la sociabilité, mais elles sont appréhendées également comme susceptibles de remettre en cause le pouvoir local dans certains domaines. Ces craintes

peuvent être amplifiées par les résistances des administrations communales ou communautaires, dont l'expertise peut se trouver concurrencée ou contestée.

Dans ces conditions et dans le cadre d'une forte légitimation de la démocratie représentative, avec l'enjeu de la reconduction des mandats électifs, peut-on parler d'un intérêt renouvelé pour la participation ou de la "récupération" d'une nouvelle donne, née à la fois des espoirs suscités par la décentralisation et des revendications que Cherky (1995) et Mehl (1982) ont appelées les "nouveaux mouvements sociaux" des années 1970²³. La participation est considérée comme l'intégration de nouvelles normes de qualité au processus de production du bien commun (ici le tramway) par des élus soucieux de mener à bien l'organisation de la gestion de leur territoire. Si la prise en compte des préoccupations relatives à l'élargissement de la démocratie représentative apparaît comme un progrès dans le fonctionnement de la ville, des questions restent posées. Nous évoquons ici celle du temps et celle de la représentativité des acteurs engagés dans ces jeux de l'échange.

Le temps politique, celui du mandat, est-il conciliable avec le temps de l'urbanisme et des transports en commun (hormis au nom de la gageure technique) ? En d'autres termes, le temps du politique ne devrait pas se réduire au temps de l'action de production avec, en toile de fond, la construction d'une figure politique emblématique. Dès lors, la production d'un bien d'usage d'intérêt général pourrait être l'occasion de la mise en place d'une participation réelle sur le long terme, particulièrement pour la gestion de l'exploitation. Cela pourrait passer, par exemple, par l'organisation d'une commission des transports en commun régulièrement réunie. L'aménagement permettrait alors de passer d'une consultation conjoncturelle, gérée dans l'urgence en vue d'un aménagement, à la construction d'un travail de "ménagement" (Marié, 1989), d'élargissement de la démocratie locale. Dans cette perspective, on aurait préparé les conditions socio-politiques d'une véritable innovation, d'un travail de terrain où se confondraient usagers et citoyens.

La question de la représentativité est constamment au cœur du problème. Élus et techniciens voient l'obstacle du côté des habitants. L'indifférence des habitants est l'un des plus fréquemment évoqués : "*les citoyens ne semblent pas demandeurs*" de la légalisation de la participation des habitants à la vie de leur cité. Les associations investies par une certaine catégorie de population ne seraient pas représentatives de l'ensemble de la société. Si leurs revendications forment incontestablement une demande sociale, cette dernière ne constitue que celle d'un groupe social particulier, elle n'est pas l'émanation de toute la société, réalité que les associations sont prêtes à reconnaître :

"Il faut bien dire qu'une population bourgeoise ou petite bourgeoise, milieu cadres moyens ou classes moyennes a plus facilement la fibre associative

23. De la même manière, la critique des rapports sociaux de production dans l'entreprise est récupérée par les chefs d'entreprise et intégrée à leur management (Boltanski, Chiapello, 1999).

pour ce genre de comité que les couches populaires qui boudent. Même dans les quartiers de populations mixtes ceux qui se mobilisent ce sont plus les classes moyennes que des classes vraiment populaires” (entretien avec le président de l’UCIL).

La faible participation des populations à la vie démocratique locale est une difficulté pour le monde associatif, d’autant que l’interprétation, ou l’usage qu’en fait l’autorité politique, peut en accentuer les effets. Il est devenu classique d’affirmer, dans le champ de l’urbanisme et du cadre de vie, que la participation des catégories populaires fait défaut. Est-ce que cela pousse le politique à inventer des formes de participation plus individualisées, ou des formules de type “Conseils de quartiers” qui deviennent emblématiques ? Ou est-ce un trait commun à la majorité des élus locaux de se méfier des formes d’expression collective, d’en minimiser la portée par le soupçon de représentation insuffisante ou de sur-représentation des partis ou des habitants les plus revendicatifs, en cherchant à en corriger les effets (par des formules qui permettraient l’expression des individus, comme “la gestion de proximité”, aujourd’hui à la mode) ?

Ces pratiques témoignent de la difficulté de faire évoluer les rapports entre démocratie représentative et démocratie participative, de faire accepter à la démocratie représentative l’organisation effective, dans le champ de l’urbain, de la pluralité des voix du peuple comme cela s’est produit au cours de l’histoire dans d’autres domaines :

“La mise en place de procédures consultatives au sein même de l’administration (sous forme de conseils supérieurs notamment) a par exemple rendu possible la prise en compte d’intérêts sociaux par ailleurs disqualifiés comme ‘particuliers’ ”

(Rosanvallon, 1998, p 168).

De manière plus générale, des inventions institutionnelles ont été trouvées pour faire place à un pluralisme théoriquement nié, et pour corriger ou compléter la rigueur moniste affichée par une conception du peuple souverain. Les associations qui militent pour la reconnaissance de formes légales de participation des habitants à la définition et à la mise en œuvre des transformations qui affectent leur cadre de vie urbain ne manquent pas d’inventivité quand l’occasion leur en est donnée. Ainsi le CARNACQ (1982), au moment de la préparation de la “loi Paris Lyon Marseille”, a pu faire plusieurs propositions élaborées autour des notions de “deuxième collège”, “partenariat communal”, ou de variantes institutionnelles à créer à partir de modèles préexistants comme le “Conseil économique et social”. Ces formules sont conçues dans une perspective d’élargissement de la démocratie représentative, et non dans un esprit de concurrence ou de remise en question, de telle façon qu’elles puissent transcender également la durée des mandats électoraux comme les sensibilités politiques des élus.

Références bibliographiques

- AMZERT M. (éd.) (2000), *Du cadre de vie à l'espace public, les paradoxes des jeux de l'échange entre associations d'habitants et élus locaux*, Lyon, Rives-UMR 5600, Rapport pour le Ministère de l'Équipement, PUCA.
- AMZERT M. (2001), "La participation et ses territoires : métamorphoses et métaphores du développement", *Géocarrefour*, vol 76, 3/2001, p. 175-180.
- AMZERT M. et CHIGNIER-RIBOULON F. (2001), "La ville participante", *Elan Rhône-Alpes*, n° 32, p. 2-8.
- BÉTIN C. (2001), "La construction de l'espace public. Le cas Lyon", *Géocarrefour*, vol. 76, n°1/2001, p. 47-54
- BOLTANSKI L. et CHIAPELLO E. (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris NRF, Gallimard.
- CARNACQ (1982), *La participation des Parisiens et des associations à la vie de leurs quartiers, arrondissements et de la cité*, rapport de François Serrand.
- CHERKY E. (1995), "Le local en question. Le sens de la référence au local", *Banlieue, ville, lien social*, n° 5-6, p. 101-116.
- CHEVALIER J. (1999), "Synthèse", in CURAPP et CRAPS, p. 405-415.
- CHIGNIER-RIBOULON F. (2001), "Les conseils de quartier, entre progrès de la démocratie participative et nouvelle territorialisation de l'action politique", *Géocarrefour*, vol 76, 3/2001, p. 191-197.
- CURAPP et CRAPS (1999), *La Démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF.
- DI MEO G. (1998), *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan.
- DION S. (1984), "Les politiques municipales de concertation : néo-corporatisme et démocratie", *Sociologie du travail*, n° 2, p. 121-140.
- DONZELOT J. (1995), "De la consultation à l'implication", *Informations sociales*, n° 43, p. 21-32.
- DUBOURG A. et alii (2000), *La subversion démocratique*, Pantin, Le temps des cerises.
- GONTCHAROFF G. (1999), "Valeur et limites du 'local' ", *Économie et humanisme*, octobre 1999, p. 12-17.
- ION J. (1997), *La fin des militants ?* Paris, L'Atelier.
- JOLIVEAU T. (1987), *Associations d'habitants et urbanisation : l'exemple lyonnais (1880-1983)*, Paris, éd. du CNRS, (Mémoires et documents de géographie).
- LACOSTE Y. (1995), "Les enjeux de la géographie", in *Penser la terre, stratégies et citoyens : le réveil des géographes*. Autrement, n° 152, p. 11-26.
- LAVILLE J.-L. (1998), "Fait associatif et espace démocratique", *Revue du Mauss*, n° 11, p.65-74.
- LATERASSE J. (1995), "De la ville machine à la ville citoyenne : le lent cheminement des réseaux", *Sociologie du travail*, n° 2, p. 177-198.

- LEVY J. (2000), "La France urbaine dans l'Europe des villes", in PAQUOT T., LUSSAULT M., et BODY-GENDROT S. (éds), *La ville et l'urbain. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, p. 339-348.
- MABILEAU A. (1989), "Une logique politique d'action communale : pouvoir du maire et politiques municipales", in MABILEAU A., SORBETS C. (éds), *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pédone, p.21-51.
- MABILEAU A. (1999), "À la recherche de la démocratie locale. Le représentant et le citoyen", in CURAPP et CRAPS, p. 63-70.
- MARIÉ M. (1989), *Les Terres et les Mots*, Paris, Klincksieck.
- MAZET P. (1999), "Participation des habitants et politiques publiques délibératives : pour une approche critique de la démocratie locale", in NEVEU C. (éd.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, p. 83-114.
- MEHL D. (1982), "Culture et action associative", *Sociologie du travail*, n° 1, p. 24-42.
- ROSANVALLON P. (1992), *Le sacre du citoyen*, Paris, Gallimard.
- ROSANVALLON P. (1998), *Le peuple introuvable*, Paris, Gallimard.
- ROSANVALLON P. (2000), *La démocratie inachevée*, Paris, Gallimard.

Liste des sigles

- CARNACQ, Carrefour national des associations d'habitants et des comités de quartiers
- CICA, Comité d'initiative et de consultation d'arrondissement
- CIL, Comité d'intérêt local
- DARLY, se Déplacer autrement dans la région de Lyon
- FONDA, Fondation pour la promotion de la vie associative
- FRAPNA, Fédération Rhône-Alpes des associations de protection de la nature
- MNLE, Mouvement national de lutte pour l'écologie
- PDU, Plan de déplacements urbains
- PLM, Paris Lyon Marseille
- SYTRAL, Syndicat des transports en commun de l'agglomération lyonnaise
- UCIL, Union des comités d'intérêt local
- UDAF, Union départementale des associations familiales

Malika AMZERT, Chargée de recherches, Laboratoire Rives, UMR 5600, Ecole nationale des Travaux Publics de l'État, LYON.
amzert@entpe.fr

Franck CHIGNIER-RIBOULON, Maître de conférences, Laboratoire Céramac, Université de Clermont-Ferrand, Chercheur associé à l'UMR 5600.
Franck.CHIGNIER-RIBOULON@univ-bpclermont.fr

Proximité spatiale et distance politique

Jean-Pierre GARNIER

“Seule la force de l’assimilation entre local et démocratie peut nous conduire à associer aussi facilement ces mots, alors que leur accollement ne résiste pas à sa confrontation avec les critères élémentaires qui permettent de qualifier un régime de démocratique”

Marion Paoletti (*Libération*, 2001).

Depuis plus de quatre décennies, la participation des habitants à l’amélioration de leur cadre de vie fait figure de véritable serpent de mer dans la politique urbaine en France. On peut faire, en effet, remonter aux années 1960 l’apparition en France de cette thématique participationniste, constitutive, à l’origine, du projet de “socialisme autogestionnaire” porté par une petite-bourgeoisie intellectuelle, frustrée et radicalisée à la fois par sa non représentation politique dans les sphères dirigeantes de l’État gaulliste (Garnier, Goldschmidt, 1977, 1978). De cette époque, où les membres les plus ambitieux de cette nouvelle classe montante aspiraient à “prendre le pouvoir” au niveau local, en attendant mieux, on peut évoquer trois symboles. Une revue, pour promouvoir la “démocratie urbaine” : *Correspondance municipale*. Une forme d’organisation militante pour l’imposer aux autorités : les GAM (groupements d’action municipale). Une municipalité emblématique pour l’expérimenter sur le terrain : celle de Grenoble, où l’équipe du maire, Hubert Dubedout, tentait, au travers des “unions de quartier”,

“d’associer les habitants” à la définition de leur “cadre de vie” (Dubedout, 1986).

Beaucoup d’eau a coulé sous les ponts depuis lors. Mais, malgré la “révolution tranquille” qu’aurait constitué, au début des années 1980, la décentralisation des responsabilités au profit des collectivités locales, malgré la floraison de comités consultatifs, la multiplication de “référendums” locaux, la mise sur pied de comités d’usagers des services publics locaux et, à Paris, Lyon et Marseille, de “comités d’initiatives et de consultation”, bref, malgré l’ajout de nombreuses dispositions législatives visant à “accroître l’intervention du citoyen dans les affaires de la Cité”, la nécessité de promouvoir “une véritable démocratie urbaine” réapparaît toujours à intervalles plus ou moins réguliers dans les discours de certains élus locaux, sans que l’on sache toujours très bien ce qu’ils entendent et ce qu’ils souhaitent lorsqu’ils viennent à l’évoquer ou à l’invoquer (Lugassy, Dard, 1977).

À lire les innombrables rapports et études qui sont consacrés à telle ou telle “expérience de démocratie au quotidien”, pour ne rien dire de la littérature publicitaire émanant des cellules de “communication” des municipalités, la participation existe puisque tout le monde semble l’avoir rencontrée : élus locaux, aménageurs, gestionnaires, travailleurs sociaux, militants associatifs, journalistes. Même les chercheurs attestent de la réalité de son existence. Certains vont jusqu’à s’impliquer directement dans des opérations de recherche-action visant à faire passer la “participation” de la théorie à la pratique, en prenant soin, parfois, pour ne pas être accusés de jouer les conseillers du prince ès manipulation auprès des notables locaux, de distinguer une “participation revendiquée” d’une “participation octroyée”, la première étant seule garante d’une véritable “redistribution du pouvoir” (Blanc et al., 1994). Ce sont les mêmes, pourtant, qui, entre deux célébrations, font part de leurs regrets, de leurs insatisfactions, de leurs doutes, de leurs inquiétudes voire de leur lassitude.

Pour les uns, les récriminations, les oppositions, les revendications, un abstentionnisme persistant lors des élections municipales ou même les “violences urbaines” sont autant d’indices qui témoignent de l’insuffisance ou de l’inadaptation des mécanismes de “concertation” mis en place pour associer la population aux décisions qui affectent sa vie quotidienne, en matière de “cadre de vie” notamment. D’autres, découragés par la passivité et l’indifférence de la majorité des habitants, en dépit de l’activisme déployé pour les convaincre de devenir des “acteurs”, en viennent à se demander si la “participation” n’est pas, en fin de compte, un idéal illusoire. Dans les deux cas, reviendra sur le tapis l’éternelle question à laquelle chacun s’efforcera une fois de plus de répondre : “la participation, mythe ou réalité?”. Sans se résoudre à admettre qu’il s’agit là d’un faux problème. Nombre des interrogations soulevées à l’époque où elle fut mise sur orbite demeurent toujours actuelles. Contentons nous d’énumérer trois d’entre elles demeurées jusqu’ici sans réponses convaincantes :

— Peut-on unifier sous un terme générique : “habitants”, ou sous des appellations équivalentes aussi englobantes que vagues (“population”, “citadins”, “citoyens”), un ensemble très diversifié d’individus dont rien ne prouve qu’ils puissent adopter à propos de l’habitat un point de vue commun, sauf à considérer “les habitants”, comme le fait d’ordinaire la propagande municipale, comme un ensemble indifférencié (Zémor, 1995) ? Qui sont les “habitants”, comment vivent-ils leur “cadre de vie” et comment s’expriment-ils sur ce vécu ?

— Dans la mesure où leur habitat et, au-delà, leur vie sociale posent problème, pour qui et à quel titre constituent-ils un problème : pour eux-mêmes ? Pour les aménageurs ? Pour les gestionnaires ? Pour les élus locaux ? Ne serait-ce pas plutôt leurs pratiques sociales qui posent problème pour les décideurs et les concepteurs ?

— Dès lors, doit-on et peut-on mettre en œuvre la “participation” en promouvant des formes associatives, des relais institutionnels voire des contre-pouvoirs qui, en incitant la population résidente à s’investir dans la conception et la gestion de son “cadre de vie”, permettraient de parvenir à un accord sur les “bonnes questions” à poser et, donc, les solutions à adopter ?

De la base au sommet

Plutôt que de thématiser comme on le fait d’ordinaire la question de la “participation” dans les termes de l’idéologie consensuelle dont elle... participe, si l’on peut dire, mieux vaut la problématiser dans une perspective critique. Une perspective qui ne peut être qu’historique aujourd’hui. Car, comme nous le rappelions en introduction, cela fera bientôt un demi-siècle que la question de la “participation” appliquée à l’aménagement urbain a émergé. Nul n’ignore que le contexte où elle ressurgit aujourd’hui a radicalement changé. De même que les transformations d’ordre économique, technique, sociologique, institutionnel et culturel survenues au cours du dernier tiers de siècle obligent à reformuler la “question urbaine”, — si tant est que “l’urbain” demeure une catégorie pertinente, malgré les efforts pour le redéfinir, pour appréhender des réalités socio-spatiales perçues aujourd’hui comme posant problème — ou à formuler à nouveaux frais la question du “local” (Sfez et al., 1977, Bourdin, 2000), celle de la “participation” des habitants doit être abordée dans des termes entièrement renouvelés.

Telle qu’elle est posée aujourd’hui, la “question urbaine”, puisqu’il faut bien l’évoquer, n’est que l’une des formes idéologiques — l’autre étant “l’insécurité” — revêtues par la nouvelle question sociale née de la précarisation, la paupérisation et la marginalisation de plusieurs millions d’habitants, consécutives au passage du capitalisme au stade de l’accumulation flexible (Harvey, 1990). Quant à la “participation des habitants”, remise à l’ordre du jour dans ces conditions, la

“politique de la ville” lui a donné en France un tout autre sens que celui qu’elle avait acquis à l’origine dans le feu des “lutttes urbaines” contre l’urbanisation capitaliste et l’urbanisme technocratique

Portée dans les années 1960/1970 par des “mouvements sociaux urbains” où la petite-bourgeoisie intellectuelle était hégémonique, la participation s’était alors affirmée comme une revendication. Elle s’inscrivait alors dans le projet de société cher aux leaders et aux idéologues de la nouvelle classe montante : “l’autogestion”. Dans leur “longue marche” vers les sommets de l’État, les élites politiques néo-petites-bourgeoises devaient tout d’abord conquérir le “pouvoir local”. Cette stratégie impliquait une mobilisation des citoyens-citadins soucieux de “prendre leurs affaires en main” contre des politiques d’aménagement édictées par le ministère de l’Équipement (relayé par les DDE), et inspirées par des logiques fonctionnalistes où les impératifs économiques et financiers faisaient bon marché des aspirations de la population. D’où la floraison d’associations, de comités, de conseils et autres “groupes d’action municipale” destinés à faire entendre la voix des citoyens pour briser le monologue des “technocrates”.

Véritables “soviets urbains” des nouvelles couches moyennes, ils servront de tremplin à nombre d’activistes issus de leurs rangs pour se propulser à la tête des municipalités à la faveur des consultations électorales. Mais, pour les anciens militants devenus élus locaux ou responsables de services municipaux, le temps de la “participation” sera bien vite révolu au profit de la “gestion”. Quitte à convertir la première, dûment institutionnalisée, encadrée et vidée de ses résidus “basistes”, en outil d’aide à la décision, en courroie de transmission, en technique de désamorçage des conflits quand ce n’est pas en simple alibi visant à masquer les limites de la démocratie représentative. Avec des résultats de moins en moins probants, cependant, au fil des années. Car, tandis que la nature des “problèmes urbains” à traiter changeait, les forces sociales qui pouvaient servir de relais sur le terrain dans la mise en œuvre de ce traitement faisaient de plus en plus défaut.

Si l’on observe encore ici et là quelques actions collectives menées à l’initiative des habitants correspondant à l’ancien modèle — cf. l’opposition de nombre d’associations parisiennes soutenues par la gauche, dans les années 1980 et 1990, aux projets urbanistiques de la municipalité de droite, alors aux leviers de commande dans la capitale —, la “participation” a cessé d’être une revendication émanant principalement de la base. Elle fait au contraire désormais partie des préoccupations dont se réclament les autorités locales qui n’hésitent pas à l’ériger en slogan dans leurs campagnes de “communication”. Dès lors, une question ne peut manquer de venir à l’esprit : pourquoi ce besoin persistant des élus locaux d’appeler leurs administrés à participer davantage aux affaires de la Cité, notamment en matière d’aménagement urbain ?

Les retombées locales de ce que l'on a dénommé la "crise" avant de parler de "mutations" constituent un premier élément d'explication. La détérioration des conditions d'existence des couches populaires touchées ou menacées tant par la restructuration du capitalisme "globalisé" que par le cours néo-libéral des politiques économiques et sociales menées par les gouvernements successifs, a provoqué un changement de cap dans la politique urbaine. "L'aménagement", c'est-à-dire l'accompagnement "spatial" de la croissance, qui avait prévalu jusqu'au milieu des années 1970, a fait place au "développement", "social" puis "urbain", c'est-à-dire à la régulation territoriale des "dysfonctionnements" résultant de l'effritement de la société salariale. Décentralisation aidant, l'accroissement des compétences dont ont bénéficié les collectivités locales est ainsi allé de pair avec celui de leurs responsabilités au moment où les difficultés s'accumulaient dans les quartiers dits — pour cette raison — "difficiles" en matière de logement et d'urbanisme, et, surtout d'action "sociale" (insertion, assistance, prévention, répression).

Alors que la situation ne cesse de se dégrader dans beaucoup de communes où se concentre "la misère du monde", la posture managériale et technocratique qu'affichaient les élus locaux dans l'euphorie de la décentralisation n'est plus de mise. "En première ligne" sur les fronts du chômage, du sous-emploi, de la pauvreté et de la délinquance, la prudence leur recommande de se montrer plus "démocrates", c'est-à-dire plus à l'écoute des populations affectées par ces phénomènes. À l'instar des dirigeants politiques nationaux qui comptent sur les échelons locaux décentralisés pour assurer les tâches que l'État central ne peut plus assumer seul, sous peine de devenir la cible de tous les mécontentements, les élus locaux souhaiteraient à leur tour "associer plus étroitement les habitants" à leur action pour les dissuader de se dissocier d'eux si celle-ci venait à les décevoir. Appels qui rencontrent peu d'échos, cependant, puisque ceux qui seraient les plus susceptibles de leur répondre ne sont plus là pour les entendre.

Sans doute la vie associative n'a-t-elle jamais été aussi active et les "acteurs de terrain", bénévoles ou rétribués, aussi nombreux. Mais ils ne sauraient remplacer ces habitants appartenant aux couches moyennes qui, de par leur position médiane dans la hiérarchie sociale, avaient longtemps joué le rôle de médiateurs. Aspirés par les institutions où beaucoup d'entre eux ont fini par faire carrière, partis habiter sous d'autres cieux écologiquement plus cléments — c'est-à-dire dans un "environnement social" plus avenant — ou repliés sur la vie familiale, amicale ou professionnelle, ils ont laissé se creuser un vide entre, d'une part, les décideurs et gestionnaires locaux (élus, professionnels de l'urbanisme, du logement et du "social", de la "politique de la ville") et, d'autre part, les couches populaires fragilisées par la "crise".

Nul n'ignore que les conseillers municipaux élus avec les voix des "quartiers sensibles", comme les associations de locataires et autres conseils de résidents

qui émanent de ces derniers, ne représentent plus aujourd'hui que les résidus de l'aristocratie ouvrière ou "employée", alors qu'une part notable des habitants, notamment parmi les jeunes, ne vote pas... ou "vote mal", c'est-à-dire Front National. Ce hiatus entre les élites locales et le peuple, confirmé par le taux record d'abstentions lors des municipales de 2001, n'est peut-être pas étranger, de par la crainte qu'il suscite de voir une "fracture civique" venir redoubler la fameuse "fracture sociale", au regain de faveur dont jouit à nouveau, en haut lieu, y compris dans les sphères gouvernementales, la thématique de la "participation", revisitée, depuis peu, sous le signe de la "proximité".

Problèmes posés, problèmes vécus

De nombreuses études ont montré que les problèmes rencontrés par les habitants... ou les autorités dans les zones d'habitat populaire, tels ceux regroupés sous le pseudo-concept de "violence urbaine", n'étaient pas forcément centrés autour de l'architecture, de l'urbanisme ou de la gestion des logements (Garnier, 1997). Certes, la solution de certains problèmes passe par de meilleures conditions d'habitat (desserte, équipements, réfection, insonorisation). Certes, il arrive que certaines catégories de résidents expriment une demande réelle de requalification de leur environnement spatial, que ce soit par souci de revaloriser leur patrimoine ou par désir d'identification sociale positive. Il existe, néanmoins, des catégories sociales ou des milieux, comme les jeunes sans emploi, pour qui la question de l'habitat n'est pas centrale, ainsi qu'ont pu le vérifier les adeptes de la réhabilitation architecturale.

Ce qui est souvent souhaité, sans que la demande trouve un cadre d'expression approprié, c'est "autre chose" qui ne passe pas par le spatial, d'autant plus informulé que les modèles alternatifs de société auxquels elle pourrait éventuellement renvoyer ont été disqualifiés. L'appropriation du logement, par exemple, n'est, pour beaucoup, nullement indispensable : c'est à l'extérieur qu'ils vivent leur imaginaire. Trouver un logement adapté est souvent le point de passage obligé pour résoudre des problèmes difficiles (cohabitation, nécessité d'une adresse fixe). Mais l'habitation, et au-delà l'habitat, ne sauraient en eux-mêmes répondre à la complexité de toutes les situations, en particulier celles qui résultent de la précarisation économique ou de la discrimination ethnique, n'en déplaise à tous ceux, encore nombreux, qui persistent à réduire les problèmes sociaux à des problèmes liés au "cadre de vie".

Qu'il s'agisse de conception ou de gestion, cette grille spatialiste demeure, en effet, le socle où s'élabore la plupart des catégories conceptuelles dans lesquelles sont ré-agglomérées les difficultés d'un ensemble d'individus sur un territoire donné. Or, en les érigeant en cadre de réflexion et en domaine d'action privilé-

giés, comme on le fait dans le cas des politiques de “requalification” ou de “renouvellement urbain”, on ne peut traiter que certains types de problèmes au profit de certains types de populations. De plus, en raison de la focalisation bureaucratique de la “demande sociale” sur ce type d’intervention, les autres demandes ne trouvent plus guère de possibilités d’expression. Avec le risque de voir les frustrations qui en résultent se manifester sous forme de violences que l’on aura vite fait de qualifier de “gratuites” ou “sans objet”.

Les associations sont, elles aussi, souvent prises dans ce dilemme, car leurs interlocuteurs limitent le domaine de leur intervention à la gestion du cadre de vie local, dans lequel l’habitat est central. De ce fait, un filtre s’établit, triant adhérents d’une association et problèmes pris en charge, ce qui revient à évacuer tout ce qui ne cadre pas avec... le “cadre de vie”. Même si leur capacité de proposition est reconnue, les associations se trouvent toujours sur des positions de défense. Leur rôle institutionnel est, en effet, fixé par un réseau de procédures et de dispositifs de “concertation” (commissions, réunions, consultations) qui, face aux municipalités, à l’Administration, aux organismes HLM, et sur des terrains définis et délimités par les pouvoirs publics, les placent en position d’infériorité. Aussi n’expriment-elles, la plupart du temps, que certaines demandes, demandes de “rattrapage” le plus souvent, face à des situations de manque, d’insuffisance et autres “déficits”. Quant aux autres demandes, elles ne peuvent être entendues, sauf à déroger aux mécanismes et aux règles de représentation en vigueur, et à s’inscrire dans une logique de rapports de forces et de confrontation, c’est-à-dire de contre-pouvoir.

Le cadre de “participation” dans lequel sont confinées les associations devient ainsi un élément du processus de fabrication d’une “demande sociale” homologuée à partir des “insatisfactions” (carences) auxquelles sont réduits les problèmes. La spécialisation des commissions, l’intervention de “techniciens”, la transmutation, par obligation et mimétisme, des militants en “experts”, contribuent à renforcer le caractère réducteur d’une “demande sociale” orientée en fait par les pouvoirs publics. Répondre à cette logique de demande — qu’exprime le souci de faire “participer” —, permet à ces derniers de déplacer voire d’occulter un certain nombre de problèmes (Gaudin, 2001).

On peut alors se demander si donner aux gens le sentiment que “on” s’occupe de leur problème ne suffit pas pour le “traiter”, c’est-à-dire, en fait, pour l’évacuer. Beaucoup de conflits, en tout cas, se gèrent par reconnaissance mutuelle à l’intérieur de systèmes de pouvoir selon un processus de renvoi, de non résolution, que la vie associative reconnue, institutionnalisée, contribue — à son corps défendant — à renforcer. Qui reconnaît un problème, en fin de compte ? Les collectivités locales ? Les services extérieurs de l’État concernés ? Les organismes para-publics impliqués ? Les associations ?

Garantes d'une représentativité des intérêts des habitants, les associations énoncent certains de leurs problèmes dans des cadres qui semblent définis par avance, et il est rare que les habitants le fassent directement. Nul ne devrait s'étonner, dès lors, que ceux-ci ne s'y reconnaissent guère, et que nombre d'entre eux aient fini par ne plus reconnaître comme "représentatives" des associations pourtant "reconnues" par des instances officielles.

De grands absents : les habitants

"L'occultation" des habitants s'effectue à plusieurs niveaux. Tout d'abord, ils n'interviennent jamais directement dans les institutions, si ce n'est en perturbant le jeu des pouvoirs et contre-pouvoirs institutionnalisés par des "*acting out*" plus ou moins illégaux (grèves de charges ou de loyers, occupations d'équipements publics, dégradations, "incivilités", violences, refus d'obtempérer aux réglementations, délimitations de "territoires" par les "bandes", etc.), ou la désaffection pure et simple, la "grève civique" en quelque sorte (indifférence à ce qui n'est pas fait pour les concerner, absentéisme, abstentionnisme).

Jamais présents, ils sont "représentés". Ce ne sont donc pas eux mais des élus, des "techniciens" (architectes, urbanistes, ingénieurs), des militants associatifs reconnus qui expriment "leurs" problèmes. Quitte à faire appel à des chercheurs en sciences sociales qui, forts de leurs "enquêtes" auprès des habitants, se mettent quelquefois à parler à leur place. Et ce sont les collectivités locales, les administrations — police comprise — qui repèrent les "quartiers à problèmes" et autres "zones urbaines sensibles". Dans certains endroits, on assiste à une inflation des "interventions" eu égard à la nature réelle des problèmes, notamment là où le pourcentage de travailleurs sociaux par rapport au nombre des habitants s'avère excessif. Il se crée alors de nouveaux problèmes liés à la situation "d'assistance" dans laquelle est placée la population, à la position "d'anormalité" qui la spécifie. Certains critiquent cet encadrement massif qui "stigmatise" et "relègue", qui crée des "ghettos" que les "normaux" fuient. Mais dans la majeure partie des cas, lorsque cette intervention n'existe pas, on ne s'occupe pas de l'individu habitant. Du moins, tant qu'il ne fait pas parler de lui en agissant collectivement. D'où le questionnement sur les conditions d'une émergence de demandes directes des habitants qui taraude, depuis une bonne vingtaine d'années, les responsables de la gestion des villes.

Doit-on attendre une agitation spontanée souvent synonyme de "trouble à l'ordre public", ou faut-il la prévenir en impulsant une "animation" susceptible de revivifier la démocratie locale ? Des milliers d'expériences ont été lancées pour donner corps à la deuxième option, sur lesquelles nous ne nous attarderons

pas. Notons tout de même, que — “société de communication” oblige — l’audiovisuel et l’informatique sont de plus en plus largement mis à contribution pour “sensibiliser et mobiliser la population”. Mais il s’avère que, mises à part les consultations et les réunions-débats ponctuelles organisées à l’initiative d’une municipalité pour tâter le pouls de la population avant de s’engager dans une opération ou une politique qui pouvait s’annoncer conflictuelle, la “participation” n’a jamais concerné qu’une minorité d’habitants prompte à faire valoir — sinon à faire prévaloir — ses vues en lieu et place de la majorité. Même les “leaders” informels parvenus à s’imposer à l’attention des autorités sans passer par le canal associatif, en recourant même parfois à l’agitation violente pour “mettre la pression”, comme le firent certains jeunes issus de l’immigration, n’ont pas échappé à ces processus de notabilisation et de récupération qui ont pour effet d’éloigner, voire de couper, les représentants des préoccupations des représentés.

Le schéma à triple détente de responsabilisation-institutionnalisation-professionnalisation qui conduit un groupement ou un individu à “gérer”, c’est-à-dire à épauler ou même remplacer, par voie de délégation, la municipalité ou l’office HLM dans telle ou telle de leurs fonctions de gestionnaires, semble constituer un obstacle insurmontable à une participation autre que formelle du reste des habitants aux affaires de la Cité. Et cela, quelle que soit l’échelle ou l’activité considérée. Le contre-pouvoir doit-il pour autant se cantonner dans la contestation ? Tel n’est évidemment pas l’avis des tenants du pouvoir en place.

S’ils déplorent le “manque de participation” de la population, c’est précisément parce que l’intervention de “représentants” des habitants facilite la pénétration d’un modèle de mise en ordre et de normalisation, que ce soit par le biais de l’habitat, de l’animation culturelle, de l’action socio-éducative ou, de plus en plus, “insécurité” aidant, de l’activité répressive. Une décision ou une mesure sera d’autant plus facilement acceptée par les habitants qu’elle aura reçu la caution de quelques-uns des leurs. À condition, bien sûr, que leur représentativité ne soit pas mise en cause.

Dans ce dernier cas, en effet, la non participation pourrait bien se convertir en son contraire : non pas la “participation”, mais la rébellion où les habitants excédés décident de prendre réellement leurs affaires en main. Car les autorités ont appris à se méfier de l’inertie et de la passivité des “administrés”. Ils savent combien peut être court le chemin qui mène de l’apathie à “l’anarchie”. D’où cette frénésie d’enquêtes, de sondages et de rapports pour en connaître toujours plus sur les besoins, les aspirations et les désirs de la population, cette recherche, aussi acharnée qu’interminable, d’un “bon système d’écoute” pour saisir les “vrais problèmes” des habitants. Encore faut-il se demander ce que l’on peut et l’on veut écouter ! Et ne pas décréter inaudible ce que l’on se refuse à entendre ; et qui n’a peut-être pas de solution dans la société telle qu’elle est.

Ainsi en va-t-il, par exemple, de l'opposition des habitants à certaines opérations d'urbanisme. Bien que les compétences du mouvement associatif en matière d'aménagement urbain soient non seulement admises par les élus, ne serait-ce que du bout des lèvres, pour certains, mais souvent même sollicitées par les plus courageux ou les plus avisés d'entre eux, ses possibilités d'intervention en justice se sont vu réduites comme peau de chagrin dès qu'il s'est intéressé de trop près à certains projets portés par les municipalités. Votée en 1993, la "loi Bosson", du nom du ministre de l'Équipement de l'époque, a limité les possibilités de recours des associations contre les projets d'urbanisme décidés ou approuvés par les communes. Pour ne prendre qu'un exemple dans un texte très technique, les possibilités de recours des associations contre l'illégalité d'un document d'urbanisme ont été ainsi réduites à six mois. Il va sans dire que cette loi, concoctée dès le retour de la droite aux affaires, mais jamais abrogée par la gauche quand elle lui succédera, a porté un coup sévère à la démocratie urbaine et aux droits des citoyens, pour le plus grand profit des décideurs politiques et des entrepreneurs du bâtiment et des travaux publics.

Tout se passe, en fin de compte, comme si les édiles ne consentaient à reconnaître le bien-fondé d'une demande de "démocratie participative", de la part de leurs administrés, qu'à la condition que celle-ci ne vienne pas remettre en cause le sacro-saint principe de la démocratie représentative. S'il en fallait une preuve supplémentaire, on la trouverait dans les réticences voire les résistances qui se sont manifestées au grand jour lors des débats parlementaires auxquels a donné lieu, en février 2002, le vote de la loi sur la "démocratie de proximité".

Une fausse alerte

La portée effective de ce qui était présenté comme une "nouvelle avancée démocratique" n'avait pourtant guère de quoi effrayer les détenteurs du pouvoir local. C'est ce qu'avait bien compris Georges Frêche, le maire de Montpellier, dont la réputation d'autocrate n'est plus à faire. À la différence de la majorité de ses homologues, il s'était montré l'un des rares partisans de cette loi. Quelque temps après, il se chargera lui-même d'en définir les limites dans son bulletin municipal.

"La principale innovation, selon lui, (consisterait dans) la mise en place de maires-adjoints de quartier représentant l'ensemble du maire et des adjoints [sic] dans les quartiers, un peu comme les préfets représentent l'État dans les départements" (Montpellier notre ville, éditorial, n°260, 2002)

En une phrase, tout est dit : les "conseils de quartier", dont la création a été rendue obligatoire pour les communes de plus de 80 000 habitants — après un tir de barrage des députés et sénateurs (souvent maires en même temps) contre le seuil de 20 000 habitants initialement prévu — et qui constituent l'innovation

majeure apportée par la loi en matière de “démocratie de proximité”, passent à l’arrière plan au profit des maires-adjoints chargés de les piloter.

Comme le laisse entendre l’expression même de “mise en place”, il s’agit pour le maire de placer ses créatures, choisies par lui au sein du conseil municipal, comme interlocuteurs privilégiés des conseils de quartiers. Pour éviter “la pagaille” qui pourrait résulter d’une clarification insuffisante de la distribution des responsabilités des uns et des autres, Georges Frêche tient à “mettre les points sur les i”. Le rôle des maires-adjoints de quartiers, dont les prérogatives ne devront en aucun cas empiéter sur celles des maires-adjoints délégués en charge des différents services municipaux, sera double :

“en premier lieu, faire remonter les desiderata des citoyens, des associations et du quartier vers le conseil municipal pour l’élaboration des budgets [...]. En second lieu, expliquer, présenter la politique municipale issue des votes des budgets dans les quartiers”.

On l’aura compris : censés “renforcer les liens privilégiés avec les citoyens dans l’établissement de la politique municipale”, les maires-adjoints de quartier feront office de courroies de transmission. Et pour éviter une cacophonie, bien improbable, entre ces *missi dominici* de la municipalité, la coordination entre eux sera assurée par un “*maire-adjoint chargé de la démocratie de proximité auprès du maire*”. Le cas montpelliérain n’est pas l’exception qui viendrait infirmer la règle. À Grenoble comme à Lille, à Nantes ou à Rennes, les conseils de quartiers, au même titre que toutes les “structures de concertation” préexistantes (“forums citoyens” lillois, installés à l’initiative du maire, “conseils consultatifs de secteur” grenoblois, supervisés par un adjoint au maire) ne sauraient s’ériger en véritables contre-pouvoirs, c’est-à-dire s’affirmer comme des organes de contrôle populaire et de démocratie directe susceptibles de battre en brèche la toute puissance de l’exécutif local. Ainsi que le rappelait l’Association des Maires de France, lors des discussions autour de la loi sur la “démocratie de proximité”, les élus restent “*seuls qualifiés pour apprécier l’intérêt général et prendre les mesures nécessaires pour le faire prévaloir*”. Autant dire que la légitimité électorale n’en tolère aucune autre.

On ne manquera pas de s’interroger, dès lors, sur les mobiles qui ont poussé Daniel Vaillant, le ministre de l’Intérieur du gouvernement de Lionel Jospin, et, derrière eux, les divers conseillers ministériels, à faire voter à marche forcée une loi qui allait contre la volonté de nombres de parlementaires, qui sont aussi des élus locaux, toutes appartenances politiques confondues. Les précédentes élections municipales et la perspective des présidentielles puis des législatives expliquent cet empressement.

Décus par le manque de participation populaire aux municipales de mars 2001 qui, malgré les victoires emportées à Paris, à Lyon et à Dijon, avait fait

perdre à la “gauche plurielle” un nombre important de municipalités, certains dirigeants du PS, s’appuyant sur le rapport de Pierre Mauroy sur “L’avenir de la décentralisation”, tablaient sur la création de nouvelles structures de démocratie locale comme instruments de “reconquête citoyenne”. Comme le faisait remarquer l’ancien ministre de la Ville, Claude Bartolone :

“Là où les élus ont su associer la population aux projets urbains et sociaux, l’abstention a régressé. La corrélation entre démocratie participative et niveau de participation aux élections n’est certes pas mécanique, mais elle est réelle” (Libération, 4 avril 2002).

Outre l’abstention, les municipales avaient donné lieu à un second phénomène inquiétant pour les professionnels de la politique, la plupart des élus : la percée de listes associatives. Constituées en dehors des cadres partisans classiques, elles traduisaient un besoin d’expression directe d’habitants “motivés” qui ne pouvait plus être ignoré, sous peine d’aiguiser leurs frustrations. Il fallait enfin compter avec l’effet conjoncturel du “Forum social international” de Porto Alegre, ville-symbole de la “démocratie participative” au niveau local, sur l’électorat positionné “à gauche de la gauche”, que les stratèges du PS croyaient pouvoir récupérer, au nom du “vote utile”, au second tour des élections à venir.

Sous couvert de constituer un pas supplémentaire dans la reconnaissance d’un droit des habitants à une participation moins formelle, l’institutionnalisation des conseils de quartier doit permettre de l’encadrer encore plus strictement. Comme toutes les dispositions législatives adoptées depuis la première loi de décentralisation, la loi sur “la démocratie de proximité” interdit, plus qu’elle ne favorise, un repartage du “pouvoir local” entre élus et citoyens, où ces derniers pourraient enfin devenir réellement parties prenantes et surtout agissantes dans le gouvernement de la Cité. Un verrouillage qui corrobore la conclusion d’une politologue qui s’était livrée à une analyse sans concession du texte alors en discussion : *“la loi locale est faite par les élus locaux, pour les élus locaux”* (Marion Paoletti, *Libération*, 27 juillet 2002).

Se référant au sociologue Raymond Ledrut qui recommandait, en 1968, *“d’inventer des instruments originaux de participation”*, l’un de ses collègues, déjà cité, reconnaissait que *“nous n’avons pas beaucoup avancé en ce sens”*, alors que plus d’un quart de siècle s’est déjà écoulé (Blanc, 1995). Or, il y a de fortes chances que ce surplace soit appelé à durer tout au long du siècle qui vient de débiter. Car, pour “avancer en ce sens”, il faudrait qu’un bouleversement social de grande ampleur fasse reprendre à l’histoire son cours progressiste et au peuple le pouvoir exercé depuis plus de deux siècles en son nom — Commune de Paris mise à part.

Tous ceux qui prétendent réduire la “fracture politique” — pour ne rien dire d’une “fracture sociale”, qui n’est pas sans liens avec la précédente — entre élus

et citoyens, en les rapprochant physiquement, c'est-à-dire géographiquement, feraient bien de méditer cette réflexion d'un philosophe qui se garde bien de réduire la politique à l'étatique, Jacques Rancière (1986) :

“La plupart des mesures que nos clubs et laboratoires de ‘réflexion politique’ imaginent sans trêve pour changer ou renouveler la politique en rapprochant le citoyen de l’État ou l’État du citoyen, offrent de fait à la politique sa plus simple alternative : celle de la simple police. Car c’est une figuration de la communauté propre à la police que celle qui identifie la citoyenneté comme propriété des individus définissable dans un rapport de plus ou moins grande proximité entre leur lieu et celui de la puissance publique. La politique, elle, ne connaît pas de rapport entre les citoyens et l’État”.

C'est pourquoi, en dépit des efforts — ou grâce à eux, dirons certains esprits caustiques — déployés pour réduire par la “proximité” l'écart politique entre dirigeants et dirigés inhérent au principe représentatif, la “démocratie urbaine” demeurera telle qu'un chercheur l'avait baptisée, de manière quelque peu oxy-morique, après avoir dressé un premier bilan de la décentralisation : *“une démocratie sans le peuple”* (Mabileau, 1992).

Références bibliographiques

- BLANC M. (éd.) (1994), *Vie quotidienne et démocratie*, Paris, L'Harmattan.
- BLANC M. (1995), "Politique de la ville et démocratie locale", *Les Annales de la Recherche urbaine*, n° 68-69.
- BOURDIN A. (2000), *La Question locale*, Paris, PUF.
- DUBEDOUT H. (1986), *Ensemble, refaire la ville*, Paris, Documentation française.
- GARNIER J.-P., GOLDSCHMIDT D. (1978), *La Comédie urbaine*, Paris, Maspero.
- (1977), *Le Socialisme à visage urbain*, Paris, éd. Rupture.
- GARNIER J.-P. (1997), *Des Barbares dans la Cité*, Paris, Flammarion.
- GAUDIN J.-P. (2001), "La Démocratie de proximité, à quelle conditions ?", in *Comme la ville*, Montpellier, CEPEL.
- HARVEY D. (1990), *The condition of postmodernity*, Cambridge, Blackwell.
- LUGASSY F. et DARD. Ph. (1977), *L'Impossible participation*, Paris, Centre de recherche d'urbanisme.
- MABILEAU A. (1992), "La décentralisation en retard", in *L'État de la décentralisation, Cahiers français*, mai-juin, (Paris, Documentation française).
- RANCIÈRE J. (1986), *La Mésentente*, Paris, éd. De Minuit.
- SFEZ L. et al., (1977), *L'Objet local*, Paris, Christian Bourgeois
- ZÉMOR P. (1995), *La Communication publique*, Paris, PUF.

Jean-Pierre GARNIER, IPRAUS, École d'Architecture de Belleville, 27 rue Rebeval, 75020 PARIS
jp.garnier34@wanadoo.fr

La participation au piège de l'enrôlement

Florence RUDOLF

La participation de la société civile à la construction et l'entretien de la vie en société est volontiers présentée comme le remède à tous les maux que traversent nos démocraties. Érigée en principale vertu contre l'inertie politique et sociale, elle témoigne d'un malaise et d'un espoir par rapport aux institutions politiques et au pouvoir de la société de se transformer. Alors que cette analyse est commune à la plupart des travaux en sciences sociales consacrés à la démocratisation de la vie publique, elle ne répond pas toujours aux attentes de la population. Ce décalage entre les analyses des experts et la réalité vécue sera au centre de mon propos. À l'heure de la décentralisation et de la multiplication des niveaux d'action, le succès des politiques publiques est de plus en plus tributai-

re de l'assentiment du public¹. Cette situation a des effets sur les formes de participation de la population à des projets urbains et d'aménagement du territoire qui servent davantage à la communication institutionnelle qu'à la formation d'agoras propices à l'échange et au partage d'expériences nécessaires au fonctionnement de l'espace public. En se conformant à des objectifs précis et selon des modalités de communication institutionnelle, nombre de consultations orchestrées par les autorités publiques s'apparentent volontiers à des opérations d'enrôlement de la population et se privent, de la sorte, d'expérimenter de nouvelles configurations susceptibles de dynamiser la démocratie locale.

La présentation de quelques exemples de consultations qui s'écartent de l'idéal de la participation, compris comme une mobilisation de la population pour des questions qui la concernent et engagent la vie quotidienne, me permettra de préciser, dans une première partie, ce que j'entends par l'enrôlement de la population au détriment de la démocratisation de la vie publique. Ce détournement de la démocratisation sera approfondi, dans une deuxième partie, par les travaux de Jürgen Habermas, d'une part, et de Michel Callon et de Bruno Latour, d'autre part, sur le fonctionnement et la structuration de l'espace public. La participation à la vie publique, dont aucun ne remet le principe en question, oscille entre deux expressions qui sont l'enrôlement et l'engagement. Ces deux formes rendent compte d'une tension qui caractérise la vie en société. Longtemps identifiée par la sociologie comme le conflit entre individu et société, cette tension rend compte des expériences de capture et de création auxquelles la participation à l'espace public peut s'apparenter. Le détour théorique permettra de réfléchir, en conclusion, aux pièges de la publicisation et à la carrière difficile de la démocratie. Cette dernière est indissociable, en effet, de son immersion dans le langage discursif au détriment d'autres modes d'expression et de communication et du sacrifice individuel nécessaire à la constitution d'un espace public. L'ambiva-

1. "This connection between polling and policy has become of much greater significance within the environmental sphere since the Rio Earth Summit in 1992. Policy makers have now to find ways to change public behaviour and to encourage active participation with government initiatives to further sustainability. The concept of participation has become a core component in environmental policy making, written into action plans and strategy documents at international, national and local levels. Whereas previously governments and policy makers could device environmental policy largely independent from public opinion and the need for public engagement, this is no longer the case. (...) In order to aid and monitor such participation the public have to be routinely surveyed as key elements of the 'polling culture' of contemporary societies. Such a polling culture is itself part of a wider set of reforms which the UK think-tank Demos has usefully termed 'missionary government'. Such reforms can be seen through the new idioms of 'service provision', 'customer care', 'value for money', 'market testing', 'efficiency savings', and perhaps most spectacularly in the explosion of the 'audit society'. Such reforms reflect a greater desire for states to prove their electorates their accountability through quantification (or, to use Porter's phrase, through a 'trust number'). This itself partially reflects the lack of confidence of democratic institutions in the face of mounting public disaffection with mainstream politics" (Macnaghten, Urry, 1998, p.76-77).

lence que nous entretenons à son égard est indissociable du sentiment de perte qui accompagne toute contribution aux formations sociales, et du surplus de vie et d'enrichissement personnel que le dépassement de soi accompagne.

Entre communication institutionnelle et affirmation de nouvelles identités : la participation en prise avec des enjeux contradictoires

La vie des municipalités regorge d'exemples qui illustrent le propos ci-dessus. C'est à deux ou trois exemples que je ferai allusion, sans entrer dans le détail des situations. Le premier est une manifestation intitulée "Cité Avenir", organisée par la municipalité de Rennes, et qui laissait libre cours à l'imaginaire urbain pour figurer la ville du troisième millénaire. Cette forme festive et originale, assez exemplaire dans son genre, n'a pourtant pas échappé à la critique des habitants, qui du haut de leurs gradins sont venus ternir les festivités. Le froid suscité par leur intervention confirme le soupçon selon lequel il s'agissait davantage d'une opération de communication politique et institutionnelle qui, pour être un succès, nécessitait la participation bienveillante et festive de la population. Le fait que l'intervention spontanée des habitants apparaisse comme un raté témoigne du fait qu'il s'agissait bien d'une participation sur le mode de l'enrôlement de la population. Dans un ordre différent parce qu'explicitement à vocation opérationnelle, on peut évoquer les rendez-vous mensuels consacrés à la concertation autour de l'implantation du tram à Strasbourg dans les premières années du mandat de Maire de Catherine Trautmann.

Pour être de celles et de ceux qui les ont fréquentées, puis peu à peu désertées, je peux témoigner du glissement progressif et quasi inéluctable de ces rencontres publiques où régnait une certaine effervescence vers des réunions studieuses, pour ne pas dire ronronnantes et ennuyantes. À qui pouvaient encore profiter de telles rencontres, si ce n'est au personnel technique et politique de la Communauté Urbaine de Strasbourg (qui y cherchait des informations de terrain, voire des inspirations) et aux petits notables établis ou en quête de strapontins ? Ce type d'investissement n'est pas douteux en soi, il n'en demeure pas moins qu'il exclut un nombre important de citoyens et citoyens concernés par les projets soumis à la discussion et promis à des décisions. La liste pourrait s'allonger à bien des réunions qui ne parviennent pas à sortir des cadres établis et servent à entériner les décisions des pouvoirs en place. À la décharge de ces derniers, il convient d'observer combien la population qui participe à ce genre de manifestations demeure tributaire et, par conséquent, captive de modes de communication codés. Cette pré-structuration des échanges est peu propice à l'ouverture et au partage des points de vue.

Ces observations rapides ternissent les belles envolées autour de la participation et de la démocratisation de la vie locale. Elles entretiennent la lassitude et la désertion de bien des arènes publiques. Il n'est pas utile de multiplier ces exemples pour montrer que le problème qui affleure est celui de l'institutionnalisation de la participation et de son effet rédhibitoire du point de vue du "désir de politique". Le sentiment de frustration et d'impuissance qu'exprime la population à l'issue de nombre de consultations publiques, maintes fois constaté par les sociologues et autres accompagnateurs de telles expériences, témoigne du caractère inachevé de ces démarches. Le sentiment de duperie, qui conduit à un désinvestissement sur le mode du : "On me m'y reprendra plus !", est inquiétant et salutaire à la fois. Il témoigne d'une prise de conscience et d'un désir de pousser davantage les consultations démocratiques dans le sens d'un pouvoir réel de transformation des institutions et des orientations sociales. En revanche, son occultation engendre des ressentiments et entretient la défiance à l'encontre des autorités publiques et des institutions. Elle nourrit les situations de repli, voire des réactions violentes néfastes à la construction de la démocratie. Aucun espace public ne peut évacuer la violence constitutive à sa création et à son fonctionnement. En revanche, certaines situations le sont plus que d'autres. Ainsi, les formes de consultation qui cultivent les malentendus, voire qu'il convient tout bonnement de qualifier d'entreprises de récupération de l'intéressement, sapent les fondements de la vie démocratique et de la confiance nécessaire à son fonctionnement. Sur le plan du vécu et du sentiment de réalisation individuelle et sociale, il n'y a aucune commune mesure entre participer à un espace public au sens d'émettre un avis, d'approuver ou de réprouver des options en concurrence, et participer au sens de débattre des options possibles que soulève un problème particulier, voire au sens d'identifier des nouvelles questions sociales. Le décalage constaté entre les discours sur la "démocratisation de la démocratie" et la réalité vécue est vraisemblablement indissociable de l'existence ou non d'un espace public déjà constitué et balisé, et de son ouverture et de sa redéfinition possibles.

Outre le plaisir à participer sous-tendu par un désir de sociabilité, l'intéressement à la vie publique est conditionné par des disponibilités qui excluent certaines catégories de la population. Tant que les consultations publiques se font au détriment du temps et de l'argent, elles ne peuvent intéresser largement : elles ne sont fréquentées que par ceux qui y sont conviés par leur fonction, ou qui en tirent quelques avantages. Rien de surprenant, par conséquent, que les notables en herbe, les retraités actifs et les professionnels à qui de telles expériences profitent marginalement soient sur-représentés dans ces arènes. Cette remarque convoque la question de la mise à disposition, voire de la rémunération, que les conférences de citoyens ont instaurée. Cette réforme aurait au moins le mérite de reconnaître que la participation ne figure plus au rang d'un droit fondamental et

abstrait inégalement distribué, mais qu'elle est devenue un pré-requis du fonctionnement démocratique. Bien qu'on ne puisse compter sur de tels aménagements pour restaurer la spontanéité et la fraîcheur des engagements libres, l'intérêt de tels arrangements serait d'ouvrir la consultation à des populations actuellement sous-représentées ou absentes et de susciter éventuellement de nouvelles vocations. Enfin, en augmentant la légitimité de la population à participer, une telle réforme garantirait une certaine indépendance des participants à l'égard des autorités organisatrices qui fait actuellement défaut. Il règne encore trop souvent dans les réunions de consultation une forme de rituel de l'ordre du don et du contre don qui confère un avantage aux autorités en entretenant le paternalisme et l'asymétrie de la relation. De telles réformes ne peuvent résorber entièrement, bien que peut-être partiellement, les comportements de refus, de retrait, voire de violence à l'encontre de tout ce qui ressemble de près ou de loin à la constitution d'un espace public. Ces formes demeurent, quoiqu'on en pense, les manifestations d'un désir d'intervention dans la vie publique, certes d'un autre type que celui de la participation institutionnelle, qu'il convient de connaître et de comprendre, même si c'est pour les déplorer et éventuellement les sanctionner.

À ces expériences besogneuses de la communication, il convient d'ajouter celles qui contrastent joyeusement et ne sont généralement pas vues d'un bon œil par les pouvoirs publics. Je pense à ces manifestations qui ont été, à une certaine époque, identifiées à des mouvements sociaux naissants et qui se voient actuellement qualifiées de collectifs qui s'opposent dans des arènes publiques. Les mots, non sans importance du point de vue des théories et des époques, le sont moins du point de vue des réalités qu'ils désignent. Ces moments jubilatoires correspondent à des débordements des formes sociales par le jaillissement du sens et de la vie. Plutôt que d'illustrer ce qu'on entend communément et qu'on imagine lorsqu'il est question de participation, ces situations signalent des formes d'engouement qui contrastent avec l'aspect routinier des consultations publiques dont le principal souci est d'assurer dans la continuité et le bon déroulement les affaires publiques. Et pourtant, ces moments jubilatoires participent à la rationalisation des mondes vécus (Habermas, 1987) ou à la publicisation de nouvelles questions (Callon, Rabeharisoa, 1999) et œuvrent de la sorte à l'institutionnalisation de nouvelles modalités de l'être ensemble. Leur différence par rapport aux formes policées de la consultation tient au sentiment qui les anime. L'engouement dont ils sont porteurs naît généralement d'une offense liée à des situations de violences symboliques ou concrètes dont la vie en société et la ville, en particulier, regorgent. L'exemple de l'urbanisation d'une friche militaire à Freiburg permettra d'illustrer comment une situation d'expropriation et de squats va se transformer en une forme de participation qu'on pourrait qualifier de modèle du point de vue de la "démocratisation de la démocratie".

L'urbanisation du quartier Vauban est typique de ces situations où des collectifs vont se constituer à travers l'affrontement aux autorités et entrer en relation avec des réalités éloignées, à travers notamment le thème de la ville durable ou d'une "autre mondialisation". Le type de mobilisation auquel je me réfère, et les articulations de proche en proche, et finalement éloignées, qu'il a permis, s'est cristallisé autour d'une épreuve locale qui s'est traduite par une exacerbation des sensibilités qui ne trouve pas d'équivalent dans les consultations de routine ou d'exception auxquelles on convie des gens de "bonne volonté". Cette remarque permet de faire la part des choses entre des participations du type de celles qui sont orchestrées par des autorités locales et des mobilisations spontanées qui s'organisent à partir d'une indignation. Les premières s'apparentent davantage à des pratiques de "formation continue" et d'enrôlement dans l'espace public, à travers notamment l'acquisition de connaissances conformes à certaines attentes dans un contexte de publicisation d'un problème particulier comme la réhabilitation d'un quartier ou le tracé d'une infrastructure. Les secondes résultent du rassemblement spontané de personnes, avec ou sans statut, pour porter sur la scène publique des questions pour lesquelles elles se sentent concernées. Cette mobilisation procède d'un engagement d'un autre type, qu'on hésite d'ailleurs à qualifier de participation. S'il va sans dire que les personnes participent à un mouvement, elles ne le font pas au sens institutionnel du terme, selon lequel la participation est organisée et orchestrée par les autorités publiques. La différence réside dans la présence ou non d'un encadrement et elle est de taille. De telles émergences suivent davantage la logique de la naissance de nouvelles identités collectives autour de l'appropriation d'une question, de la structuration d'un espace ou de l'appropriation de la gestion d'un domaine de l'existence. Enfin, par contraste avec les consultations publiques de type institutionnel, les expériences comme celle de Freiburg ne se limitent pas à des échanges verbaux, mais sont articulées à des actions qui les mettent réellement à l'épreuve. Cette dimension est extrêmement importante du point de vue de l'articulation entre différents modes de relations au monde, inhérents à la sociabilité discursive et la sociabilité non discursive.

Les formes qui s'organisent spontanément relèvent généralement d'une émotion (Jeudy, 2001), qui parviendra ou non à se canaliser. Elles signalent des situations de conflits larvés, qui n'attendent qu'une occasion pour s'exprimer. De manière générale, elles sont la manifestation d'une tension, voire d'une rupture d'un espace public pacifié qui garantissait une cohabitation paisible entre des personnes et des collectifs distincts. Pour prendre corps dans l'espace public, ces offenses vont devoir trouver des traductions acceptables. Cette alchimie procède par la construction d'associations entre des préoccupations initialement indifférentes les unes aux autres. L'enjeu de cette démarche étant de conférer une

ampleur à une mobilisation qui, à défaut de trouver des alliés, risque de tomber dans l'oubli. Cette description de la dynamique des mouvements porteurs de transformation sociale ne fait pas de doute quant à leur implication dans les processus d'institutionnalisation. Cette observation va de pair avec l'effacement progressif maintes fois constaté entre ces formes bouillonnantes qui bousculent les habitudes et les idées reçues et les groupements institués qui n'aspirent qu'à leur maintien. Les squatters du quartier Vauban à Freiburg se mobilisent pour dénoncer des conditions insatisfaisantes de logement ainsi que pour condamner un certain type de politique urbaine. Cette sensibilisation, initialement circonscrite à un contexte précis et à des intérêts immédiats, parviendra à se détacher d'une situation singulière et à prendre de l'ampleur à travers l'articulation d'un vécu avec des considérations planétaires, dont le thème de la durabilité (Rudolf, 2001). L'émotion et l'indignation initiales sont surmontées à travers une mise en forme qui, sur le plan local, se traduit par des actions de toutes sortes qui trouvent une légitimité à travers une articulation avec des réalités plus distantes, moins immédiates. Ces correspondances présentent l'avantage à la fois de renforcer les acteurs locaux et d'élargir leur implication, de sorte qu'en d'autres occasions moins immédiates, moins proches, ils pourront retrouver l'émotion qui les avait rassemblés.

La conviction de tels collectifs ou réseaux d'innovation peut, selon les situations, inspirer d'autres initiatives qui y trouveront des ressources pour leurs propres combats ou, au contraire s'évaporer et se transformer en recettes prêtes à l'emploi et déposséder ceux qui auraient pu être les "acteurs de leur quartier et de leur vie". Cet éclairage porte à penser que rien ne vaut l'invention sociale, certes portée par des précédents heureux, mais qui demeure néanmoins singulière. La participation qui se borne à reproduire les expériences d'autrui est une offense à l'humanité. C'est ce qui explique notamment que certaines initiatives qui semblaient exemplaires, au sens où elles apparaissent adéquates aux lieux et aux personnes qui les mettent à l'épreuve, perdent de leur crédibilité en d'autres endroits pour d'autres gens. La généralisation des opérations de préfiguration de la ville durable atteste de ce travers qui dévoie les meilleures intentions de l'esprit qui les anime. La dernière en date à laquelle j'ai assisté concerne un quartier "modèle"², pour lequel la mobilisation des nouvelles technologies et des experts en tout genre, certes parallèles et alternatifs, conduit à la transposition d'un aménagement "préfabriqué" que rien ne distingue dans l'esprit qui l'anime du passé. Les référents changent et la méthode demeure. Ce constat nous met en garde contre la tentation totalitaire de la montée en généralité, qu'elle soit conceptuelle ou technique, et des risques d'exclusion dont elle est porteuse. L'exclusion

2. Il s'agit du projet d'urbanisation écologique de la ville de Hanovre, implanté à Kronsberg, qui devait illustrer la ville durable lors de l'exposition universelle de Hanovre en 2000.

dont il est question ici est celle de la dépossession d'un "corps culturel" de ses potentialités de vie et d'établissement dans une histoire et un contexte qui lui est propre (Jaulin, 1999).

Il n'est pas nécessaire de poursuivre cet inventaire pour saisir que la participation oscille entre l'expression d'un désir de faire société et de construire des mondes communs possibles, et sa capture dans des formes institutionnalisées de communication qui peuvent compromettre la sociabilité et la démocratie.

Structuration et organisation de l'espace public : un préalable à la pacification sociale et à la "démocratisation de la démocratie"

Les expériences relatées précédemment attestent de la difficile mise en œuvre de la démocratie participative. Les analyses d'Habermas et celles de Callon et de Latour sur la constitution de l'espace public permettent de préciser les phénomènes de captures et les blocages auxquels les meilleures intentions peuvent se heurter. La discussion des thèses de ces auteurs est l'occasion de revenir, par ailleurs, sur les modèles différents des manières de s'affilier et de faire société, qui informent les conceptions de la participation et les formes concrètes qu'elle peut prendre. Le rapprochement de ces univers théoriques apporte également l'opportunité de saisir leurs limites respectives et d'envisager des pistes de réflexion pour un approfondissement de la question sociale. La comparaison permet, enfin, de mieux comprendre les réticences des citoyens à participer aux consultations publiques organisées pour eux, voire leurs déceptions au terme de ce genre de manifestations.

Le choix de ces auteurs tient à leur notoriété et à leur rattachement à un type de sociologie qui accorde une place cruciale à l'action et aux acteurs dans la constitution de la société. Selon cette approche, les formations sociales et, de façon générale, les sociétés résultent d'une alchimie complexe et non d'agencements automatiques et mécaniques garantis par des lois univoques. Cette conception de la question sociale s'inspire d'une sociologie qui attribue une responsabilité aux hommes en vertu de leur sociabilité et de leur capacité à apprivoiser cette dernière en faisant usage de leur entendement et de leur sens moral, mais aussi en raison de l'intelligibilité de l'histoire. La notoriété d'Habermas et son impact sur la sociologie n'est plus à démontrer. Il n'empêche que sur la scène de la sociologie de langue française, la thèse des forums hybrides (autour de Callon, Latour et Stengers, notamment), a contribué à porter ombrage à l'agir communicationnel. Plutôt que de constater un ensemencement réciproque de ces théories, on assiste à une distanciation, revendiquée en particulier par Bruno Latour et Isabelle Stengers, en vertu de leur attachement à un paradigme différent de celui qui

sous-tend la thèse de l'agir communicationnel. Si Callon s'est un peu distancié de ses collègues (Callon, et alii, 2001), à travers l'hommage qu'il rend à Jürgen Habermas et à Hannah Arendt pour leurs travaux sur l'espace public (Callon, Rabeharisoa, 1999) et l'articulation qu'il préconise entre la démocratie représentative et de la démocratie dialogique, Callon, Latour et Stengers demeurent associés dans une entreprise commune. Outre l'occasion qu'offre cette comparaison de clarifier les paradigmes qui sous-tendent ces deux approches de la constitution de l'espace public, elle présente l'intérêt de rappeler les significations multiples de la participation selon les contextes implicites dans lesquels elle s'inscrit. Ces derniers étant tributaires des conceptions que l'on se fait des formations sociales et de la société dans son ensemble. Sans prétendre que cette démarche puisse éclairer à elle seule les griefs dont la participation peut faire l'objet sur le terrain, elle permet de rendre attentif aux arrière-plans qui conditionnent la pacification de la société et la "démocratisation de la démocratie"³.

La théorie de l'argumentation au service de la pacification sociale

La théorie de l'agir communicationnel, proposée par Habermas au tournant des années 1970-1980, prend assise sur la critique d'une modernité dévoyée qui instaure une "commune humanité" sur une conceptualisation tronquée de la raison qui conduit à une déshumanisation de la société. L'essai d'Habermas apparaît comme une tentative de réconciliation de l'humanité avec elle-même qui passe par une pacification de la société, à partir de l'articulation entre les mondes vécus et les systèmes. Dans sa quête d'une forme de réconciliation de la société moderne avec elle-même, Habermas s'inscrit volontiers dans la continuité des travaux d'Émile Durkheim⁴, auquel il reconnaît l'intuition d'avoir identifié un des principaux dysfonctionnements de la rationalisation des mondes vécus. Dans les termes de Jürgen Habermas, il s'agit de montrer comment la raison instrumentale ou encore la rationalité théorico-expérimentale fonctionne comme un opérateur d'analyse univoque qui conduit à des décisions erronées du point de vue de la complexité sociale. Cette dernière est sous-tendue par des mondes vécus, des arrière-plans non problématiques qui, lorsqu'ils sont portés à la conscience, à l'occasion notamment de problèmes rencontrés dans la vie quoti-

3. *La théorie de l'agir communicationnel* (Habermas, 1987) se propose de contribuer à la pacification de la société, alors que les forums hybrides et la démocratie dialogique sont présentés comme des formes susceptibles de contribuer à la "démocratisation de la démocratie" (Callon et alii, 2001).

4. Cette approche privilégie l'hypothèse de la déliquescence du lien social et de l'effondrement de l'espace public. Elle demeure attachée à la conception que les modernes entretiennent du monde. Sociologiquement cette sensibilité prend naissance avec les travaux d'Émile Durkheim sur les formes de la solidarité sociale et sur la menace d'atomisation de la société qu'il qualifie d'anomie et se poursuit notamment dans les réflexions d'Habermas consacrées à la pacification de la société moderne.

dienne, mettent en œuvre différents domaines de la réalité qui renvoient au monde objectif ou à la nature, au monde intersubjectif ou moral-pratique et au monde subjectif. La résolution des conflits passe, par conséquent, par la mobilisation de trois types de rationalité⁵ : la rationalité théorico-expérimentale, la rationalité morale-pratique et la rationalité subjective. Le recours à ces opérateurs est susceptible d'éclairer, de visualiser les lignes d'achoppement qui structurent les conflits sociaux. Cette modélisation du monde social présente l'immense mérite de tenir compte de l'hétérogénéité du monde, et de décroiser le monde social en l'articulant au monde objectif et subjectif.

On notera, au passage, que la différenciation entre la raison théorico-pratique, la raison morale-pratique et la raison subjective, correspond à la reconnaissance de différentes logiques à l'œuvre dans l'existence humaine. Les problèmes, auxquels les hommes sont confrontés dans la conduite de leurs affaires, sont articulés à cette structuration complexe. Pour autant, leur résolution n'est pas impossible pour peu qu'ils sachent faire preuve de responsabilité et usage de leur entendement. Cette confiance dans le dénouement des difficultés que l'humanité rencontre, occulte la diversité des réponses qu'elle peut envisager en raison, notamment, des incarnations différentes qu'elle peut prendre. Le modèle d'Habermas pêche, en d'autres termes, par son attachement à une conception univoque de la nature et de l'humanité. Cette conception de la pacification sociale tend à comprendre les conflits sociaux comme des différends qui mettent en jeu la confrontation d'arguments inégaux en validité, de sorte à conférer à la science le rôle d'arbitre dans le dénouement des différends. Il s'ensuit que le modèle d'Habermas demeure attaché à une conception de l'être ensemble fondé sur la recherche de la vérité, de la justice et de l'authenticité. Dans leur quête, les hommes feront appel à la science, à leur intelligence et à leur noblesse, de sorte que le débat public demeure fortement inspiré chez lui par l'idéal d'une entente fondée exclusivement sur l'échange d'arguments. Le recours exclusif à une sociabilité langagière, au détriment d'autres formes susceptibles de créer des liens et des affiliations identitaires, tend à reproduire le modèle d'une démocratie de clercs, dont Habermas tente pourtant de se démarquer. Par ailleurs, la participation des hommes à l'espace public n'est pas envisagée comme une rencontre susceptible de faire advenir de nouveaux mondes mais davantage comme un mode de socialisation qui garantit la formation des esprits et des caractères par la diffusion de la culture savante et civique à la société dans son ensemble. On assiste, par conséquent, à un glissement insidieux d'un modèle qui s'insurge contre la confiscation de la rationalisation par l'hypostase de la raison instru-

5. La thèse d'une raison tripartite ouvre la voie à une libre interprétation qui va dans le sens de la théorie des réseaux. La convocation de la raison théorico-expérimentale, de la raison morale-pratique et de la raison subjective peut justifier rétrospectivement la thèse selon laquelle la constitution d'un espace public passe par l'articulation de différents *actants*.

mentale à une conception qui ne parvient pas à rompre avec une vision idéalisée de la société. De façon générale, c'est l'ancrage des affaires humaines dans la transcendance et, plus fondamentalement, l'approche univoque du sens qui inspire Habermas, qui font craindre des dérives élitistes, voire technocratiques, de son modèle. Plus je m'attarde aux formes de rationalité qui servent à l'évaluation des arguments dans la théorie de l'argumentation, plus l'intuition que ce modèle tient par la conception univoque du sens qui le sous-tend s'impose à moi.

La cécité relative d'Habermas à l'égard des limites de son propre modèle est indissociable de l'occultation des interprétations et des associations multiples que le langage, aussi précis soit-il, appelle constamment (Luhmann, 1984). Admettons que toutes les conditions requises par la théorie de l'argumentation soient réunies : participants prêts à faire preuve de leur intelligence et de faire fi de leurs préférences et intérêts particuliers pour identifier les meilleurs arguments et s'y soumettre, situation de langage identique pour tous, etc. Même si l'enjeu du différend et le sens des mots qui scellent tout accord sont identifiés, l'hypothèse de l'entente demeure problématique. Cette observation permet de préciser ce que j'entends par une option technocratique : c'est une proposition qui occulte la polysémie des actes de langage. Aussi de "bonne volonté" et de "bonne foi" qu'ils puissent être, les hommes sont exposés au déploiement polysémique du sens auquel ils seraient bien incapables de mettre un point final, si ce n'est de façon convenue. Cette condition inhérente au langage ne les dispense pas de s'entendre approximativement et de considérer qu'ils sont d'accord jusqu'au prochain différend. Il demeure que de telles ententes sont de circonstance. Si Habermas peut admettre le caractère complexe des formations sociales et, par conséquent, l'effort de synthèse nécessaire pour parvenir à un accord entre différents domaines de la réalité, il ne peut souscrire à la thèse de la contingence des formes culturelles.

Cette remarque confirme l'impression que la participation, s'il en est question dans la théorie de l'agir communicationnel, n'est pas celle de citoyens situés mais de citoyens contraints à articuler des logiques incommensurables. Cette observation est étayée par les hésitations d'Habermas qui semble opter, au sein du même ouvrage et selon ses écrits, pour une approche qui confère au débat la qualité d'une expérience au terme de laquelle des individus peuvent s'affilier autour d'un projet commun ou, à l'inverse, un caractère plus technique qui consiste à trouver le meilleur agencement entre des ordres de réalité différents. On notera, enfin, que l'identification de différents plans d'organisation de la vie ne semble pas assortie de la notion d'échelle chez Habermas. Cette dimension qui introduit différents niveaux et manières de faire monde est consubstantielle à la démocratie locale car elle permet de rompre avec la transposition de modèles pré-fabriqués et, par conséquent, avec une conception transcendante de la gestion

des affaires humaines. Elle induit l'éventualité d'opter pour des solutions différentes d'un contexte à un autre et relativise la recherche de critères à validité universelle d'après lesquels s'orienter. Cette proposition mérite précaution, car la publicisation de portions des mondes vécus devenus problématiques et la discussion publique qu'elle induit est compatible avec la formation d'identités spécifiques et, par conséquent, avec l'idée d'échelles de décision et d'action multiples.

La réception de l'agir communicationnel prête à des interprétations sensiblement différentes en fonction des arrière-plans auxquels on la réfère. Une constante demeure, cependant, celle d'un message selon lequel la résolution des conflits est non problématique en soi. C'est en raison de cette confiance dans le fait que puisse se dégager une orientation univoque de la société que la thèse de l'argumentation se confond, en l'idéalisant, avec une assemblée de citoyens informés, débattant des critères de validité des arguments avancés et de la pertinence des options en concurrence. La rationalisation complexe, préconisée par Habermas, est une tentative de réconciliation de la sociabilité rationnelle et émotionnelle afin de substituer à la fusion imparfaite des sociétés traditionnelles, scellée par la domination et l'aliénation, des formations éclairées, et néanmoins, chaleureuses et solidaires. Ainsi, Habermas ne rompt pas avec la conception univoque et holiste de la société, il la radicalise en imaginant des sociétés rationnelles aussi soudées que celles que seul l'aveuglement des sentiments réalisait. Ce faisant, Habermas semble vouloir sortir du dilemme de la tradition versus la modernité qui consiste à opposer et à devoir choisir entre la chaleur aliénante et la froide lucidité.

L'hybridation au service de la "démocratisation de la démocratie"

Les travaux de Callon et de Latour, élargis par des discussions soutenues avec Stengers et par les échanges avec des chercheurs français et étrangers, font écho à tout un ensemble de réflexions consacrées à l'effondrement de la croyance en une raison univoque. Outre les différences et les nuances qu'il faudrait apporter entre ces analyses, elles se retrouvent autour de nouvelles catégories qui, comme la modernité avancée, la modernité réflexive, la société du risque, ou encore la société du savoir, servent à qualifier notre époque. Toutes ces expressions signalent une compréhension du monde qui accorde plus d'importance que par le passé à la diversité, au caractère composite et fluctuant des formes sociales. Le recours systématique aux termes d'hybride et d'actant⁶ en sont quelques mani-

6. Substituer le concept d'actant à celui d'acteur permet de rompre avec l'inertie présumée des objets : ces derniers interviennent comme des actants en se transformant au contact des acteurs, et en modifiant les chaînes d'interdépendance qui engagent les humains et les non-humains dans des configurations qui, une fois stabilisées, contribuent à la formation de "boîtes noires", c'est-à-dire à l'opacité du monde. Latour préfère qualifier notre monde de compliqué plutôt que de complexe : la complication étant le résultat d'alliances, d'articulations spécifiques entre des acteurs et des actants qui, si elles ne sont pas déconstruites, demeurent opaques au non initié.

festations concrètes. Cette relecture du monde social est indissociable d'une rupture avec la philosophie des Lumières et d'une adhésion à l'École empirique (Charles, 2001) qui se traduit par le rejet d'une pensée qui opère par disjonction. Les tenants de la thèse des hybrides renoncent à toute une série de dichotomies dont, principalement, celles qui opposent la nature à la culture, les objets aux sujets, et les faits aux valeurs, en raison de la rigidité qu'elles induisent sur la pensée et l'action (Latour, 1991). Ce renoncement est justifié par le fait qu'une telle pensée fait obstacle à la démocratie. Leur philosophie sociale se précise, depuis peu, par la réhabilitation de l'engagement qui coïncide avec une conception de la liberté qui fait voler en éclats l'opposition entre l'aliénation et l'émancipation et s'oppose, par conséquent, à une vision qui confondait la liberté avec l'absence de liens (Latour, 2000). La substitution de la notion d'aliénation par celle d'attachements choisis, introduit à une nouvelle définition de l'humanité qui se réalise à travers les associations entre humains et non-humains qu'elle cultive. La réalisation de l'humanité n'est pas suspendue à un travail d'arrachement entrepris par la raison, mais à un travail d'articulation avec d'autres.

Il s'ensuit que le dépassement du passé ou du présent s'accompagne, non pas comme la notion d'émancipation y invite, de l'instauration d'une humanité évanescence, mais d'un effort de reconstruction du monde autour de l'exploration de nouvelles relations entre des humains et des non-humains. Cette définition va à l'encontre d'une approche qui confond la liberté avec la désaffiliation. La réhabilitation des attachements réconcilie la liberté avec l'exploration de liaisons inédites. Chaque tentative de nouer de nouvelles relations est un acte de transformation auquel nous choisissons de donner suite ou non. Il s'agit d'engagements au sens fort qu'ils nous transforment⁷. Cette conception des implications de nos engagements, en particulier avec des "objets", forme un arrière-plan différent de celui qui sous-tend la théorie de l'agir communicationnel. Ce décor étant posé, la participation à des "forums hybrides" prend un autre contenu que la participation à l'argumentation raisonnée des mondes vécus : elle correspond à la recherche concrète de mondes possibles. Cette hypothèse ne règle pas pour autant la question de la contention des conflits, de la domination et du développement inégal. Les arrangements ainsi réalisés n'apportent aucune garantie quant à la justesse et à la pertinence de leur rapport à la raison théorico-expérimentale, morale-pratique et subjective. Ils présentent l'avantage d'avoir été validés par les arènes hybrides et demeurent tributaires, par conséquent, de la composition de ces dernières et de la qualité des échanges.

7. Les attachements peuvent résulter d'un travail conscient, rationnel et d'une rationalisation, ou de sentiments éprouvés pour des humains ou des non-humains dans des situations multiples. Bien que de tels attachements soient susceptibles de faire l'objet d'une rationalisation après coup, comme la cure analytique s'y emploie, il n'en demeure pas moins qu'ils ne sont pas uniquement fondés en raison mais selon d'autres motifs.

Par ailleurs, la participation à des forums hybrides ne vise pas la réduction des différences par l'adhésion des collectifs et de leurs membres à des principes et des orientations univoques, elle cherche à préserver les différences sans attenter à la paix sociale. La réhabilitation de la diplomatie au titre de compétence fondatrice de la politique (Stengers, 1996-1997) témoigne de cette redéfinition de la conception de l'espace public⁸. Il ne s'agit plus de veiller au triomphe d'un collectif univoque soudé par une entente rationnelle et émotionnelle, mais de permettre des articulations possibles entre différents univers qualifiés de robustes. La catégorie de la robustesse a été introduite par Isabelle Stengers pour décrire les pratiques des sciences de laboratoire. Elle renvoie à la fiabilité des savoirs des sciences théorico-expérimentales qui repose sur les exigences drastiques auxquelles sont soumis les phénomènes étudiés. C'est à ce titre qu'une expérimentation réussie et susceptible d'être répétée exprime quelque chose sur la nature des phénomènes étudiés et qu'elle confère aux entités de laboratoire le qualitatif de témoins fiables. On assiste, de plus en plus, à la transposition des concepts de robustesse et de fiabilité dans des contextes pour lesquels ils n'ont pas été inventés. Si je conçois qu'on cherche à désigner des associations doublement contraignantes au sens où elles suivent des exigences et se soumettent à des contraintes, et à les distinguer de collectifs plus inconsistants qui n'auraient pas cette prétention, je demeure néanmoins réservée sur la métaphore de la robustesse, en raison, notamment, de l'équivalence qu'elle établit entre des situations de laboratoire et des situations réelles. Il faudrait, pour lever cette résistance, préciser les modèles de sociabilité que ces notions induisent dans les sciences sociales du fait de leur circulation.

À défaut de pouvoir préciser ces notions et leurs conséquences sur l'espace public, on trouve dans l'article consacré aux maladies neuromusculaires de Callon et Volona Rabeharisoa (1999) des indications sur les pressions qui s'exercent sur les membres de tels collectifs et sur les "bonnes" raisons de se tenir éventuellement à distance de ces formations. Le refus de Gino, porteur sain d'une maladie neuromusculaire qui résiste à l'enrôlement dans des arti-

8. La notion d'espace public renvoie à un processus de publicisation, tributaire de l'existence de lieux de débats et de relais qui veillent à la médiatisation de questions devenues problématiques et qui leur confèrent une consistance à travers notamment un travail d'articulation. Elle est indissociable, par ailleurs, d'un travail critique ou réflexif qui porte sur les conditions du processus de publicisation. C'est en raison de cette double signification de l'*espace public*, comme réalité concrète et comme processus réflexif que la "notion d'*espace public* désigne plus que la *sphère publique* conçue comme une juxtaposition d'*arènes publiques* dans lesquelles sont débattus des problèmes ayant acquis une certaine visibilité, et mettant en relation, de manière mouvante, des locuteurs et l'audience à laquelle ils s'adressent" (Callon, Rabeharisoa 1999, p.207-208).

culations définies dans d'autres lieux et par d'autres⁹, va permettre la mise en évidence du fonctionnement d'une arène publique et de la violence latente que tout espace public exerce sur les sujets qui sont conviés à y participer. L'exemple de Gino permet de visualiser les articulations en série auxquelles, au risque de passer pour un faible d'esprit, il devra résister s'il ne veut pas être enrôlé dans le combat des associations de malades. La participation à laquelle il est sommé au titre de porteur sain de la maladie illustre la violence du passage de l'individu au collectif que tout espace public contient en germe. Elle permet de préciser ce qui est attendu d'un sujet responsable de ses actes en démocratie : *a minima* de se soustraire en se justifiant ; *a maxima* de participer à délier ce que d'autres ont patiemment articulé. L'enjeu de la participation aux arènes publiques est donc bien de contraindre les autres, également les pouvoirs publics et privés, à respecter et à perpétuer des cadres et des articulations élaborés en d'autres lieux et temps. Dans la logique de la participation aux associations entre humains et non-humains, l'affranchissement de ces contraintes passe par la déconstruction et non par le retrait ou la contestation des institutions.

“L'entrée dans une arène publique - ce que nous nommons articulation - se paye par conséquent d'un refoulement, d'une réduction au silence. Parler au nom de, c'est faire taire celui au nom duquel on parle. (...) C'est dans la mesure où porter la parole a pour conséquence la production d'une frontière entre ce qui est articulé publiquement et ce qui ne l'est pas, que l'on peut parler de la privatisation comme étroitement liée à l'arène publique. (...), même dans le cas où le locuteur est censé n'exprimer que son propre point de vue, ses propres idées ou revendications, une distance est créée entre lui (le locuteur) et ce qu'on peut appeler faute de mieux l'acteur au nom duquel il s'exprime. L'expression : 'je parle en mon nom propre' explicite ce mécanisme de délégation. Le simple fait de prendre la parole dans un espace de discussion où des expériences et des arguments sont échangés, crée cette distance minimale (...). Envisagée du point de vue de la personne qui est sommée de parler en son nom propre, la mise en arène fabrique comme sous-produit la coupure entre pensée et arrière-pensée, entre opinions exprimables et convictions intimes. Ces partages nourrissent tout un ensemble de considérations sur les doubles pensées, les doubles jeux, les doubles discours, le cynisme, le machiavélisme ou encore le péché par omission. Plus une arène publique se rapproche de l'idéal d'un espace public ouvert à tous et où cha-

9. La mobilisation des associations pour la reconnaissance des maladies orphelines va conduire à des échanges croisés avec des chercheurs. De ces contacts soutenus résultent des raisonnements, des savoirs, des codes de conduites, et des formes d'engagement des personnes qui échappent aux individus. Un collectif “robuste”, qui engage ceux qui s'y affilient, émerge de ces rencontres : il oblige ceux qui en sont et les reconnaît en contre partie. C'est ce type d'engagement que Gino, vraisemblablement, ne souhaite pas.

cun peut s'exprimer en son nom propre et plus les individus sont pris dans cette logique de la schizophrénie, du dédoublement de la personnalité. De sorte qu'il n'est sans doute pas faux de dire qu'une société dans laquelle chacun a le devoir de prendre position et de défendre, en son nom propre, ses prises de position, est une société qui à chaque instant fait mentir l'étymologie : les individus qui la peuplent y sont encore plus qu'ailleurs divisés contre eux-mêmes" (Callon, Rabeharisoa, 1999, p.224-226).

Le refus de Gino n'entre pas dans ce cadre : il va au-delà de ce qui est attendu. En s'excluant volontairement de l'espace public, Gino ne plaide pas pour un collectif alternatif, mais pour une alternative à la publicisation. Cette position, qui semble motivée par un refus viscéral de la distanciation à laquelle toute entrée dans un espace public, aussi restreint soit-il, est irrémédiablement liée, est intolérable du point de vue de notre culture démocratique. Pourtant, elle pointe un des paradoxes, et non des moindres, des sociétés démocratiques qui tout en prônant l'émergence du sujet cultivent, plus que toutes les autres formes de sociétés, son clivage. Il est inutile d'espérer percer le secret de Gino, ce qui motive son retrait. On ne peut, en revanche, occulter son choix de rester un individu flottant, non articulé, qui refuse de répondre à ce qui est attendu de lui.

Outre cet éclairage sur la violence symbolique et réelle de la participation, cet article offre l'occasion de pénétrer davantage dans des notions qui, comme celles de réseaux, d'articulation et de traduction, sont centrales dans la thèse de l'hybridation et permettent de préciser ce que l'anthropologie symétrique¹⁰ apporte à la réflexion sur les groupements en sociologie. C'est en raison de l'équivalence entre les humains et les non-humains que Latour (1991) a forgé cette désignation, afin de sortir les non-humains de leur inertie et de les considérer comme des actants dans la formation des "collectifs hybrides"¹¹. Cette redéfinition rompt avec l'arrière-plan non problématique de la nature qui subsiste encore chez Habermas : elle permet de demeurer réservée sur le devenir des associations entre

10. Sa contribution tient aux situations qu'elle étudie sous l'angle de réalités composites qui rassemblent des objets, des idées, des institutions, des hommes, des femmes, des emblèmes, ... Ces formations, qui méritent le nom de collectifs parce qu'elles ne sont pas juste issues de la juxtaposition d'entités hétérogènes mais qu'elles résultent de leur articulation, entrent en porte-à-faux avec certaines figures de la sociologie classique qui privilégient les humains et leurs états de conscience. La principale critique que l'anthropologie symétrique formule à l'encontre de cette tradition porte sur l'éclipse dont les non-humains sont l'objet. Qu'il s'agisse de leur engagement, qui n'est pas clairement stipulé dans les analyses sociologiques, ou des transformations qu'ils sont susceptibles de connaître d'un contexte à un autre, les humains et leurs états de conscience demeurent la priorité des travaux sociologiques.

11. Outre le fait que cette relative instabilité des non-humains contribue à la thèse de la complexité, elle permet de comprendre que la robustesse et la fiabilité ne sauraient être des données mais des attributs acquis. Dans le cadre de la thèse de l'hybridation, en effet, il ne semble pas y avoir de place pour des entités fiables indépendamment de contextes robustes, susceptibles en d'autres mots de conférer une prédictibilité aux entités qu'ils collectionnent et articulent.

les humains et les non-humains. L'anthropologie symétrique préconise de procéder de proche en proche à la résolution des problèmes, c'est-à-dire en cherchant, sur le terrain, les associations possibles entre les humains et les non-humains, plutôt que d'avancer par la confrontation d'arguments susceptibles de guider les associations mondaines¹². Cette approche est compatible avec la critique des catégories générales qui véhiculent l'illusion que les non-humains et les humains sont dépositaires de propriétés immuables. Cette lecture m'incite à proposer de considérer la robustesse comme une qualité qui désigne l'état d'un "système" qui, en procédant à la capture de certaines entités, parvient à leur conférer une identité stable.

La formation de tels collectifs est d'un grand intérêt pour la sociologie des sciences telle qu'elle s'est développée autour de Callon et de Latour. Elle correspond à l'émergence d'équivalents des laboratoires dont les sciences théorico-expérimentales se sont équipées. Ce courant de la sociologie a permis de rompre, en effet, avec une certaine mystification de la science qui garantissait une frontière stricte entre les initiés et les profanes et avait pour conséquence de limiter l'accès à la connaissance de son fonctionnement. L'introduction d'intrus, du type de l'anthropologue, dans les laboratoires a permis l'émergence d'un nouveau regard sur la science qui contribue à la sortir de son statut d'exception par rapport aux autres activités sociales. Si les "laboratoires confinés" perdent leur statut d'exception, tous les espaces sociaux peuvent, a contrario, être considérés comme des territoires où des savoirs sont élaborés au contact de manières spécifiques d'articuler des humains et des non-humains. L'attention accordée à l'émergence de collectifs robustes dans la vie quotidienne, par Callon et Latour, est indissociable de leur intérêt pour la genèse des savoirs dans la vie de tous les jours. Les collectifs robustes qui s'affirment extra-muros sont des "laboratoires alternatifs" aux "laboratoires confinés" que les sciences occidentales ont institués. Ils préfigurent l'implication croissante du "concernement"¹³ dans la réfor-

12. En revanche, on pourra toujours opposer à Latour qu'il cède à la tentation de la modélisation.

13. Cette notion, dont Callon fait cas dans "La leçon d'humanité de Gino", provient du terme *Betroffenheit* dont les Allemands usent fréquemment dans le contexte de la sociologie des mouvements sociaux. On peut se demander au passage si ce "supplément d'âme", que la sociologie a généralement évacué, ne tend pas à restaurer la frontière entre les humains et les non-humains que la thèse des hybrides s'est appliquée à déconstruire patiemment. Se sent concernée, en effet, toute personne qui est affectée par des situations, voire qui adhère à des modes de vie qu'elle cultive. La notion ne se laisse pas facilement décliner dans le monde des non-humains. Si l'on peut aller jusqu'à admettre que cette implication a des effets sur des objets au sens où elle s'engage à les entretenir ou au contraire qu'elle s'applique à leur nuire, le "concernement" n'est pas symétrique. On ne peut parler du "concernement" d'une infrastructure, mais de celui de ses usagers. Ainsi parle-t-on à bon escient sans doute des soins que les humains apportent aux choses et aux êtres dont ils souhaitent s'entourer... La notion de "concernement" est indissociable, par conséquent, de l'intentionnalité de l'action et des finalités que les hommes poursuivent : les objets ou non-humains n'étant que des mobiles auxquels on s'associe pour prendre ancrage et passer du projet à sa réalisation.

me des sciences modernes. Selon la sensibilité des chercheurs, l'accent sera davantage mis sur les institutions ou sur les compétences des acteurs impliqués dans ces réformes. Dans tous les cas de figure, les deux approches plaident pour une attention accrue aux pratiques mondaines et à la production locale des savoirs. Elles ne s'opposent pas, pour autant, à la délocalisation des savoirs, par une "montée en généralité" des associations et articulations réalisées, à condition toutefois qu'il s'agisse bien d'un mouvement ascendant.

Conclusion

Le retour théorique a permis de mettre en évidence des conceptions différentes de la structuration de l'espace public et de son organisation. Ces différences sont attachées à des attentes différentes de la démocratie. La pacification de la société, selon l'expression consacrée par Habermas, aspire à la résolution des conflits attisés par la violence objective et symbolique de la rationalisation des mondes vécus par les systèmes. Bien qu'identifiée à une réponse éventuelle contre la confiscation du pouvoir par les élites et les cercles d'initiés, la "démocratisation de la démocratie" n'apporte pas de garantie sur l'état du monde qu'elle permettra de construire. Par ailleurs, et contrairement à l'agir communicationnel qui poursuit un idéal et inspire des utopies sociales, la "démocratisation de la démocratie" se présente volontiers comme un processus inéluctable. Le positionnement épistémologique des deux approches n'est, par conséquent, pas le même. Alors que la théorie de l'agir communicationnel aspire à une société guidée par le souci de la vérité, de la justesse et de l'authenticité, "la démocratisation de la démocratie" se propose d'accompagner une transition sociale qui s'affirme de plus en plus bruyamment.

Cette différence, qui met en opposition une sociologie d'inspiration normative et une sociologie pragmatique et dont les protagonistes de la "démocratisation de la démocratie" jouent implicitement, persiste à reproduire un argument sensiblement équivalent à celui de la scientificité et de l'objectivité pour asseoir une supériorité et une autorité. Or, comme par le passé, ce procédé confond volontiers un déficit de réflexivité avec un surcroît de lucidité. En revanche, s'il s'agit d'attirer l'attention sur l'ouverture d'une approche exclusivement centrée sur l'argumentation à des formes de sociabilité non discursives, alors le procédé est intéressant. Il équivaut à reconnaître que nous disposons, à travers la pensée et les émotions, de deux grands médiums qui structurent de façon autonome nos relations et nous inscrivent de diverses manières, parfois conflictuelles, dans le monde. Chacune de ces formes veille, à sa façon, à l'illusion d'une entente et à la création d'un monde commun. La sociabilité discursive assure la formation d'un espace commun formel dont la cohésion ne résiste pas toujours à l'épreuve

de l'expérience et du vécu. La sociabilité non-discursive fait appel, à l'inverse, au registre des émotions : les formations qu'elle inspire ne sont exemptes de dérives régressives. Le recours au verbe présente l'avantage de refroidir les ardeurs et de relativiser les sentiments d'appartenance ; elle s'accompagne en contrepartie du clivage du sujet et entre les sujets qu'elle ne cesse de creuser malgré les apparences.

L'écart, et non des moindres, entre l'agir communicationnel et les forums hybrides, tient, par conséquent, à la reconnaissance par les seconds d'une sociabilité non verbale que le premier, en dépit de sa référence aux mondes vécus, ignore. L'articulation entre humains et non-humains réhabilite deux modalités de l'être et de la connaissance qu'elle tente de combiner. Elle opte, par conséquent, pour un regard moins ethnocentrique de celui qui a cours dans le milieu des intellectuels et analystes de la société. Si les protagonistes de la thèse des forums hybrides permettent de réhabiliter des formes de sociabilité non discursives, ils n'échappent pas, en demeurant centrés sur les valeurs de leur milieu que sont la recherche et la production de connaissances, au principe du point aveugle ou du "tiers exclus" de l'observateur. Il n'est pas certain, en effet, que leur passion pour la recherche, qu'ils instaurent en lieu commun de la société, soit réellement partagée par l'ensemble de la société. Par ailleurs, on constatera que cette représentation de la société tend, insidieusement, à diffuser dans d'autres sphères, dont celle du pouvoir. On assiste à la valorisation de certaines compétences aux effets pervers du point de vue de la démocratie. Là, où on raisonnait, communément, en droit inaliénable, apparaissent de nouvelles injonctions qui conduisent à sommer certains individus à participer et à en éloigner d'autres. Ces témoins prisés par les pouvoirs publics, dont Isabelle Stengers dit qu'ils sont fiables parce que soumis à des obligations et des devoirs, s'opposent radicalement à la figure de l'individu flottant qui dit oui ou non au gré de ses humeurs, et que la recherche par questionnaires favorise. Il ne s'agit pas, comme certaines rhétoriques politiques l'ont laissé entendre, d'impliquer les badauds et les dilettants, mais de configurer l'espace public à partir de nouvelles figures de l'expert. Pour autant que cette réhabilitation du vécu et de l'expérience tempère le rôle et l'autorité des experts, elle demeure conditionnée par l'accès de ces nouveaux initiés dont l'expérience singulière ou le handicap confèrent une compétence particulière. Cette reconnaissance est à double tranchant : elle peut, comme "La leçon d'humanité de Gino" l'illustre, peser sur des publics qui se voient, désormais, non seulement autorisés à témoigner, mais sommés de le faire. Cette conception de la participation occulte qu'en dissociant l'engagement du libre exercice on détourne la notion de son sens premier. Cet encadrement de la participation entre l'enrôlement de certaines populations et l'exclusion d'autres nourrit les réactions mitigées de la société civile observées, ici et là, et mentionnées précédemment à l'en-

contre de cette nouvelle manière de penser et de conduire les politiques publiques.

Comme j'ai tenté de le montrer à partir d'exemples tirés de la vie de quelques municipalités, la participation à un projet qui engage une collectivité n'est pas chose facile et aisée : il ne s'agit pas d'une expérience toujours gratifiante. La tension entre l'enrôlement et l'engagement, de laquelle j'ai joué pour tenter d'identifier les formes de participation, renvoie à des arrangements institutionnels et à des sentiments psycho-sociaux, de sorte qu'on a deux types de contraintes qui pèsent sur les dispositions à participer à l'espace public. Les observations précédentes montrent qu'en dépit des appels réitérés des pouvoirs publics à participer à l'espace public, ces derniers érigent bien des obstacles à l'engagement volontaire. Sur le plan des sentiments psycho-sociaux, en revanche, on note que plus l'engagement est sincère et entier, plus les déconvenues peuvent être traumatisantes et, qu'inversement, la réserve et l'épargne de soi conduisent à la privation du plaisir de l'aventure collective.

Ces observations me conduisent à m'interroger sur ce qui pousse un individu, en dépit des configurations institutionnelles qui peuvent l'en dissuader, à ces formes d'abandon ou qui, au contraire, l'en préservent ? Est-ce cette forme de péril, voire d'aliénation, que Gino tente d'éviter ou bien poursuit-il d'autres motifs ? Son retrait est-il dû par son dégoût pour le verbe, cette modalité de l'être trop fuyante, trop incertaine et trop mobile, ou par son attrait pour des formes plus sensuelles ? Nous ne pouvons nous prononcer, puisqu'il refuse de s'exprimer à ce propos. Entre le refus radical de Gino qui exprime un rejet de la publicisation ou, dit de façon plus positive, qui manifeste un engagement pour un autre type d'humanité, de sociabilité et de société, et les participations de façades, existe-t-il des formes plus subtiles qui cultivent l'échange et le partage (Jaulin, 1999) ? La brutalité de la question est conditionnée par tous les motifs de désespérer de la participation à l'espace public. J'en ai évoqué un certain nombre et je pourrais poursuivre sans épuiser la diversité des raisons de s'abstenir. De tous ces motifs, j'en retiendrai deux qui me semblent résumer la carrière difficile à laquelle la démocratie est suspendue. Ils tiennent au fait que la participation demeure une chasse gardée ainsi qu'en témoignent les offensives pour en contrôler les accès, les formes, les thèmes, et qu'elle est en même temps un art extrêmement délicat qui consiste à mettre ses passions au service de la création, voire de la construction d'obligations, plutôt que de la dépense.

Références bibliographiques

- CALLON M. et RABEHARISOA V. (1999), "La leçon d'humanité de Gino", *Réseaux, Communication, Technologie, Société*, vol.17, n° 95, p. 199-233.
- CALLON M., LASCOUMES P. et BARTHE Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
- CHARLES L. (2001), "Du milieu à l'environnement", in BOYER M., HERZLICH G. et Maresca B. (éds), *L'Environnement, une question sociale*, Paris, Odile Jacob, p. 21-28.
- HABERMAS J. (1987), *Théorie de l'agir communicationnel*. Tome 1 : *Rationalité de l'agir et rationalisation de la société*. Tome 2 : *Pour une critique de la raison fonctionnaliste*, Paris : Fayard, (1° éd. 1968).
- JAULIN R. (1999), *Exercices d'Ethnologie*, Paris, PUF.
- JEUDY H-P. (2001), *Le corps et ses stéréotypes*, Clamecy, Circé.
- LATOUR B. (1991), *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*, Paris, La Découverte.
- LATOUR B. (2000), "Factures/fractures : de la notion de réseau à celle d'attachement", in MICOUD, A. et PERONI, M. (éds), *Ce qui nous relie*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, p. 189-207.
- LUHMANN N. (1984), *Soziale Systeme*, Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- MACNAGTHEN P. et URRY J. (1998), *Contested Natures*, Londres, Sage Publications.
- MAFFESOLI M. (1988), *Le temps des tribus. Le déclin de l'individualisme dans les sociétés de masse*, Paris, Méridiens Klincksieck.
- MOSCOVICI S. (2002), *De la nature. Pour penser l'écologie*, Paris, Métailié.
- RUDOLF F. (2001), "La durabilité : deux manières de célébrer la ville", *Revue des Sciences Sociales*, n° 28, p. 82-90.
- STENGERS, I. (1996 et 1997), *Cosmopolitiques*. Tome 1 : *La guerre des sciences*. Tome 7 : *Pour en finir avec la tolérance*, Paris, La Découverte.

La démocratie locale en France : enjeux et obstacles

Albert LÉVY

“Il faut faire de toutes les parties de la France un seul corps, et de tous les peuples qui la divisent une seule nation. La France ne doit pas être un assemblage de petites nations, elle est un tout unique soumis uniformément dans toutes ses parties à une législation et à une administration communes”, Sieyès (1748-1836)¹.

Démocratie locale et crise de la représentation

Démocratie locale, démocratie délibérative, démocratie de proximité, démocratie participative, démocratie dialogique, démocratie procédurale, autant d'expressions qui prolifèrent aujourd'hui pour traduire une même idée, une même revendication : le passage d'une démocratie représentative périodique, en crise, qui ne se déroule que lors des élections, où l'électeur n'est pris en compte que lors du vote pour être ensuite oublié, à une démocratie continue, plus directe, où il pourrait intervenir entre les consultations, à tout moment, en participant ainsi

1. “Ainsi est demeurée d'actualité, à travers deux siècles d'histoire, l'exhortation célèbre de Sieyès à la tribune de l'Assemblée constituante” (Deyon, 1999, p.18).

à la gestion de son territoire, de son cadre de vie (Curapp et Craps, 1999). Comment cette demande de démocratisation est-elle prise en compte en France et quels sont les obstacles à sa réalisation ? Quel est son enjeu ? C'est ce que nous essaierons de voir dans ce texte.

De même, tous les termes en "co" : co-gestion, co-décision, co-production, co-conception (Arab, 2001), qui fleurissent autour de la notion de projet (de quartier, de ville, de territoire), renvoient à une même signification : la recherche d'une coopération, d'une association, d'un partenariat entre acteurs, privés et/ou publics, nécessaire au nouveau mode de gouvernement local qu'on appelle aussi gouvernance (Le Galès, 1995 ; Bourdin, 1998). Celle-ci est entendue comme la recherche de la cohérence des actions, de la conciliation de positions provenant de la diversité des intérêts et de la fragmentation des acteurs, afin de fabriquer du consensus ou, au moins, de diminuer le dissensus dans l'élaboration de l'action publique. Participation, gouvernance, ces deux termes qui reviennent souvent dans les débats politiques actuels, recouvrent donc une même problématique : la recherche d'un nouveau mode de gestion et de gouvernement local face à la recomposition en cours des territoires.

Si les nouvelles pratiques de gouvernance² se présentent comme des solutions face à l'éclatement et à l'atomisation des acteurs, la démocratie participative veut surtout apporter des réponses à la crise de la démocratie représentative. Les symptômes de cette crise sont connus : abstention en croissance, non-inscription sur les listes électorales en hausse, perte de crédibilité des élus et des partis (en raison de la multiplication des affaires et de la corruption), coupure entre élites et peuple, opacité de la gestion, confiscation du pouvoir.

À toutes ces raisons, il faut ajouter une crise plus profonde et structurelle de la démocratie représentative : le "peuple" à représenter serait lui-même devenu quasi "introuvable" (Rosanvallon, 1998) : les mutations dans les démocraties occidentales ont entraîné, depuis les années 1980, des bouleversements sociaux et des transformations radicales de la représentation politique. La "démocratie d'équilibre", constituée après la Seconde Guerre, fondée sur la représentation d'une société structurée en classes, en corps intermédiaires bien établis, avec des identités clairement affichées et lisibles, s'évanouit. Elle laisse la place à une société dont la structure devient insaisissable et l'image totalement floue. On assiste à une déconnection entre la société, sa structure et sa figuration ; entre le peuple et sa représentation. La perte des rapports habituels entre partis et classes sociales, en raison de la "désociologisation" générale des positions et des attitudes politiques, avec l'apparition d'un nouvel électeur au comportement "consommériste", volatil, caractérisé par une instabilité électorale.

2. Il faudrait évidemment distinguer les types de gouvernance : gouvernance "élitiste" (ou technocratique) et gouvernance démocratique à inventer (Blanc, 2001).

Le système de représentation politique se décompose, donnant lieu, chez les chercheurs, à toute une rhétorique en “dé” pour expliquer et commenter ce phénomène : dépolitisation, désidéologisation, désagrégation (des cultures populaires), désaffiliation, désouvriérisation (effondrement de la classe ouvrière), désincorporation (le social n’a plus de chair), traduisant un processus général de désarticulation du social. En conséquence, pour Rosanvallon, “*ni le peuple, ni la nation n’ont de chair sensible*”, le monde social est devenu illisible, quasi invisible. Il est, à présent, irreprésentable, infigurable : l’objet “société”, s’est dissous. Tel est, en gros, le sens que l’auteur donne au titre de son livre : *Le peuple introuvable*, à l’origine selon lui de l’actuel “*malaise dans la démocratie*” et cause principale de sa crise. Face à cette situation, poursuit l’auteur, le système politique réagit de manières diverses pour tenter de combler le vide produit par cette dissolution de la forme sociale, pour élaborer de nouvelles figures substitutives à ce “peuple introuvable”, par recours aux figures du “peuple-opinion” (construit à travers l’extension des enquêtes et des sondages), aux formes diverses de populisme (de droite comme de gauche), à la démocratie procédurale (défendue par Habermas et à laquelle Rosanvallon s’oppose), ou encore à la reconnaissance de nouvelles identités (féminine, ethnique, religieuse) et à leur mobilisation politique³.

Il faut placer le renouveau en France de l’idée de démocratie participative associée à la démocratie locale dans le contexte général de la mondialisation et de la recomposition des territoires qu’elle entraîne (le processus de déterritorialisation-reterritorialisation). La démocratie participative se présente comme une alternative à cette crise majeure de la représentation et de la citoyenneté, qu’on va chercher dans le local, et qu’on appelle aussi démocratie de proximité⁴. C’est à ce niveau de proximité physique et spatiale, en effet, qu’on pense pouvoir recréer du lien social, reconstituer la citoyenneté, approfondir la démocratie, reconstruire l’espace public fragmenté, retrouver une nouvelle figuration du social et assurer le développement économique.

3. Dans son diagnostic, Rosanvallon fait paradoxalement peu allusion à la démocratie participative.

4. La demande de participation n’est pas un phénomène récent : dès le début du XXe siècle, on trouve des syndicats de quartier à Bordeaux, des comités de quartier à Marseille. Dans les années 1950 des associations d’habitants se constituent, notamment en Italie (Bologne, Pavie). Durant les années 1970, on assiste à la formation des GAM (Groupe d’action municipale) à Grenoble : ils vont se développer en France pour donner naissance en 1976 à l’union des comités de quartier, le CAR-NACQ. Il est toujours actif et son congrès de Paris de 1994 portait sur la “démocratie participative”. Il faut signaler aussi les initiatives du programme Habitat et Vie Sociale de 1976, les Comités d’Initiative et de Consultation d’Arrondissement (CICA) à la suite de la “loi PLM” (Paris-Lyon-Marseille) de 1982, le Rapport Dubedout (1983) qui voulait promouvoir la concertation (Rangeon, 1999).

Nous présentons ici deux hypothèses sur les obstacles à la démocratisation locale et sur ses enjeux dans le contexte français. Nous essaierons de les démontrer ensuite :

1) On ne peut analyser les solutions apportées à la crise de la démocratie sans les placer dans son contexte historique. On ne peut comprendre les obstacles rencontrés dans toute action de démocratisation sans prendre en compte les traditions culturelles et politiques particulières du pays. On ne peut faire abstraction de la structure profonde, anthropologique, qui caractérise l'inscription territoriale d'un système politique et son fonctionnement. En France, cette structure profonde est définie par deux grandes oppositions historiquement déterminées, *central* contre *local* et *représentation* contre *participation*. Plus exactement, une conception particulière de ces deux oppositions conditionne les réformes territoriales.

2) L'importance de l'enjeu de la démocratie locale aujourd'hui tient à l'émergence, dans la ville occidentale moderne, d'un type de ville totalement inédit et original, dont la spécificité n'a pas toujours été bien identifiée par les chercheurs ; elle fonctionne comme *territoire-ressource* pour ses habitants. Le développement de la démocratie locale devient alors une condition indispensable pour la construction de ce territoire-ressource.

Pour vérifier ces hypothèses, nous examinons d'abord les réformes territoriales réalisées en France, depuis la loi de décentralisation de 1982 jusqu'à la récente loi sur la "démocratie de proximité" de 2002. Ensuite, nous présenterons les expériences de démocratie participative entreprises par certaines villes, pour voir de quelle manière ces oppositions, central vs. local et représentation vs. participation, sont actualisées et se manifestent. La démonstration esquissée ici mériterait, bien sûr, plus de développements. Vu leur ampleur, il ne sera pas possible de traiter ici l'ensemble des questions exposées qui demandent des investigations et des vérifications ultérieures.

L'approfondissement de la démocratie locale en France et ses résistances

L'expression de démocratie locale signifie que la démocratie est située, localisée, qu'elle s'exerce dans le cadre de collectivités territoriales : principalement, la commune et les diverses structures intercommunales, également le département et la région. Local s'oppose donc d'abord à central : dans un État jacobin et centralisé comme la France, renforcer la démocratie locale signifie, dans un premier temps, affranchir les collectivités territoriales du pouvoir central, en opérant un transfert de compétences. Tel a été le sens des grandes lois de décentralisation de 1982.

La France est caractérisée par un extrême éparpillement communal : on compte 36 763 communes, contre 10 068 en Allemagne, 8 074 en Italie, 8 027 en Espagne. Le rapport semble donc inversement proportionnel : plus un pays dispose d'une organisation régionale et fédérale forte, moins il possède de communes. Cet éparpillement communal est différemment perçu : comme une richesse démocratique pour les uns, parce que favorisant la proximité, comme un handicap politique, pour les autres, correspondant à un découpage archaïque, héritage d'une France rurale, qui exige alors une révision, une adaptation. Le centralisme a, en outre, beaucoup à gagner de cette extrême division communale qui empêche tout contre-pouvoir local de se constituer. La critique de ce découpage excessif et obsolète s'est donc faite au nom d'une modernisation nécessaire des structures territoriales. Une alternative serait la création d'une assemblée d'agglomération élue au suffrage universel. Quant au département, qui peut être vu comme une structure territoriale de trop et dépassée, certains prophétisent sa disparition, au profit du "Pays" (tel qu'il a été promu par la "loi Voynet"), ou de la Région.

Mais la résistance est forte. D'une manière générale, le système politique français reste très attaché à ce découpage communal et départemental, ainsi qu'au système représentatif qui l'accompagne, au rôle et à la fonction de maire qui lui sont liés : tout découpage supracommunal (assemblée d'agglomération) ou infracommunal (conseils de quartier) qui remettrait en cause l'existence de la commune et le pouvoir du maire est systématiquement repoussé. Résultat : toute réforme administrative territoriale en France procède plus par empilement que par correction de structures. C'est une caractéristique lourde du système politique français à laquelle il est difficile de s'opposer, une pesanteur du système qu'il est difficile de contrer et de modifier (Deyon, 1999) et qui trouve ses racines dans la mentalité et la sensibilité politiques françaises, dans la profondeur de son histoire même depuis l'Ancien Régime (Braudel, 1966 ; 1986).

Dans ce cadre institutionnel, historiquement et culturellement déterminé, l'essor de la démocratie locale en France s'est heurté à une résistance qui s'est traduite de deux manières : d'abord, un approfondissement de la démocratie locale et du pouvoir des élus locaux uniquement (lois de décentralisation de 1982 et 1992), entraînant un renforcement de la démocratie représentative à l'échelon local ; ensuite, un refus de reconnaissance des droits et du pouvoir du citoyen pouvant mener à une démocratie participative. Elle reste, malgré de nombreuses expériences municipales, à l'état embryonnaire. En résumé, le système représentatif reste dominant et le pouvoir central toujours hégémonique.

La décentralisation (1982) ou le renforcement de la démocratie locale représentative

Le renforcement de la démocratie locale a surtout consisté dans celui du pouvoir des élus locaux. Tel a été le but réel des grandes lois de décentralisation de 1982 du premier gouvernement de François Mitterrand, dont l'objectif était de réformer l'État jacobin, son centralisme politique et administratif, par les innovations suivantes :

- suppression de la tutelle administrative des préfets, rendant les collectivités territoriales majeures, responsables de leur développement et de leur aménagement ;

- transfert de l'exécutif départemental, régional et communal aux élus locaux (le conseil général comme le conseil régional ont un président élu, le maire est celui du conseil municipal) ;

- introduction de la Région comme nouvelle collectivité territoriale appelée à jouer un rôle décisif dans l'avenir (Europe des régions).

Les résultats de cette réforme majeure doivent être, bien sûr, discutés et évalués (Caillosse, 1999). Les collectivités territoriales ne sont pas totalement maîtres de leurs finances et elles dépendent en bonne partie des Contrats de Plan entre l'État et les Régions. Beaucoup de secteurs leur échappent, comme l'enseignement supérieur, la santé, etc. À ces collectivités territoriales "libérées" et gérées à présent par des conseils élus autonomes, dirigées par des présidents, il faut ajouter la réorganisation de l'administration des trois grandes villes françaises par la "loi PLM" de 1982 (Paris, Lyon, Marseille) qui introduit des mairies d'arrondissement, mais sans leur donner un pouvoir réel⁵. Les nouvelles lois de 1983, 1985, et 1986 précisent la décentralisation en affectant des compétences distinctes à la région (orientée sur le long terme et la planification), au département (spécialisé sur le moyen et court terme), et à la commune (axée sur la gestion de proximité et l'urbanisme). Un nouveau statut de l'élu local est envisagé, pour limiter les cumuls de mandats. Au total, si la décentralisation a indéniablement apporté une réforme dans l'administration territoriale, elle reste toujours située dans le cadre du système représentatif, l'exécutif local s'en trouve renforcé : tout se passe comme si le modèle étatique français, central, pyramidal, était reproduit à l'échelle locale, créant de véritables petites baronnies régionales, de

5. L'attitude du pouvoir central vis-à-vis de Paris est symptomatique de son attitude vis-à-vis du local en général : suite à la Commune de 1870, les gouvernements qui se sont succédés depuis Thiers, resteront méfiants vis-à-vis de la capitale et garderont longtemps le sentiment que Paris, ville dangereuse, ne saurait disposer des libertés dont jouissent les autres communes. Elle restera sous l'emprise du pouvoir central avec un statut spécial, gouvernée par deux préfets, jusqu'en 1976, date où sa "normalisation" se réalisera, avec une loi qui lui donnera, enfin, un statut communal avec un maire et un conseil municipal. Les mairies d'arrondissement ont été récemment dotées de nouvelles attributions pour la gestion de leurs équipements de proximité.

petites monarchies municipales (Mabileau, 1995), favorisant la personnalisation du maire, donnant lieu parfois, à la suite de politiques mégalomaniaques, à de graves crises pour les finances locales.

Un second souffle est venu avec la loi ATR (Administration Territoriale de la République) de 1992, lors du retour de la gauche au pouvoir. Il s'agit, cette fois, d'établir un meilleur équilibre entre exécutif et législatif, entre majorité et opposition, par le droit à l'information de tous les élus, par la reconnaissance des droits de l'opposition, une plus grande transparence de la gestion, du budget notamment (dans les communes de plus de 3 500 habitants, les élus doivent être informés sur le budget deux mois à l'avance). Pour limiter le libre arbitre du maire, deux organes distincts ont été créés pour l'assister : une commission permanente, désignée par le conseil, et un bureau choisi par le maire. Désormais il n'est plus possible de limiter le débat aux seules options définies par le maire ou par son bureau (Baquanard, Becet, 1995).

L'autre grand changement introduit par cette loi de 1992 est l'effort fait, pour la première fois, en direction des citoyens, mais sans jamais affaiblir le système représentatif : le droit est reconnu aux habitants d'être informés, d'avoir accès aux documents administratifs. La publication des décisions locales est obligatoire (par journaux, affichage), le principe de transparence est ainsi élargi aux citoyens. Mais il s'agit d'un simple droit de communication (une fois les documents terminés et adoptés, comme le Plan d'Occupation des Sols, par exemple) et non d'un droit de concertation, placé en amont. Si des CICA (Comité d'initiative et de consultation d'arrondissement) ont été créés dans le cadre de la loi PLM (1982), réunissant des représentants des associations locales, ils n'ont qu'un rôle consultatif. Il en va de même pour tous les comités thématiques : sport, loisir, emploi, sécurité, etc. Quant à la proposition de référendum communal, elle reste essentiellement du ressort des élus. Elle ne permet pas de référendum d'initiative populaire, confirmant bien les limites à ne pas franchir. La loi Pasqua de 1995 élargit la pratique référendaire aux opérations d'aménagement, mais toujours sous la coupe du conseil municipal, pour ne pas mettre en danger le pouvoir des élus.

Sur un autre plan, la prise de conscience de l'émiettement communal a conduit à encourager l'intercommunalité par la loi de 1992, les communautés de communes et les communautés de villes, d'une manière non autoritaire. De la même manière la taille des régions en France, jugée trop petite par rapport à celle de nos voisins européens, a incité les pouvoirs publics à promouvoir l'entente interrégionale. Les nouvelles lois Voynet sur les "Pays" et Chevènement sur l'intercommunalité poursuivent le même objectif de regroupement des territoires (51 communautés d'agglomérations ont été créées au 31.12.1999). La loi SRU (Solidarité et renouvellement urbain) de décembre 2000, qui modifie l'ancien

droit de l'urbanisme, veut elle aussi introduire plus de démocratie dans la procédure de confection des futurs documents [Schéma directeur de cohérence territoriale] (SCOT), [Plan local d'urbanisme] (PLU) en mettant en œuvre une concertation avant toute élaboration ou révision de documents, en instaurant un débat au... conseil municipal ! De même, la LOADD (Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, 1999) veut mettre en œuvre un fonctionnement participatif, à travers l'obligation d'un conseil de développement associé à l'élaboration d'une charte de Pays. Mais elle laisse sa constitution ouverte et floue et elle ne parvient pas à l'imposer (DATAR, 2002). Globalement, la "participation" reste facultative et consultative : le système représentatif est largement dominant.

Face à la crise de la représentation et face à l'impact de la mondialisation sur les territoires, les thèmes de la participation et du local (Bourdin, 2000), semblent revenir sans cesse, comme un leitmotiv, dans les discours politiques et dans les projets de réforme territoriale, mais sans grand résultat. C'est dans ce contexte que le gouvernement Jospin va tenter, vingt ans plus tard, une percée avec la proposition de loi sur la "démocratie de proximité", qui sera vite vidée de son contenu au cours des discussions qui vont suivre (Bevort, 2002), en se heurtant à la résistance du système représentatif.

La "démocratie de proximité" (2002) ou l'échec de la démocratie participative

Nous ne pouvons rappeler ici toutes les tentatives (timides) précédentes d'introduction des diverses formules de participation qui ont précédé le projet de loi sur la "démocratie de proximité" (dite aussi loi Vaillant). Nous nous concentrons sur ce dernier projet de loi. Il devait devenir, selon ses instigateurs, un instrument de reconquête citoyenne et il présentait deux idées fortes allant dans le sens d'une démocratie de citoyens et d'une révision du pouvoir municipal : rendre obligatoire les conseils de quartier dans les villes de plus de 20 000 habitants et l'élection au suffrage universel des représentants intercommunaux. L'histoire de ce projet de loi est en effet, encore une fois, emblématique de l'attitude de la classe politique vis-à-vis de la démocratie participative. Sur les deux points, le gouvernement devra reculer face aux attaques de la majorité des élus des deux chambres, de droite comme de gauche, qui voyaient dans cette proposition un affaiblissement du système représentatif et surtout une menace pour le pouvoir des maires.

Après moult débats, la loi, adoptée définitivement le 13.02.2002, a subi des transformations radicales l'amputant de tout caractère novateur. L'obligation de mettre en place les conseils de quartier ne concerne plus que les villes de plus de 80 000 habitants. En dessous de ce seuil, ils sont facultatifs (une cinquantaine de

viles seulement sont donc concernées). D'autre part, le conseil municipal (et non les habitants) fixe le périmètre des quartiers, le maire et le conseil municipal décident seuls de la composition des conseils de quartier. Les maires, constitués en puissant lobby (l'Association des Maires de France), ont réussi à contenir les avancées de la démocratie participative qui risquait, à leurs yeux, de mettre en péril leur pouvoir. Ils sont parvenus à modifier radicalement ce projet de loi⁶.

Deuxième réforme avortée : l'élection des conseillers intercommunaux au suffrage universel direct en 2007 est retirée du texte final sous la pression des élus locaux. C'était pourtant une préconisation forte du rapport Sueur (1998). Mais, là aussi, la crainte que les conseils municipaux ne deviennent des sortes de conseils de quartier sans pouvoir, si l'assemblée intercommunale est instaurée, a prévalu et elle a terrorisé les maires. Ils se sont sentis pris en tenaille entre les conseils de quartier d'un côté et, de l'autre, l'assemblée intercommunale. Ils ont fortement réagi pour vider le projet de loi de son dangereux contenu. Finalement, et à l'inverse de ce qui était attendu, on assiste à un renforcement de la démocratie représentative : transfert de nouvelles compétences aux régions, réforme de la loi PLM (qui va donner plus de pouvoir à la mairie centrale et aux mairies d'arrondissement), nouvelles dispositions pour améliorer les indemnités des élus, pour concilier leur vie privée et leur vie professionnelle. Les élus sortent vainqueurs de cette confrontation, et l'on peut se demander si "l'acte II de la décentralisation"⁷, mis en chantier par le gouvernement Raffarin et qui veut développer et consolider les régions, n'ira pas dans le même sens.

La démocratie participative en France : quelques expériences

L'attente d'une démocratisation du pouvoir local au niveau urbain est forte. Les expériences de démocratie participative entreprises à ce jour sont nombreuses, mais elles dépendent du bon vouloir du maire qui, en l'absence d'un cadre juridique général, les modèle à sa guise. Elles sont très diverses et il n'est pas possible ici de proposer une typologie complète de ces expériences. Nous ne citons que quelques cas, à titre d'illustration⁸. Nous présentons, par des remarques rapides, quelques cas qui nous paraissent exemplaires. Ces expériences mériteraient une étude plus approfondie pour vérifier la réalité de ces pratiques participatives, notamment pour examiner comment s'organisent, chaque fois, les relations entre représentation et participation. À partir d'une première classification, purement heuristique, nous distinguons quatre types de ville par

6. "Les sénateurs ont réduit les ambitions de la loi sur la démocratie de proximité", *Le Monde*, 14.02.2002 ; "Les maires contre les conseils de quartier", *Le Monde*, 21.02.2002.

7. "La cohésion nationale à l'épreuve de la décentralisation", *Le Monde*, 29.10.2002.

8. *Territoires. La revue de la démocratie locale*, mène ce type de travail. Voir : n° 374-375/1997 et 424/2002.

rapport à la participation : des villes "avancées", qui ont expérimenté le "budget participatif" ; des villes "pionnières" ; des villes "intéressées", qui ont récemment adopté des structures participatives et des villes "avant-gardistes" qui ont introduit la "démocratie électronique".

Les villes "avancées"

Elles pratiquent la co-décision⁹ et elles expérimentent le budget participatif : quel est le degré de participation de la population à l'élaboration du budget, pour quelle part du budget, quelle modalité de co-décision, quelles formes prennent les structures participatives et quels sont les résultats réels ? On peut citer trois cas :

La petite ville de *Morsang-sur-Orge* (20 000 habitants, maire communiste, M. Rauze), est la première ville en France à pratiquer réellement le budget participatif¹⁰. Il est défini dans cinq ateliers citoyens où une centaine d'habitants donnent leur avis et font des propositions sur les dépenses municipales à venir. Un Observatoire des engagements a été également constitué pour le suivi de l'action. Un autre objectif avoué de cette démocratisation, c'est aussi, disent les militants, de reconquérir les quartiers qui votent extrême droite. On a ici un cas intéressant de codécision qui respecte la primauté de l'élu.

La démocratie participative se pratique à Paris dans de nombreux arrondissements, surtout depuis l'élection d'un maire socialiste, Bertrand Delanoë. Parmi toutes les expériences, celle du *XXe arrondissement* (près de 200 000 habitants) dont le maire, également socialiste (M. Charzat), a installé dès 1995 sept conseils de quartier, dont les périmètres ont été définis avec les habitants. Ils sont constitués de trois collèges : un tiers nommé par les représentations politiques, un tiers par les représentants de la vie locale (associations, unions) et un tiers tiré au sort sur les listes électorales. Ils se réunissent quatre fois par an pour émettre des avis ou faire des propositions. Ce lieu de dialogue entre habitants et élus est, de plus, ouvert au public. Parallèlement, un Observatoire de la démocratie locale a été mis en place entre 1996 et 2000. Fonctionnant avec peu de moyens, il a remis des rapports annuels comprenant analyses et recommandations¹¹. Des innovations majeures ont été introduites depuis : janvier 2002, élection du président du Comité de Quartier directement par les conseillers de quartier ; avril 2003, participation à l'élaboration du budget de l'arrondissement. Chaque Comité de Quartier dispose maintenant d'un budget propre de fonctionnement et définit ses

9. "L'échelle de la participation" va de l'information, à la co-décision (sa forme la plus achevée), en passant par la consultation et la concertation (Blanc, 1999).

10. Porto Alegre est le modèle, emblématique, du budget participatif (Sintomer, Gret, 2002). Morsang-sur-Orge est un essai de traduction de ce modèle (Bevort, 2002).

11. Les rapports annuels de 1997 et 1998 ont été coordonnés par Cl. Neuschwander et G. Gontcharoff, par J-P. Worms et G. Gontcharoff en 1999.

investissements pour le quartier. Ils sont ensuite discutés dans des États Généraux pour fixer les grandes priorités. Celles-ci, transmises au conseil d'arrondissement qui les discute, sont finalement envoyées au conseil municipal de la mairie centrale. C'est une variante du budget participatif qui est appliquée ici. Enfin, dernière innovation, un journal des conseils de quartiers (*Sept ici*) a été lancé. Le XXe arrondissement à Paris reste, à bien des égards, une des expériences les plus dynamiques et des plus intéressantes à suivre, pour y confronter intentions, pratiques et résultats (Neveu, 1998 ; Blondiaux et al., 1999).

Saint-Denis (86 000 habitants, maire communiste P. Braouzec), a entamé une expérience de démocratie participative en 1989, avec la "démarche de quartier". Chaque quartier est placé sous la responsabilité d'un élu et d'un chargé de mission qui se réunissent une fois par mois avec les habitants et les professionnels concernés, et une fois par an tous les quartiers font le bilan du travail avec l'équipe municipale. Ces dernières années, les "démarches de quartier" ont été impliquées dans l'élaboration du budget de leur territoire. Ici aussi, l'idée de budget participatif semble faire son chemin pour déterminer collectivement l'avenir de la ville.

Une comparaison de ces pratiques de budget participatif, de sa réalité, des modalités de co-décision appliquée, de l'impact produit, reste donc à entreprendre, pour vérifier "l'avancement" réel de la participation dans chacune de ces villes.

Les villes "pionnières"

Que sont devenues ces villes militantes, comment leurs structures participatives ont évolué, quelles sont leurs particularités aujourd'hui ?

Lille (près de 200 000 habitants, maire socialiste Mme Aubry) a été pionnière dans ce domaine. Dès 1973, P. Mauroy installait des instances participatives (mairie de quartier et conseil de quartier). Actuellement au nombre de 10, les quartiers disposent d'une mairie décentralisée et d'un conseil de quartier présidé par un élu municipal (7 sur 10 sont de gauche) : une moitié des conseillers est désignée par le conseil municipal, selon les représentations politiques, l'autre moitié est formée de représentants des forces vives du quartier (associations, unions professionnelles) désignés également par les élus sur proposition du président du conseil de quartier. Mais le fonctionnement de ce dispositif connaît des ratés, on reproche aux instances d'être des coquilles vides, de n'être qu'une démocratie de façade, d'être fermées au public qui ne peut y assister. Des critiques sont faites pour modifier la composition des conseils et le mode de désignation des conseillers.

Grenoble (180 000 habitants, maire actuel de droite, M. Destot) autre ville également pionnière de la participation, berceau des Groupes d'action municipi-

pale (GAM) dans les années 1960. Maire de 1965 à 1983, H. Dubedout expérimenta la participation dans les quartiers, puis à une échelle plus large, en créant des secteurs, au nombre de six, où furent installées les antennes décentralisées de la mairie et les conseils consultatifs de secteur. Mais, parallèlement, les 22 unions de quartiers, réunies en comité de liaison, continuent d'exercer une action concurrente et elles contestent l'efficacité des conseils consultatifs de secteur dont le fonctionnement, selon elles, est défaillant. Ce conflit entre instances officielles (Comités de Quartier) et non officielles (associations), en concurrence sur un même territoire, se retrouve dans de nombreux cas et mérite une attention particulière. Le débat entre participation ascendante ou descendante, formelle ou informelle, doit rester ouvert.

L'étude de l'évolution de ces villes pionnières, à l'origine de la participation municipale, serait très instructive pour comprendre les difficultés rencontrées, les causes des échecs, la situation actuelle¹².

Les villes "intéressées"

Moins "avancées", elles ont récemment adopté des structures participatives et elles sont assez nombreuses. À quoi tient cet intérêt ? Sous quelle forme, avec quel fonctionnement et quels résultats ? Nous retenons deux cas seulement :

Montreuil (91 000 habitants, mairie également communiste J. P. Brard) a lancé son expérimentation plus tardivement en 1996 : un vote du conseil municipal a créé des conseils de quartier, mais ils ont du mal à s'installer et à fonctionner. Parallèlement elle a mis en place des Ateliers de travail urbain avec des professionnels qui assistent les populations, avec pour objectif de former les habitants et d'en faire de véritables acteurs de la vie locale.

Caen (près de 190.000 habitants, maire de droite B. Le Breton) introduit les conseils de quartier en 2002, au nombre de cinq. Ils sont composés de 37 membres : 7 représentants du conseil municipal, 15 représentants des habitants tirés au sort sur une liste de volontaires, 5 délégués des personnes en activité, 10 délégués des associations. Mais les périmètres du quartier sont fixés autoritairement par le conseil municipal et aucun budget propre de fonctionnement n'est alloué. L'expérience participative amorcée reste donc limitée.

Il faudrait cerner les causes plus spécifiques liées à chaque ville, saisir la stratégie choisie par le maire, le contexte politique, pour comprendre les blocages particuliers et les limites de la participation qui se posent chaque fois. Globalement, de nombreuses études réalisées ont démontré que les structures participatives octroyées par les maires, servent souvent, en réalité, d'alibi ou d'exutoire au pouvoir local, et qu'elles relèvent plus de techniques de communication et de

12. On pourrait rajouter Roubaix, autre ville pionnière de la participation dans le quartier de l'Alma-Gare, avec l'Atelier Populaire d'Urbanisme (Neveu et al., 1998).

marketing que de concertation véritable, elles sont souvent "instrumentalisées" par le pouvoir municipal qui les utilise comme de simples relais, ou "courroies de transmission".

Les villes "avant-gardistes"

Elles emploient les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) pour promouvoir la "démocratie électronique", pensant par ce moyen transformer leur gestion et les rapports politiques. Quels sont leur fonctionnement réel et leur impact véritable sur la vie publique ? Voici deux cas connus.

L'expérience de *Parthenay* (bourgade de 13 000 âmes), soutenue et financée par l'Union Européenne, est la plus notoire. Elle coûtera son siège au maire, M. Hervé, en 2001, ce qui marquera la fin de l'aventure. L'ex-maire continue toujours de croire "*à la dispersion des pouvoirs rendue possible par l'organisation en réseau des citoyens*". L'illusion du fonctionnement de la communication en réseau ne peut se substituer à la structure hiérarchique de la démocratie représentative. De plus, l'emploi excessif de ces technologies peut tuer la vie de quartier (une liste "motivée" a fait campagne sur ce point). Le seul résultat positif finalement, c'est le chiffre de 40 % d'internautes que l'on constate dans cette ville, par rapport aux 17 % de la moyenne nationale.

Autre ville pratiquant "l'e-démocratie", *Issy-les-Moulineaux* : elle accueille chaque année le Forum mondial de la démocratie électronique et elle a introduit, à côté de conseils de quartier consultatifs, une expérience de communication par le Net avec le Panel citoyen (il permet à un panel d'habitants spécialement choisis d'exprimer leur point de vue sur tel sujet pour informer la municipalité). Mais, comme le dit son maire, A. Santini, il s'agit, surtout, d'une offre de services en ligne : "*Nous nous situons dans une logique de services aux citoyens. Sur le site de la ville, tous les services municipaux sont en ligne*". L'information qui circule est donc à sens unique.

Pour justifier ces pratiques de "démocratie électronique" (e-démocratie), ces villes partent de la thèse que les NTIC favorisent et facilitent la démocratie participative en dépassant la démocratie électorale et en créant une nouvelle gouvernance urbaine. L'espace de proximité serait remplacé par un espace virtuel où la communication électronique, censée abolir toute distance, fabriquerait du lien social. Sur la cybercitoyenneté, de nombreux travaux ont démontré les risques et les illusions de démocratisation par ces techniques de communication (Paillart, 1995) ; le citoyen y est réduit au simple statut de client ou de consommateur (user). L'étude de l'impact de ces technologies sur la vie politique locale continue de mobiliser des chercheurs (Chambat et al., 1992).

D'une manière générale, ces instances participatives de quartier sont surtout des "instances descendantes", c'est-à-dire octroyées par les maires. Il faudrait voir de quelle façon le rapport entre représentation et participation est posé à chaque fois, la combinaison qui est opérée, sa validité. Les conseils de quartiers soulèvent un certain nombre de questions sur :

- le territoire du "quartier" et ses limites : qui les définit et comment ?
- la composition des conseils : combien et quels types de collèges, le mode de désignation des délégués¹³, du président, la place et le rôle pour le public ?
- la place accordée aux étrangers et aux jeunes ?
- le pouvoir et les compétences attribués au conseil : information, consultation, concertation, co-décision ? avec quel budget ?
- les rapports avec les structures représentatives existantes, avec les élus ?
- les relations avec les experts ? etc.

Les réponses apportées à ces questions donneront une figure à la démocratie participative, avec un degré de démocratisation plus ou moins poussée selon le contenu des réponses. Elles sont infléchies à la fois par leur contexte général, les structures historiques communes, mais aussi par les conditions politiques spécifiques, les situations historiques propres à chaque ville. Il faut les prendre en compte pour expliquer les diverses formes particulières de démocratisation des structures locales, les limites et les obstacles à son développement.

Cette présentation rapide, programmatique et problématique, de quelques expériences de démocratisation locale en France, avait pour principal objectif de montrer la diversité de ses formes, l'intérêt qu'elle suscite, et surtout les problèmes que ces expériences posent. Elles se sont développées dans le cadre hégémonique du système politique représentatif et en l'absence d'un véritable cadre législatif réglant les rapports entre représentation et participation. Quelques villes "avancées" pratiquent le budget participatif, mais il faudrait voir de près la réalité de la co-décision et ses retombées. En règle générale, la participation, souvent octroyée, reste sous la dépendance de la représentation. Facultative, elle est généralement réduite au stade de l'information ou de la consultation (pour avis) : la hiérarchie des pouvoirs n'est pas touchée. Il faudrait poursuivre l'analyse : de quelle façon, par exemple, l'exécutif municipal utilise la participation ? Pour quel motif : conforter, consolider son pouvoir ? Avec quelle stratégie ? Dans le vide législatif actuel, quel est l'intérêt de ces expériences ? Que peuvent attendre les habitants de ces dispositifs de participation octroyée ? Ces questions, avec d'autres, orientent aujourd'hui la plupart des travaux, et des débats, concernant la thématique de la participation.

13. Le tirage au sort, technique utilisée par la démocratie athénienne, semble avoir la faveur de beaucoup de militants de la participation qui le considèrent comme le plus démocratique, mais sur quelle liste l'appliquer, pour quel collège ?

Enjeux de la démocratie locale : la ville comme territoire-ressource

Pourquoi le territoire urbain, le local, sont-ils (re)devenus un enjeu important et quel est cet enjeu ? Pourquoi l'idée de démocratie urbaine, son renforcement, sont actuellement au centre des débats ? La réponse à ces questions se trouve, selon nous, dans la prise de conscience du rôle nouveau joué par le territoire urbain dans le développement local comme *territoire-ressource*.

Pour comprendre cet enjeu, il faut saisir préalablement l'originalité de la ville occidentale moderne, nouveau type historique urbain que nous avons proposé d'appeler *ville de l'âge démocratique* (Levy, 1996), par opposition aux *villes de l'âge pré-démocratique* (ville antique, médiévale, aristocratique), ou contemporaines mais non démocratiques (ville des systèmes totalitaires, militaires, despotiques), nous disons *ville de l'âge démocratique* et non *ville démocratique*, car cette dernière reste, bien sûr, un idéal à atteindre¹⁴.

Concomitante avec la révolution démocratique (Lefort, 1985), qui peut advenir dans tout pays, dans certaines conditions, cette ville apparaît donc à des moments différents de leur histoire¹⁵ (Duhamel, 1993). En France, elle apparaît avec la Troisième République qui a définitivement installé la démocratie (après la répression de la Commune en 1870, premier témoignage sanglant du refus de la démocratie urbaine directe). Cette ville, qualifiée par un espace public laïcisé et sécularisé¹⁶, est caractérisée par des finalités politiques nouvelles, liées au nouveau système politique et aux idéaux de la Révolution de 1789 qu'il actualise (Furet, 1978). Ces finalités urbaines sont au nombre de trois : *intégration* (des masses paysannes lors de l'exode rural, des étrangers lors des vagues d'immigration), *émancipation* (de l'individu par la laïcité, la citoyenneté, la société civile) et *promotion* (égalité des chances, gratuité de l'enseignement, mobilité sociale). Dans une société démocratique qui s'urbanise à grande vitesse, c'est dans, et par, ce cadre urbain que ces finalités se réalisent (Lévy, 1997).

14. L'approche de Max Weber (1864-1920) est essentiellement économiste. La spécificité de la ville occidentale, tient à la rationalisation croissante qui caractérise le monde occidental (Weber, 1982). La spécificité de la ville de l'âge démocratique lui a échappé, comme lui a échappé la révolution démocratique tout court, sans doute phénomène encore trop nouveau dans la jeune république de Weimar (Sintomer, 1999).

15. Aux USA la démocratie s'installe dès 1776 (il lui faudra cependant affronter bien des épreuves pour avancer et se consolider), l'Espagne la connaîtra en 1978 seulement, l'Italie en 1946, comme le Japon et l'Allemagne également en 1949, après la guerre.

16. Cet espace public est indispensable à son fonctionnement, à la vie politique et sociale. Œuvre de la III^e République, il est construit par une série de lois garantissant les libertés publiques : de réunion (1881), de presse (1881), syndicale (1884), municipale (1884), d'association (1901), et la séparation de l'Église et de l'État (1905), sans oublier le rétablissement du suffrage universel.

Avec cette définition de la ville, il n'est plus possible, comme l'urbanisme moderne l'a fait, et le fait encore, de concevoir la ville en termes uniquement fonctionnalistes. Les quatre fonctions de la Charte d'Athènes de 1933 (habitat, travail, circulation, loisir) ont servi, et elles servent encore, de base à tout l'urbanisme opérationnel. Ces fonctions doivent être comprises, avant tout, comme les moyens pour parvenir aux fins visées, le projet politique de la ville : c'est donc une autre lecture de l'histoire de l'urbanisme qui s'impose à partir de ces nouvelles considérations sur l'urbain.

C'est cette triple finalité qui caractérise la ville occidentale moderne et définit *la ville de l'âge démocratique* vis-à-vis des villes du passé, ou de celles qui, aujourd'hui, ne connaissent pas ce régime politique, c'est-à-dire toutes les villes où les conditions du vivre ensemble sont soit prédéfinies a priori, soit fixées par une tradition, soit imposées (par la force) par une autorité supérieure. Il ne faut pas oublier que la démocratie n'a cessé de constituer une réponse politique problématique pour instituer une cité d'hommes libres (Rosanvallon, 2000 ; Gauthet, 2001). Par modernité, enfin, nous entendons surtout la modernité politique liée à la révolution démocratique et non à la révolution industrielle et aux progrès scientifiques et techniques qui lui sont liés, ni aux bouleversements des formes culturelles et artistiques qui l'accompagnent¹⁷. La ville de l'âge démocratique est définie par ce territoire-ressource. Son dysfonctionnement se mesure alors par rapport à l'inaccomplissement de ces finalités.

Cette mutation de la ville occidentale conduit à une nouvelle conceptualisation de l'urbain. Territoire doté de "biens matériels" et de "biens symboliques", il doit offrir à l'individu les conditions nécessaires et les services indispensables à son développement et à son épanouissement, favorisant ainsi son intégration, son émancipation, sa promotion, ainsi que les conditions générales du vivre-ensemble. C'est en ce sens qu'il constitue une ressource pour l'habitant. Cette définition diffère de la conception économiste de la ville comme simple "territoire productif" (Baudoin et al., 2001), qui ne prend en compte que la capacité de production économique et de création d'emplois du territoire. Ces "biens matériels et symboliques" sont surtout de nature publique et ils assurent, par exemple, les conditions d'habitat, de travail, de circulation, de loisir, de santé, etc. Ils favorisent l'affirmation des identités, le développement des cultures, la diffusion des savoirs et ils garantissent des droits égaux à tous. Ils facilitent ainsi la formation

17. Des sociétés technologiquement et scientifiquement avancées comme la société soviétique ou le régime nazi, mais qui ne respectent ni les droits de l'homme ni les libertés publiques, doivent être considérées comme des sociétés rétrogrades, non civilisées au sens donné par les Lumières au mot "civilisation". Sur le débat modernité-postmodernité, nous reprenons à notre compte la remarque d'Habermas sur la modernité comme projet inachevé. En architecture et en urbanisme, une confusion a été opérée entre culturel et politique : les architectes et urbanistes modernes ont surtout défendu une conception culturelle (conception esthétique et artistique) de la modernité et ils ont négligé la dimension politique de la révolution démocratique.

d'une communauté civique et des liens sociaux¹⁸. Cette définition de la ville comme territoire-ressource, à la fois conséquence et condition du développement de la ville de l'âge démocratique, est donc dialectique.

Mais ces biens et services sont inégalement répartis sur le territoire de la ville, ou leur accès n'est pas ouvert, ni possible à tous. Certaines parties du territoire en sont dépourvues, ou faiblement pourvues, alors que d'autres en concentrent de grandes quantités. Ces différences quantitatives et qualitatives des territoires-ressources dans l'espace urbain engendrent alors ségrégations et exclusions (Pinçon-Charlot et al., 1986 ; Brun, Rhein, éd., 1994). C'est pour lutter contre ces inégalités d'accès au territoire-ressource, contre ces différences dans la qualité urbaine des territoires que Henri Lefebvre a forgé l'expression du "droit à la ville". C'est la prise de conscience de ces ségrégations spatiales et des dysfonctionnements de la ville comme territoire-ressource qui a entraîné la création de la politique de la ville (Merlin, 1998 ; Chaline 1997) entendue comme politique de correction territoriale intervenant sur des "quartiers en difficulté", des territoires pauvres en "biens matériels" et "symboliques", afin de les requalifier : transformer ces territoires en ressources pour leurs habitants tel est, en principe, l'objectif visé par cette politique (Delarue, 1991 ; Lévy, 2002), mais que beaucoup considèrent comme un échec¹⁹ (Baudin, Genestier, 2002).

D'une part, les actions menées par cette politique ne sont pas toujours clairement définies par rapport à cet objectif, la ville comme territoire-ressource. D'autre part, elle reste confinée spatialement dans les zones sensibles et démunies, alors qu'elle devrait porter sur l'ensemble du territoire urbain, c'est-à-dire réaliser l'ouverture de la ville en rendant tous ses "biens" et ses services accessibles à tous. Depuis le programme Habitat et Vie Sociale (1977), la participation des habitants est une exigence posée par la politique de la ville, mais le contenu comme la méthode de concertation sont restés vagues et flous, et de nombreux responsables, élus locaux et experts divers, ne reconnaissent pas sa nécessité. L'implication des habitants dans cette politique est restée défailante (Blanc, 1995, 1999).

Un autre type d'intervention concerne les friches urbaines (portuaires, ferroviaires, industrielles), territoires délaissés et abandonnés, souvent en plein centre-ville : ce sont les projets urbains qui visent la régénération des espaces dégradés, le renouvellement des espaces sinistrés. On parle aussi de reconquête urbaine à leur propos, de refaire la ville sur la ville. Là aussi, il s'agit de renouveler les ressources d'un territoire, mais les moyens et les acteurs sont différents (Chaline,

18. Cette communauté civique est une forme de "capital social" (Putnam, 1993), dont dépend la performance institutionnelle, la prospérité et la sécurité des populations. C'est un facteur de bien-être qui rend possible en retour les comportements civiques.

19. Les principales actions menées par cette politique spatialement limitée sont : la médiation et l'animation

1999 ; Bourdin, 2001) et la participation des citoyens y est encore moins bien définie²⁰.

Pour illustrer cette thèse de la ville territoire-ressource, on peut prendre le cas de Marseille qui, avec 25 % d'habitants d'origine étrangère, est considérée comme une véritable "machine à intégrer". Grâce à son maillage associatif très dense, des milliers de structures sociales concentrées en bonne partie dans les quartiers sensibles, ses 153 centres sociaux, maisons de quartier, maisons de jeunes, de la culture, elle bénéficie d'un climat de sécurité bien meilleur que dans beaucoup d'autres villes françaises, et d'une cohabitation relativement harmonieuse entre les différents groupes communautaires, du fait aussi qu'elle n'a pas chassé ses "pauvres" en périphérie. Les quartiers Nord, en effet, sont restés insérés dans la commune (Cesari et al., 2001). Mais, de nombreux problèmes subsistent : l'emploi, le taux de chômage y est de 16,2 % (avec 40 % dans les quartiers Nord), plus élevé que la moyenne française (9,1 %) ; la xénophobie, le vote extrême droite atteint des pointes de 30 % dans certains endroits. La machine urbaine d'intégration, d'émancipation et de promotion doit donc redoubler d'effort, car les inégalités territoriales restent fortes. De vastes territoires urbains situés en plein centre-ville sont en déshérence, en friche, en attente de projets de renouvellement.

Outre les actions de la politique de la ville concentrées dans les quartiers Nord, l'arrivée du TGV, l'installation de la Banque mondiale, un grand projet urbain a été lancé dans le centre-ville en 1995, Euroméditerranée²¹, avec la création d'un Établissement public d'aménagement bénéficiant de financements de l'État, de la Région et de la ville, dans le but de revitaliser ces territoires laissés en friche. Une telle opération de renouvellement urbain ne reste pas une simple opération immobilière "juteuse" pour les investisseurs privés, mais elle doit aussi contribuer, pour l'ensemble de la population, à transformer les territoires délaissés, démunis en véritable territoires-ressources.

20. "Globalement, la France s'est tenue davantage à une concertation relevant de la prise de parole libre, et de fait sans conséquences, avant décision des autorités responsables, que d'une intégration réelle dans le processus de décision des habitants concernés" (Piron, 2002, p. 62).

21. Sur un territoire de plus de 310 ha son objectif est la reconquête de l'espace Saint-Jean pour y installer un pôle universitaire de 25 000 m² et un complexe de loisirs de même taille, la reconversion des friches de la Joliette et des docks en centre d'affaires, la rénovation de la gare Saint-Charles et de son quartier, etc. Au total, les buts de ce grand projet urbain sont la construction de plusieurs millions de mètres carrés, la réhabilitation de 6 000 logements et, surtout, la création de 20 000 emplois à l'horizon de 2010.

C'est là-dessus que la démocratie locale a son mot à dire et que les structures participatives²² doivent intervenir et jouer leur rôle à côté des structures représentatives²³ : parviendront-elles à orienter les actions, à faire entendre les revendications par les maîtres d'ouvrage, à infléchir le projet de telle façon qu'il puisse profiter à l'ensemble de la communauté urbaine ? Les dispositions législatives actuelles permettent-elles d'agir avec efficacité ? (la loi du 18 juillet 1985 fait obligation, par exemple, d'une concertation, dès la création d'une ZAC, mais elle reste imprécise sur les réunions, la durée d'exposition des documents, et la discussion ne peut avoir lieu en amont). C'est par la démocratie locale, son renforcement, que le territoire peut être conçu et construit comme territoire-ressource pour ses habitants.

Tel est le sens de l'organisation de la démocratie locale, son approfondissement, son enjeu pour le développement local dans le contexte actuel de la mondialisation. La place des territoires et des villes se trouve bouleversée et le local est appelé à jouer un rôle de plus en plus important dans les nouvelles configurations territoriales.

Conclusions

Renforcement de la démocratie représentative locale par la décentralisation, blocage de la loi sur "la démocratie de proximité", rejet de l'élection des représentants intercommunaux au suffrage universel, multiplication de commissions et de comités uniquement consultatifs, pratiques limitées et souvent instrumentalisées des expériences de démocratie participative. La démocratie locale en France reste largement dominée par la représentation.

Pour comprendre cette résistance du système représentatif, c'est dans l'épaisseur de son histoire, dans ses anciennes structures monarchiques centralisées, qu'il faut chercher, dans une perspective braudélienne, l'origine des obstacles au

22. La tradition participative est très ancienne à Marseille sous forme de comités d'intérêt de quartier (CIQ) qui datent du XIXe siècle, l'influence ouvrière était alors forte et le Parti Communiste en contrôlait une bonne partie. Ils sont aujourd'hui au nombre de 258, regroupés dans les 16 arrondissements, et constituent un puissant lobby. Régis par la loi de 1901, créés par les habitants (création ascendante) ils sont de tailles (de quelques dizaines d'adhérents à quelques milliers) et de populations variables (quartier, lotissement, ou portion de quartier). Fédérés par arrondissement, une structure confédérale chapeaute le tout. Ils sont souvent de la même couleur politique que le maire de leur arrondissement et ils travaillent alors en coordination avec lui. Leur fonction principale est de servir de relais, de faire connaître leurs exigences, de s'opposer contre tel projet (de voirie, d'incinérateur, de Plan d'Occupation des Sols), qui ne leur convient pas. De nature plutôt conservatrice, ces comités se méfient du changement ; des luttes internes opposent actuellement les jeunes générations aux vieux militants. Une révision des statuts est en cours, non sans mal, dans le but de les moderniser.

23. Sur le rôle négatif de l'État dans le développement de Marseille, notamment dans la gestion du port : Collin et al., 2001.

développement de la démocratie locale dans un pays comme la France. C'est à une approche anthropologique et culturelle qu'il faudrait recourir pour compléter l'approche historique, lorsqu'on veut aborder ces questions situées à l'articulation du spatial et du politique, si l'on veut saisir les difficultés d'application et de fonctionnement de la démocratie locale vers une démocratie de citoyens. Cependant, il faudrait voir aussi si on ne trouve pas une différence d'attitude entre la droite et la gauche sur cette question. Cette dernière semblerait plus sensible à ce thème, plus ouverte à la participation comme approfondissement de la démocratie, mais cela reste à vérifier.

La démocratie participative "introuvable" (Blondiaux et al., 1999) est une idée ancienne, mais sa mise en place et sa conceptualisation sont malaisées. C'est en multipliant les expériences et les essais qu'on pourra tirer des enseignements et des leçons et progresser sur la voie de sa construction et de sa consolidation pour créer un authentique espace public local de débat, indispensable au nouveau mode de gouvernement local. Pour Y. Sintomer (1999), elle constitue un quatrième pouvoir, à côté de l'exécutif, du législatif et du judiciaire. Pour d'autres, c'est une forme de contre-pouvoir. M. Blanc (1992, 1999), la définit comme une "transaction sociale", en tension permanente entre représentation et participation.

Face à la crise de l'État, et de l'État-providence en particulier (Aubelle, 1999), le développement local (re)devient aujourd'hui une question majeure et doit, pour sa réalisation, s'appuyer sur un approfondissement de la démocratie locale pour faire des collectivités territoriales des sujets collectifs responsables et autonomes, maîtres de leur avenir. Face à la mondialisation et à la mise en concurrence des territoires qu'elle entraîne, le local est amené à jouer un rôle nouveau : c'est dans les rapports entre local, central et global qu'il faut maintenant définir les conditions du développement local, (sans oublier, encore une fois, la manière particulière dont chaque pays perçoit ces acteurs, les représentations et les valorisations qu'il s'en fait en fonction de son histoire et de sa culture). Face aux inévitables inégalités de développement entre régions, la question de l'intérêt général et de la cohésion nationale reste toujours posée, le pouvoir central doit continuer à assumer son rôle de garant de la solidarité nationale (problème de la péréquation).

Dans le contexte actuel de la mondialisation, c'est donc dans ces nouveaux rapports "triangulaires" entre local, central et global qu'un nouvel "équilibre" est à trouver, à partir d'une redéfinition du pouvoir local, en fonction de son nouveau rôle stratégique dans les dynamiques territoriales, à travers la nécessaire démocratisation de ses structures politiques, pour concevoir le territoire urbain comme un territoire-ressource.

Références bibliographiques

- AGULHON M. (1997), "Le centre et la périphérie", in Nora P. (éd.).
- ARAB N. (2001), "La coproduction des opérations urbaines : coopération et conception", *Espaces et Sociétés*, n° 105-106.
- AUBELLE V. (1999), "Les sens de la démocratie locale", in Curapp et Craps.
- BAQUANARD J. et BECET J-M. (1995), *La démocratie locale*, Paris, PUF.
- BAUDIN G. et GENESTIER Ph. (éds) (2002), *Banlieues à problèmes*, Paris, La Documentation Française.
- BAUDOIN T., COLLIN M., COCCO G. et SILVA G. (2001), "Mondialisation et mobilisations productives de la ville", *Espaces et Sociétés*, n° 105-106.
- BEVORT A. (2002), *Pour une démocratie participative*, Paris, Presses de Sciences Po.
- BLANC M. (éd.) (1992), *Pour une sociologie de la transaction sociale*, Paris, L'Harmattan.
- BLANC M. (1995), "Politique de la ville et démocratie locale", *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 68-69.
- BLANC M. (1999), "Participation des habitants et politique de la ville", Curapp et Craps.
- BLANC M. (2001), "Gouvernement local et contrôle démocratique", in M. BASSAND, V. KAUFMANN ET D. JOYE (éds), *Les Enjeux de la sociologie urbaine*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- BLONDIAUX L., MARCOU G. et RANGEON F. (1999), "La démocratie locale, mythe et réalités", in Curapp et Craps.
- BOURDIN A. (1998), "Gouvernance, appartenance sociale et gestion des services urbains", *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 80-81.
- BOURDIN A. (2000), *La question locale*, Paris, PUF.
- BOURDIN A. (2001), "Comment on fait la ville, aujourd'hui en France", *Espaces et Sociétés*, n° 105-106.
- BRAUDEL F. (1966), *Ecrits sur l'histoire*, Paris, Flammarion.
- BRAUDEL F. (1986), *L'identité de la France. Espace et histoire*, Paris, Arthaud-Flammarion.
- BRUN J. et RHEIN C. (éds), (1994), *La ségrégation dans la ville. Concepts et mesure*, Paris, L'Harmattan.
- CAILLOSSE J. (1999), "Eléments pour un bilan juridique de la démocratie locale en France", in Curapp et Craps.
- CESARI J., MOREAU A. et SCHLEYER-LINDENMANN A. (2001), "Plus marseillais que moi tu meurs !", *Migrations et territoires à Marseille*, Paris, L'Harmattan.
- CHALINE C. (1997), *Les politiques de la ville*, Paris, PUF.

- CHALINE C. (1999), *La régénération urbaine*, Paris, PUF
- CHAMBAT P. (éd.) (1992), *Communication et lien social*, Paris, Descartes.
- CHARZAT M. (1998), *Le Paris citoyen, La révolution de la démocratie locale*, Paris, Stock.
- CHARZAT M. (1999), *Politiquement libre. Démocratie ou libéralisme : le pari de la cité*, Paris, La Découverte.
- CORBIN A. (1997), "Paris-province", in NORA P (éd).
- CURAPP, CRAPS (1999), *La Démocratie locale. Participation, représentation et espace public*, Paris, PUF.
- DATAR (2002), *Territoires 2020*, n° 5 (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale).
- DELARUE J-M. (1991), *Banlieues en difficulté. La relégation*, Paris, Syros.
- DEYON P. (1999), "Le long refus de la démocratie locale", in Curapp et Craps.
- DUHAMEL O. (1993), *Les démocraties*, Paris, Seuil.
- FURET F. (1978), *Penser la Révolution française*, Paris, Gallimard.
- GAUCHET M. (2001), *La démocratie contre elle-même*, Paris, Gallimard.
- HABERMAS J. (1981, 1987), *Théorie l'agir communicationnel*, 2 tomes, Paris, Fayard.
- HABERMAS J. (1985), *Le discours philosophique de la modernité*, Paris, Gallimard.
- LEFORT C. (1985), *L'invention démocratique*, Paris, Fayard.
- LE GALES P. (1995), "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue Française de Sciences Politiques*, n° 1.
- LEVY A. (1996), "Crise et dysfonctionnement de la ville de l'âge démocratique : l'urbanisme en question", in J-P. Charrie (éd.), *Ville(s) en projet*, Talence, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine.
- LEVY A. (1997), "La ville de l'âge démocratique", *Urbanisme*, n° 296.
- LEVY A. (2002), "De l'îlot insalubre au quartier sensible : permanence et continuité dans les politiques urbaines", in G. Baudin, Ph. Genestier (éds).
- MABILEAU A. (1995), "De la monarchie municipale à la française", *Pouvoirs*, n° 73.
- MABILEAU A. (1999), "A la recherche de la démocratie locale. Le représentant et le citoyen", in Curapp et Craps.
- MASBOUNGI A. (2001), (éd.), *Fabriquer la ville*, Paris, La documentation Française.
- MERLIN P. (1998), *Les banlieues des villes françaises*, Paris, La documentation Française.
- NEVEU C. (éd.) (1998), "Dans notre pays et au-delà de notre ville", *Citoyenneté, appropriation et territoire à Roubaix*, Rapport pour le PIR-Ville, CNRS.
- NORA P. (éd.) (1997), *Les Lieux de mémoire*, 2, Paris, Gallimard.

- PAILLARD I. (1995), "Démocratie locale et nouvelles techniques d'information et de communication", *Pouvoirs*, n° 73.
- PELLEGRINO P. (2000), *Le sens de l'espace, La dynamique urbaine*, Paris, Anthropos-Economica.
- PIRON O. (2002), *Renouvellement urbain, Analyse systémique*, Paris, PUCA, Collection Recherches n° 141.
- PINCON-CHARLOT M., PRETECEILLE E. et RENDU P. (1986), *Ségrégation urbaine. Classes sociales et équipements collectifs en région parisienne*, Paris, Anthropos.
- PUTNAM R. D. (1993), *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- RANGEON F. (1999), "Les comités de quartier, instruments de démocratie locale ?", in : Curapp et Craps.
- REVEL J. (1997), "La région", in Nora P. (éd.).
- RONCAYOLO M. (1997), "Le département", in Nora P. (éd.).
- ROSANVALLON P. (1998), *Le Peuple introuvable, Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard.
- ROSANVALLON P. (2000), *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard.
- SINTOMER Y. (1999), *La démocratie impossible ?* Paris, La Découverte.
- SINTOMER Y., GRET M. (2002), *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La Découverte.
- SUEUR J.P. (1998), *Demain la ville*, Paris, La Documentation française.
- WEBER M. (1982), *La Ville*, Paris, Aubier-Montaigne.

Albert LEVY, Laboratoire Théorie des Mutations Urbaines (CNRS, UMR 7543), Institut Français d'Urbanisme, Université Paris 8, 4 rue Nobel, F-77436 CHAMPS-SUR-MARNE
Albert.Levy@univ-paris8.fr

II HORS DOSSIER



Les collectivités urbaines namibiennes, au péril de leur autonomie

Olivier GRAEFE

Jean-Luc PIERMAY

Les collectivités locales sont en Namibie des instances de gestion extrêmement inégales, de plus marquées, parfois gravement, par un déficit de légitimité tant vis-à-vis de leurs mandants que de l'État, alors qu'elles devraient être un maillon essentiel de la régulation locale.

Les collectivités locales font pourtant partie du projet namibien de construction d'un État unitaire, déracialisé, libéré des contraintes d'apartheid. La politique de décentralisation, prévue dès la Constitution de 1990, fondatrice du nouvel État, postule fondamentalement l'homogénéisation politique du fonctionnement de toutes les agglomérations urbaines du pays, quelles qu'aient été leur histoire antérieure et la zone raciale à laquelle elles appartenaient (zone attribuée aux Blancs, *homelands* des Noirs, *homeland* des Métis de Rehoboth). Ont été ainsi

définies des “municipalités”, collectivités urbaines de plein exercice, et d'autres types de collectivités instituées de manière provisoire, les *Towns* et les *Villages*, mises sous la tutelle budgétaire du ministère. Dans tous les cas, il s'agit pour ces collectivités de construire leurs compétences. Le recul d'une décennie permet de faire le bilan d'une période qui fut selon les cas celle d'une transition ou celle d'une mise en place.

L'analyse a comme objectif d'observer les collectivités urbaines namibiennes à travers une grille de lecture d'inspiration régulationniste. Dans cette approche, seront mobilisées les notions d'autonomie et de réserves. La notion de paradoxe (Yves Barel) fournira un modèle d'analyse des logiques des acteurs. Elle permettra de comprendre leur pluralité, leur complexité et leur caractère parfois contradictoire. L'exemple des collectivités urbaines namibiennes montre que leur capacité à jouer un rôle de régulateur dépend de leur degré d'autonomie (et donc de leur aptitude à se constituer des réserves), autonomie qui leur permet de faire face à leurs paradoxes.

Pour une approche régulationniste des articulations d'échelle

L'approche proposée vise, dans un premier temps, à la compréhension des logiques développées à l'échelle de chaque acteur considéré, puis à la prise en compte des articulations entre acteurs.

Autonomies et régulations locales

Il n'y a pas de régulation sans autonomie. Si dans le corps humain c'est la capacité de séparation du système intérieur et de l'environnement externe qui permet l'équilibre du métabolisme, au sein de la société les mécanismes régulateurs sont de l'ordre du politique. C'est ainsi l'autonomie sociale qui donne au pouvoir politique sa fonction et sa capacité de participer à la régulation. Celle-ci se construit et se gère en permanence, dans un environnement avec lequel les interactions sont multiples et au sein duquel les possibilités de recomposition sont innombrables. L'autonomie sociale, forcément ambivalente, est soumise à ces recompositions et à ces incertitudes ; elle est “la maîtrise partielle de l'univers dans lequel (l'acteur) est plongé” (Barel, 1984).

Or, l'autonomie suppose l'existence de “réserves”, que l'on peut définir comme une accumulation de substances assimilables qui permettent d'entretenir cette autonomie : disponibilités monétaires, certes, mais aussi compétences, relations sociales, légitimité politique, toutes prêtes à l'emploi pourrait-on dire. Mais, pour cela, il s'agit de les tirer de ressources ou de “gisements” qu'il faut

mobiliser pour les rendre assimilables. On parle ainsi de gisement fiscal, des ressources que constitue le nombre des hommes ou le sol, de ressources humaines, de capital de formation. Toute la question réside donc dans la mobilisation de ces ressources. Celle-ci nécessite l'existence d'“agents de transformation” : d'une part la maîtrise de techniques adéquates, de l'autre l'existence d'une ingénierie politique, qui suppose des valeurs communes au sein du groupe, afin d'assurer la solidité des articulations internes et de permettre une certaine efficacité sociale dans la transformation requise (Barel, 1984).

Est-ce à dire que tout pouvoir est susceptible de jouer un rôle dans la régulation ? Oui et non, car la définition du cadre à l'intérieur duquel se développe l'autonomie est essentielle. Ainsi, un acteur économique privé n'a pas vocation —il n'en a ni la capacité ni la volonté— à apporter une réponse aux crises qui traversent la société. Toutefois, le même acteur économique constitue aussi en interne une microsociété au sein de laquelle une logique d'entreprise tend à construire une certaine autonomie et dans laquelle existe nécessairement une régulation. L'archétype du pouvoir régulateur est certes le pouvoir politique exerçant une maîtrise territoriale. Mais de manière beaucoup plus générale, l'autonomie se développe en même temps que le sentiment d'appropriation et que la prise de conscience d'une communauté de patrimoine, celui-ci n'étant pas seulement composé des biens matériels mais de tout ce que le groupe considère comme lui appartenant en propre, y compris valeurs, compétences et territoire (Barel, 1984). De ce fait, des pouvoirs coutumiers ou religieux, des organisations professionnelles voire des familles sont tout à fait à même de créer de l'autonomie et de jouer un rôle dans la régulation globale.

L'idée d'une maîtrise qui ne peut être que partielle de l'environnement ouvre à la prise en compte d'une pluralité de systèmes de régulation d'inégale importance, mais interdépendants. L'analyse de la capacité d'un acteur donné à jouer un rôle de régulateur passe donc par l'évaluation de l'autonomie qui se construit en son sein, des fondements de celle-ci, de sa nature, de son étendue et de ses limites.

L'approche de la complexité

La crise est le moment clef de l'analyse, porte d'entrée privilégiée de l'observation des articulations qui permettent à la société de fonctionner. De ces tensions entre des logiques à la fois incompatibles et indissociables, naît l'idée de paradoxe qui, selon Yves Barel (Barel, 1979), est “une contradiction qu'il est impossible, dans un horizon déterminé, de supprimer ou de dépasser”. Face à un tel phénomène, il est impensable d'apporter une “solution”. Pourtant, rien de plus important que de “gérer” un paradoxe ! Mais le caractère indépassable de celui-

ci ne laisse que la possibilité de ruser avec lui, en somme de tenter de le maîtriser. On se retrouve ici très loin d'une gestion qui ne serait que technicienne ; l'entreprise est de nature politique, même si la technique est susceptible d'être mobilisée dans le cadre de stratégies de nature politique. Il ne s'agit donc pas d'étudier séparément les logiques et stratégies des acteurs en butte au paradoxe qui les réunit et les oppose en même temps. Il s'agit de prendre à bras le corps le phénomène du paradoxe et de le considérer en soi, comme un couple signifiant, doté de sa propre logique et appelant une réponse en termes de stratégies et d'une gestion qui ne peuvent qu'être paradoxales. On peut ainsi émettre l'hypothèse que, dans la rencontre entre des acteurs que l'autonomie engage sur des régimes d'accumulation différents et contradictoires, la notion de paradoxe est particulièrement opératoire et que la recherche des paradoxes constitue une entrée efficace à l'analyse de la complexité.

Le caractère indépassable du paradoxe et la certitude de l'absence de solutions permettant de le "résoudre" imposent de penser les mécanismes sociaux complexes au travers de toutes les ressources de l'esprit humain en société, notamment imagination, habileté et ruse. Mais ne serait-on pas en face de la mise en place de simples artifices passagers ? Oui et non. Oui, en ce sens que la construction de la pensée comporte une part majeure d'artifices. Non, car intégrée dans une vision paradoxale, la gestion par le bricolage trouve une place centrale dans le raisonnement. Oui, car le bricolage peut ne conduire qu'à des résultats peu convaincants sur le plan de la construction de la société. Non, car ces interactions sociales complexes ne sont pas sans produire du neuf. En allant plus loin, dans la mesure où toutes les sociétés actuelles sont constamment et fondamentalement confrontées à la complexité, on pourrait dire que l'invention de la société ne peut se produire que par de tels processus, c'est-à-dire par l'hybride, par un entre-deux qui n'est jamais étranger aux expériences passées, qui en même temps ne leur ressemble jamais tout à fait et qui, en tout cas, est éloigné des planifications a priori.

Autonomies inégales, régulations disparates

Avec cette méthode, nous observerons la Namibie à deux échelles privilégiées, nationale et locale. Si les événements évoqués sont reconnus comme majeurs sur le plan politique, leurs significations sociales et économiques apparaissent comme brouillées (Diener, Graefe, 1999). Ce brouillage tient au caractère extrêmement inégal et divers des autonomies comme des évolutions en cours.

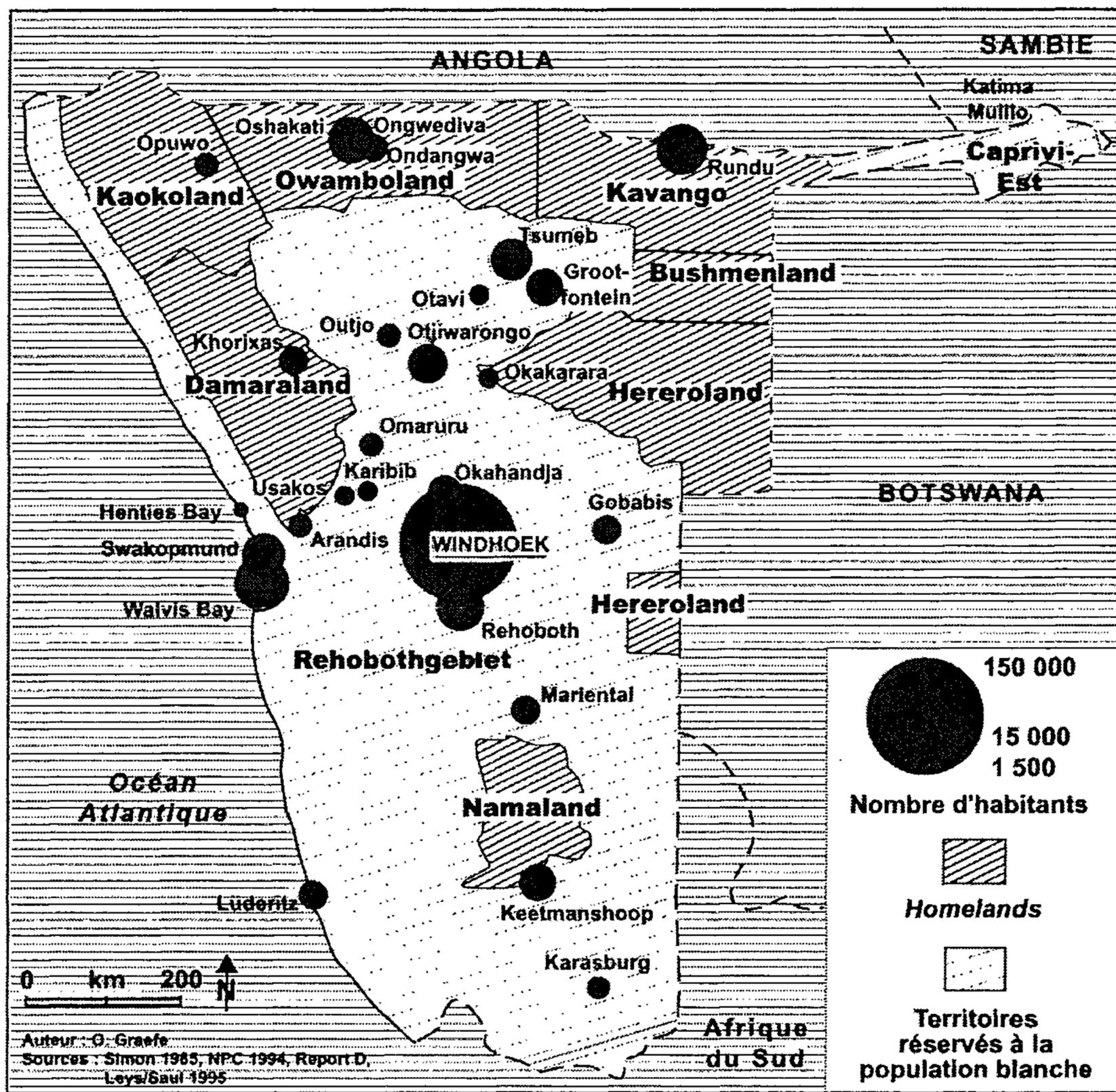
L'indépendance de la Namibie : quelle signification ?

La fin de l'apartheid et l'indépendance de la Namibie peuvent être analysées comme le résultat de la crise d'un régime atypique, capitaliste mais fortement contraint par le politique. L'assignation par le régime d'*apartheid* d'un rôle spécifique strict aux espaces et aux hommes dans le cadre du système global national finit par gêner la fluidité des rapports nécessaire au bon fonctionnement et à la compétitivité des entreprises. De plus, la mise en place de cet ordre néguentropique avait un coût, celui du contrôle du dispositif et de la guerre, coût qui devenait prohibitif.

À cela, l'indépendance a donné une réponse ambiguë. Le plus significatif est que le mode de production n'a pas connu de véritable changement et qu'aucune réelle possibilité d'évolution n'apparaît pour le moyen terme. L'inertie, c'est d'abord celle du poids considérable des productions primaires non ou peu transformées et destinées à l'exportation (63 % en 1996). C'est aussi celle d'une croissance économique limitée et heurtée, et celle de faibles taux d'investissement. La conséquence majeure pour le gouvernement namibien est la difficulté de construire son autonomie par rapport à son ancienne métropole, l'Afrique du Sud, dont elle était et dont elle reste le prolongement spatial et économique. Avec 90 % des importations provenant de ce pays, avec 40 % du PIB généré par des entreprises ayant leur siège social dans ce pays, avec une monnaie rattachée à celle de son puissant voisin, la Namibie ne dispose que d'une marge de manœuvre limitée pour redéfinir ses choix (Dubresson, Graefe, 1999).

Le gouvernement namibien dut jouer entre ses propres options politiques et les incitations externes. Certes, toutes postulaient une profonde réforme des contraintes administratives. Les réformes opérées relèvent pourtant de sources dont il convient de souligner la pluralité. En effet, il ne faudrait pas assimiler d'un point de vue logique des tendances qui se sont télescopées dans les faits et que le gouvernement namibien a eu à gérer comme autant de paradoxes. Ainsi, la revendication d'intégration des périphéries n'a pu être mise en œuvre que dans un contexte où, libéralisme ambiant et injonctions extérieures aidant, il s'agissait de repenser l'État et ses modes d'intervention. Ce sont donc des outils mal maîtrisés et encore à inventer qu'il a fallu utiliser pour répondre aux fortes aspirations des populations noires. Autre paradoxe, il s'agit de réduire les inégalités d'autrefois —ce qui dans un pays à la distribution très inégalitaire des revenus suppose nécessairement une redistribution— tout en faisant bonne figure dans la compétition internationale, ce qui suppose de s'appuyer sur les segments les plus performants de l'économie, de la société et de l'espace nationaux. Intégrer ou disloquer, tel est le dilemme.

Le découpage territorial de la Namibie à la veille de l'indépendance (1989), et la population urbaine (1991)



La question de la mobilisation locale des ressources

L'autonomie des collectivités urbaines est en Namibie une vieille histoire. Dès le début du vingtième siècle, il existait dans la zone des Blancs des municipalités fortes, gérées par la population blanche. Cela n'a pas été remis en cause lors de la proclamation de l'indépendance, résultat du compromis fondateur passé entre la majorité SWAPO et les Blancs détenteurs du pouvoir économique. Les vieilles municipalités apparaissent aujourd'hui comme un môle de stabilité dans la structuration politique du pays. Certes, elles ont dû accepter des changements importants : l'arrimage définitif des *townships* des Noirs et des Métis avec les responsabilités qui en découlent, ainsi que le suffrage universel. Encore

aujourd'hui cantonnées dans l'ancienne zone des Blancs, elles n'en sont pas moins devenues des modèles à atteindre pour les autres collectivités urbaines (*Towns* et *Villages*), dans le cadre de la nouvelle politique de décentralisation.

L'innovation consiste en effet à appliquer des mesures de décentralisation de manière non discriminatoire, d'une part à l'ensemble du territoire national par la création d'une instance inédite, la Région, d'autre part à l'ensemble des localités urbaines par la proclamation de nouvelles collectivités locales, notamment dans les anciens *homelands*. L'intérêt de cette démarche, menée de manière continue mais heurtée depuis 1990, est le lien étroit que le gouvernement central établit entre la promotion de ces collectivités urbaines et leur capacité à être autonomes. L'évaluation de cette capacité est d'autant plus aisée que les collectivités sont presque exclusivement des fournisseurs de services : elles doivent faire la preuve qu'elles peuvent techniquement et financièrement assumer toutes leurs fonctions, notamment le paiement de leur personnel, sans les aides que le gouvernement central consent aux *Towns* et *Villages*.

Le problème clef est donc celui de la mobilisation par les collectivités urbaines de leurs ressources potentielles. Ainsi, les rentrées financières de la municipalité de Tsumeb (Republic of Namibia, 1996) ont été la vente de l'électricité (36,6 %), la vente de l'eau (24,4 %), les impôts fonciers (11,3 %), l'enlèvement des ordures (7,5 %) et l'assainissement (6,4 %) (en 1995/1996). Toutefois, la hiérarchie des postes dégagant des surplus est très différente, avec en tête l'impôt foncier (45,2 % du total des surplus dégagés), puis la vente de l'électricité (37,9 %) et l'enlèvement des ordures (16,1 %), la vente de l'eau étant déficitaire. Un tel décompte montre l'importance de l'impôt foncier pour la viabilité de la collectivité locale.

Or, l'impôt foncier n'existe que si le sol fait l'objet d'une appropriation privée, ce qui n'est pas le cas dans les anciens *homelands*, celui de Rehoboth excepté. De là découle l'importance que le gouvernement accorde au processus de "proclamation" des terres urbaines qui, par une longue procédure, permet finalement à la collectivité urbaine de devenir propriétaire de son territoire puis de vendre les terres aux particuliers. Encore faut-il, pour qu'il y ait passage de la ressource à la réserve, que les particuliers achètent les parcelles sur lesquelles ils résident souvent depuis de longues années, puis qu'ils payent effectivement l'impôt foncier. Là, le problème n'est plus d'ordre technique ; il relève de "l'autorité" que les collectivités ont à construire. Or, toutes les collectivités urbaines, y compris les municipalités, font l'expérience du non-paiement, d'un non-paiement des pauvres qui naquit de la protestation contre l'*apartheid* et dont la persistance prouve le déficit de légitimité des nouvelles autorités, parfois aussi d'un non-paiement de riches peu habitués à être taxés, surtout si c'est pour subventionner les pauvres. Le déficit du principe d'autorité met en cause la place des

classes moyennes dans les sociétés urbaines, le rôle des élus, la nature des articulations entre mandatés et mandants (Jaglin, 1997).

Au-delà des immenses différences de ressources potentielles, au-delà de l'extrême diversité des localités urbaines, les désarticulations de nature politique constituent le problème récurrent des régulations locales. Le cas des Conseils régionaux est caractéristique de ces difficultés. Financés, outre une subvention assez semblable d'une Région à l'autre, par un pourcentage (5 %) sur les impôts fonciers prélevés par les municipalités de leur territoire, les Régions exercent essentiellement des responsabilités en milieu rural. Elles mobilisent ainsi des montants de ressources extrêmement différenciés, maximums dans la Région-capitale (où le nombre des citadins est élevé et celui des ruraux est faible !), minimums dans les Régions ne contenant pas de municipalités (les anciens *homelands*). Cette distorsion entre compétences et réserves se double d'une discordance entre compétences et fonctions. En effet, les conseillers régionaux, tout à la construction de leur rôle, sont influents comme interlocuteurs des populations urbaines, dans la mesure où —à la différence des conseillers municipaux— ils sont élus sur la base de circonscriptions découpant de nombreuses localités urbaines. S'ajoute à cela une mise en œuvre de la politique ministérielle qui, manquant de clarté, fait peser l'incertitude et peut-être joue de l'incertitude.

Rehoboth aux prises avec des autonomies concurrentes

L'ancien *homeland* des métis Basters présente la particularité d'être une ancienne collectivité démantelée (Piermay, 1999). Le "Gouvernement de Rehoboth" bénéficiait en effet, au profit des seuls Basters, d'un statut officiel d'autonomie et de réserves importantes tirées de l'exploitation minière locale. Il avait une législation spécifique, destinée notamment à réglementer le système local de propriété foncière, seul exemple de propriété foncière dans un *homeland* namibien, système lui-même dérogatoire par rapport au système en vigueur dans la zone de peuplement des Blancs.

L'indépendance entraîna pour Rehoboth un bouleversement radical. Les principes ségrégatifs sur lesquels était construite l'autonomie locale étant en contradiction avec les principes fondateurs de l'État namibien, le Gouvernement de Rehoboth fut supprimé en même temps que tous les autres *homelands*. La collectivité locale, désormais limitée à la ville et à ses environs immédiats, fut ravalée au rang de *Town*, privée de ses abondantes ressources et rendue financièrement dépendante du ministère. Cette réintégration se fit toutefois, cas unique en Namibie, dans l'hostilité d'une partie sans doute majoritaire de la population locale, animée d'un profond sentiment identitaire et attachée à son chef traditionnel, le *Kaptein*. Dans ce contexte, le nouveau *Town Council* n'a jamais trouvé sa crédibilité.

Le conflit le plus significatif, qui tient en haleine la communauté baster et les autorités nationales depuis 1990, est celui de la propriété des 63 500 hectares de terres collectives entourant la ville : symbole d'un peuple rivé à sa terre, mais aussi ressource potentiellement mobilisable susceptible de nourrir l'autonomie locale. Pour les uns, ces terres étaient la propriété inaliénable du peuple baster. Pour les autorités nationales, ces terres, transférées à l'indépendance au gouvernement central en tant qu'héritier légal de l'ancien *homeland*, devaient revenir à la collectivité urbaine. Dans ce conflit, de lecture difficile puisque les Basters sont largement majoritaires dans la collectivité urbaine, on peut reconnaître deux revendications concurrentes d'autonomie : d'un côté celle de la communauté baster persistant à voir dans ces terres un *community farm*, de l'autre celle d'une future municipalité, "banalisée" en ce sens qu'elle ne sera pas celle des seuls Basters mais celle de tous ses habitants de nationalité namibienne.

Mais la concurrence entre ces deux exigences cache un autre conflit et une autre revendication d'autonomie. Au sein d'une communauté qui cherche à rester la même tout en s'adaptant, les individus trouvent de moins en moins leurs moyens de subsistance sur place. Nombreux sont ceux qui franchissent quotidiennement les 90 kilomètres qui les séparent de la capitale, Windhoek. Le développement de ces navettes traduit le défaut d'investissement de ces dernières années à Rehoboth, en partie consécutif à l'incertitude institutionnelle et foncière. Ces familles réparties sur trois sites (Rehoboth pour la mémoire, Windhoek pour l'économie, la ferme des environs de Rehoboth pour les racines symboliques) construisent à leur manière leur propre autonomie, en jouant sur diverses opportunités. Ce faisant, elles installent de nouveaux ferments d'éclatement dans la communauté. Elles rendent aussi moins nécessaire la réflexion économique pour Rehoboth et risquent de transformer la ville en réduit, milieu propice aux crispations identitaires. Le conflit pour la terre n'est pas étranger à la crise et à la recherche par les individus de nouvelles sources d'accumulation ; le développement de celles-ci, en retour, tout en dévalorisant la terre sur le plan économique, renforce l'attachement symbolique que les Basters lui vouent.

La déstabilisation du pacte municipal

Il est étonnant de constater la permanence de l'instance municipale léguée par le régime colonial. Malgré les dispositions nouvelles tendant à mettre la gestion urbaine en phase avec les principes d'un État déracialisé, les règles de fonctionnement et les modes d'organisation sont marqués par une très forte continuité. Le système de gestion reste caractérisé par la prégnance de la norme, le poids des techniciens —pour beaucoup afrikaners—, le souci de l'efficacité, avec ses corollaires le poids des certitudes, celui des organisations corporatistes, le faible rôle des élus et le compartimentage des services. Tout ceci traduit une des principales facettes du compro-

mis fondateur de l'État namibien : le "pacte municipal" entre le pouvoir politique des Noirs et le pouvoir économique des Blancs, au cœur de l'enjeu urbain.

Cette grande permanence gestionnaire des municipalités fait un violent contraste avec les mutations sociales que connaît la ville namibienne depuis dix ans. Celles-ci peuvent être illustrées de manière simple par la répartition des citadins dans l'espace urbain de Windhoek. Alors que la ville a doublé de population entre 1985 et 1995 (de 92 000 à 182 000 habitants), la part de la population de l'immense espace central de faibles densités (autrefois réservé aux Blancs) ne cesse de diminuer (de 29,4 % à 18,1 %), de même que plus faiblement celle de l'ancien *township* des Métis (de 15,2 % à 10,4). Dans le même temps, celle des quartiers nord-occidentaux de hautes densités (autrefois réservés aux Noirs) devient écrasante (de 47 % à 61,5 %). Une telle évolution ne reflète pas seulement le déplacement décisif du centre de gravité géographique de la ville ; elle illustre la montée des pauvres dans la population totale, d'autant plus qu'un document de 1994 estimait à 45 000 (25 % de la population des quartiers nord-ouest) le nombre de personnes vivant hors des quartiers reconnus, alors que ce nombre était quasiment nul avant 1990. L'enjeu s'est déplacé dans l'espace urbain (Peyroux, 1999).

Il ne faudrait toutefois pas sous-estimer les capacités d'adaptation des instances municipales. De nombreux ajustements ont lieu, parfois dans un dialogue direct avec les *squatters*, parfois aussi sur un mode plus institutionnel, en particulier dans la plus grande municipalité, celle de Windhoek. Dans le domaine de l'habitat, la politique de celle-ci n'en finit pas de s'infléchir. Le *National Housing Policy* (1990), reprenant en cela des documents plus anciens, instituait les *designated areas*, secteurs où des règles d'urbanisme dérogatoires étaient mises en place pour les personnes à faibles revenus encore solvables. En 1992, le programme d'aide à l'habitat des bas revenus "Oshatotwa", lancé à Windhoek par la société parapublique NHE (*National Housing Enterprise*), supposait une adaptation des normes pour abaisser les seuils de solvabilité. Elle posa des problèmes inédits à la bureaucratie de la municipalité. Entre les deux acteurs, la lutte fut rude : NHE dut négocier l'allégement des procédures, la réduction des normes, l'abaissement de 300 à 200 m² de la taille minimum de la parcelle, la diminution des taxes foncières. Mais il ne s'agissait que de populations solvables. Une semblable évolution marqua l'attitude vis-à-vis des *squatters*. Les *reception areas* provisoires prévues en 1990 devinrent en 1996 des *incremental development zones*, dans lesquelles on acceptait une installation définitive et une amélioration progressive de l'habitat. Entre temps, le *Informal Settlement Guideline* de 1994 ambitionnait de mettre en place de nouveaux rapports avec les *squatters*, rebaptisés *informal settlers*, et instituait procédures de concertation et équipes chargées de mener celle-ci. Dans ce domaine comme dans d'autres, la municipalité la plus

puissante du pays, celle de Windhoek, innove, toujours aux marges de la légalité et de ses propres normes.

Pourtant, les ajustements à la marge n'ont pas, pour l'instant, provoqué la remise en cause de principes sous-tendant la politique des municipalités. C'est ainsi que la promotion foncière windhoekoise reste structurée par une vision tripartite de la société (bas revenus, revenus moyens, hauts revenus), dont on voit bien qu'elle n'est pas totalement étrangère à la tripartition de la société *d'apartheid* (Piermay, Sohn, 1999). Cette vision conduit à penser séparément trois marchés fonciers différents qui justifient la promotion de townships spécifiques. Le problème est qu'une grave surestimation des besoins de la fraction la plus aisée de la société, juxtaposée à une surestimation de la capacité à payer de la fraction la plus pauvre et à une offre en terrains insuffisante pour les classes moyennes, a entraîné de graves distorsions dans les prix de vente. Quand le prix du mètre carré du township de faibles densités (destiné aux riches) s'abaisse à des niveaux proches de celui du township de fortes densités (destiné aux pauvres), alors que celui du township de la classe moyenne s'envole, c'est toute la crédibilité d'une politique foncière pourtant très maîtrisée qui est affectée. Quand les rigidités comptables, qui cloisonnent les Fonds très inégalement approvisionnés des différents townships, ne peuvent être contournées que par des tours de passe-passe favorisés par l'opacité de la présentation budgétaire, c'est que le système financier est inadapté à la gestion de la ville. Face à ces désarticulations croissantes, face à une érosion de légitimité, la crise majeure est à venir pour les municipalités namibiennes, et avec elle la nécessité de repenser les modes de gestion.

Or, l'autonomie de la municipalité ne peut se construire que dans le rapport à l'État. La situation de crise pourrait inciter l'État à intervenir de manière à modifier sensiblement les règles du jeu local. Le compromis fondateur pourrait en être transformé, dans les limites de la préservation de la confiance des indispensables investisseurs. Mais ceux-ci sont-ils encore les Blancs namibiens ? Dans cette optique, la municipalité de Windhoek constitue l'enjeu majeur. Sa restructuration (1998), marquée par la fragilisation du corps technique afrikaner, pourrait constituer le prélude à de grandes manœuvres, non pas tant destinées à adapter l'instance municipale à l'enjeu nouveau de la pauvreté qu'à se servir de la déstabilisation gestionnaire locale pour modifier l'équilibre des forces à l'échelle nationale.

Dans les villes du Nord, une autonomie à inventer (Graefe, 1999)

C'est dans les anciens *homelands* du nord que l'on peut observer les changements les plus radicaux depuis la fin du régime colonial. Fortement dépendants de la zone des Blancs pour laquelle ils jouaient le rôle de réserves de main d'œuvre, dépourvus de la notion de propriété privée du sol et donc de toute pos-

sibilité de mobiliser des ressources sur le plan monétaire, les *homelands* du nord ne pouvaient bénéficier que d'une autonomie factice, basée sur des ressources limitées, tant en argent qu'en légitimité envers des chefs coutumiers discrédités par leur implication dans le système. La présence et la pression de l'armée sud-africaine en lutte contre la guérilla renforcèrent encore cette dépendance, d'autant plus qu'il n'existait aucun pouvoir urbain capable de faire contrepoids. La situation a radicalement changé depuis lors. Des villes ont été reconnues avec le statut de Town ; elles sont appelées à devenir municipalités. Un processus officiel de privatisation des terres urbaines est en cours. Malgré l'héritage de contrastes économiques énormes avec l'ancienne zone des Blancs, la région est vivifiée par l'implantation de sociétés commerciales et par les échanges plus ou moins officiels avec l'Angola voisin. Surtout, la région bénéficie désormais dans la politique nationale d'une primauté qu'elle doit au nombre de ses habitants et au rôle qu'ils ont eu dans la guerre pour l'indépendance.

L'autonomie est donc à construire. Le processus est particulièrement intéressant à observer à Oshakati, ville emblématique de la région, la plus en avance dans la voie de la décentralisation. Toutefois, en regard de l'enjeu sentimental et symbolique que l'on peut supposer pour le pouvoir politique national, ce processus étonne par sa lenteur et par ses incertitudes. Certes, on doit prendre en considération le souci constamment réaffirmé de bonne gestion, qui incite à procéder de manière prudente, à octroyer les compétences au rythme des progrès réalisés en matière d'accumulation, tant financière que gestionnaire. On doit aussi prendre en considération les obstacles juridiques issus d'une réglementation inadaptée à la situation des anciens *homelands*, dans un contexte de formalisme étroit : ainsi, les textes n'ont pas prévu que le sol ait pu être construit avant le passage du géomètre, détail aux conséquences innombrables. Tout ceci apparaît néanmoins insuffisant pour rendre compte du retard accumulé pour créer le système de propriété des terres et pour proclamer la municipalité.

Le problème est qu'il s'agit de monter de toutes pièces une autonomie, celle de collectivités urbaines, sans qu'il y ait une réelle pression de la base pour la faire aboutir. L'autonomie pâtit des désarticulations internes à la société urbaine : perdre l'habitude de ne pas payer pour les services rendus est difficile, tandis que les élus locaux —souvent fonctionnaires affectés et de ce fait mal enracinés— souffrent dans la construction de leur légitimité du statut inconfortable de *Town* et de la faiblesse de leur administration. Proches du terrain, les ONG ont parfois donné l'impression de se comporter en autorité locale de substitution, prenant appui sur les comités de quartiers qu'elles avaient suscités.

Face à cet ensemble désemboîté, le gouvernement ne manifeste pas la continuité de vues que l'on aurait pu attendre sur un objectif aussi important. La mise en œuvre d'un système parallèle et évolutif d'enregistrement des terres, qui aurait

permis de prendre en compte les besoins spécifiques de quartiers déjà occupés par des populations aux revenus limités, semble compromise malgré la qualité technique du travail réalisé (Christensen, Højgaard, 1997) et les nombreuses déclarations politiques favorables. On sait que ce système rencontrait l'hostilité des corps techniques —essentiellement afrikaners— du cadastre et de l'urbanisme. On sait moins, en revanche, si une telle réforme rencontrait réellement l'intérêt des populations locales et des collectivités urbaines. Un autre exemple de désempolement est offert par le processus de vente des terres. Une fois résolus les dédales formels de la mise en conformité des réalités urbaines avec les dispositions d'urbanisme, puis réglée la question de l'évaluation du prix des terres (à des niveaux très bas), la vente des parcelles —en fait, celles des zones d'activités— pouvait démarrer (avril 1996). Pourtant, plus de deux ans s'écoulèrent sans que rien ne se passe. Le *Town Council* ne savait pas comment faire. Les hommes d'affaires n'étaient pas pressés. Mais, pendant ce temps, des transactions illégales ont eu lieu sur les PTO (*Permissions To Occupy*) provisoires, spéculations juteuses anticipant les ventes à venir. Parmi les acheteurs, on cite "les gens de Windhoek", euphémisme désignant de hautes personnalités nationales. Le temps de démarrage de la vente des terres n'a donc pas été perdu et l'on peut émettre l'hypothèse d'une transition qui a permis la mise en place d'un état de fait, avec le concours d'une pluralité d'acteurs —politiques et techniciens, administratifs et hommes d'affaires, nationaux et locaux— réunis par des systèmes d'intérêts.

Cela dit, la question de la construction de l'autonomie locale reste entière : l'interférence d'acteurs nationaux est trop forte, le poids des élus locaux est trop faible, les désarticulations de la société et des instances locales sont trop marquées, les mécanismes officiels sont trop peu ancrés dans les réalités.

La juxtaposition de ces trois exemples donne l'impression d'une mosaïque. À la mosaïque héritée, des réponses diverses ont été apportées. Des systèmes multiples en résultent, avec des autonomies aux origines, aux significations et aux intensités diverses ; avec des ressources parfois disputées, des réserves inégales et des crises aux significations variées et aux temporalités décalées. Cette impression de mosaïque doit pourtant être dépassée. Chaque groupe en situation d'autonomie se retrouve en effet en charge de sa part de contradictions, à la fois dans sa structuration interne et dans ses relations externes. Or, ce ne sont pas les termes de la contradiction qu'il prend en compte et gère de manière isolée, mais la contradiction en elle-même dans ses aspects relationnels.

La gestion des paradoxes, élément clef de la régulation

Le paradoxe est souvent sous-jacent dans les analyses qui précèdent. Le paradoxe majeur, duquel découlent tous les autres, est celui de la mise en œuvre du

projet primordial de l'État namibien déracialisé, la résorption des inégalités héritées, dans un contexte de libéralisme économique. Lui-même est une variante du paradoxe classique de l'autonomie dans la mondialité, dont la naissance du jeune État —résultat d'un jeu géopolitique consécutif à la fin du conflit est-ouest— fut un exemple presque caricatural. Chaque collectivité se trouve, à sa manière, confrontée à ce paradoxe majeur décliné sous des formes spécifiques locales. Ce sont les deux municipalités principales, celles de Windhoek et de Walvis Bay, qui seules peuvent soutenir la compétition internationale et qui sont en même temps contraintes à l'adaptation de leurs gestions à des proportions grandissantes de pauvres. C'est le combat à plusieurs dimensions entre l'identité et l'ouverture à Rehoboth. C'est, à Oshakati, le paradoxe de la logique officielle de rééquilibrage national opportunément doublée d'une logique d'enrichissement privative. Dans tous les cas, l'obsolescence des régulations de l'époque coloniale entraîne la modification des règles des jeux locaux.

La politique de décentralisation fut imposée par les Occidentaux pour rassurer les Blancs et éviter les bouleversements économiques. Pour un pouvoir peu suspect de fédéralisme, elle apparaît comme une solution paradoxale d'autant plus que, malgré les énormes inégalités économiques, aucun système de péréquation n'est prévu entre Régions, entre collectivités urbaines, voire entre *townships* du fait d'une forte opposition des citoyens riches. Mais le paradoxe n'empêche pas la gestion. Face à leurs problèmes, municipalités et État agissent aux marges de leurs normes, par petites touches d'une transgression qui finit par devenir notable. Ceci finit par donner des politiques locales toutes différentes quoique tentant de maîtriser un paradoxe similaire. C'est ainsi que dans la petite municipalité de Mariental, où l'on avoue ne pas avoir lu les trop gros documents émanant du ministère, on a pris conscience d'une contradiction insoluble. La gestion devient alors palliative. Devant l'impossibilité d'éradiquer le *squatting*, on transige, on discute avec les *squatters*, on favorise parmi eux l'élection de représentants, on les parraine, on met sur pied un système local pour les enregistrer, on récupère des matériaux pour aménager un minimum de réseaux techniques. Mais en même temps, on applique à la lettre l'interdiction d'élever du (petit) bétail en zone d'habitat et on éloigne physiquement les *squatters* des quartiers résidentiels pour éviter la chute des prix du marché immobilier. Ce faisant, on recrée sans s'en rendre compte des zones tampons au moment même où l'on met un point d'honneur à oblitérer les anciennes. Sur le vif, le mélange est curieux, entre ce qui est jugé possible, ce qui ne l'est pas et ce qui n'est pas pensé du tout. Entre innovation et mime, il est bricolage.

Le bricolage ne fait pas toute la gestion. Une gestion plus classique coexiste. Mais il faut faire la part de l'illusion de gestion (Thiétart, Forgues, 1993) : dans ces prêts étatiques pour l'habitat des personnes à bas revenus, médiatisés mais

jamais versés ; dans les colossales prévisions de croissance pour Windhoek à 20 et 50 ans. Il faut aussi faire la part de la construction d'"aires de certitude" à l'intérieur desquelles on décide et gère indépendamment de l'environnement du système (voir les travaux de C. Sohn). On aurait tort de n'y voir que mauvaise gestion. Ces formes de gestion ont leur rôle : préserver la raison d'être des techniciens ; rassurer ceux qui craignent le changement ; ouvrir la porte à d'autres stratégies. Le problème qui nous intéresse n'est que reporté : pour s'articuler avec le fonctionnement réel de l'espace et de la société, ces décisions de type classique supposent une pluralité de bricolages.

La gestion paradoxale ne résout rien. La municipalité de Mariental ne peut rien contre le *squatting* ; elle fait avec... La spectaculaire réconciliation du 9 juin 1997 entre le gouvernement et le *Kaptein* des Basters n'a rien résolu. Elle est même fondée sur le quiproquo. Chaque protagoniste trouve son compte dans la reconnaissance réciproque —l'État comme souverain, le *Kaptein* comme autorité traditionnelle—, mais aucun problème concret n'est résolu. En agissant à la limite de ses propres normes, chacun se donne le beau rôle. L'État se montre magnanime et néglige les membres du *Town Council*, qu'il a pourtant fait élire. Le *Kaptein*, en proposant de céder 3 % des terres collectives, fait du *Town Council* son obligé, sans grand risque pour ses terres ; il se replace dans le jeu politique officiel local et permet à ses partisans de participer aux élections de l'année suivante, préparant leur victoire. Cela dit, il annonce un nouveau paradoxe, celui de la gestion des intérêts de tous les habitants de Rehoboth par un groupe particulier jaloux de son identité et de sa pureté.

On se retrouve en pleine construction d'un entre-deux souvent fortement transcrit dans l'espace ; ce sont les camps reconnus de *squatters*, les réseaux bricolés et les nouvelles zones tampons de Mariental, les anciens bâtiments du Gouvernement de Rehoboth qui, bien que payés par l'Afrique du Sud, symbolisaient l'autonomie locale, les 2 000 hectares cédés au *Town Council* de Rehoboth, les plans d'urbanisme issus de la régularisation des quartiers informels. Derrière la matérialité des choses, on repère du jeu, des ajustements, des négociations. Dans ces entre-deux multiples, c'est l'invention de la société et de la ville qui se niche. Les officiels de Mariental s'essaient à une ambiance amicale (et paternaliste) avec les *squatters* ; les hommes politiques les plus durs semblent s'accommoder des options techniques d'un corps technique ultra conservateur ; le *Kaptein* tente de reproduire un pouvoir menacé. D'un ajustement politique à l'autre, le processus de proclamation des *townships* comme celui de proclamation des municipalités ne ressemblera sans doute que de loin aux processus originels. À toutes les échelles, à tout moment, l'invention émerge dans l'entre-deux, permettant de faire fonctionner et de reproduire l'ensemble.

L'héritage namibien est lourd, à la fois dans la matérialité des choses et dans les fonctionnements sociaux et mentaux. L'ordre d'*apartheid* a fini par créer le désordre. Même rejetées pour permettre le fonctionnement de l'économie capitaliste, les rigidités pèsent sur les choix politiques, et ce d'autant plus que l'urbanisme des Blancs doit affronter l'urbanisation de la pauvreté. Les gestionnaires paradoxaux, véritables "lubrifiants" de la société, apparaissent comme peu nombreux, novices, encore empêtrés dans des choix techniques verrouillant. Attachée à un souci de gestion classique, la politique de décentralisation ne vise guère les articulations sociétales. Soumis à une trop grande incertitude et contraints à des objectifs inatteignables, *Town* et *Regional Councils* ne pourront devenir ni de bons gestionnaires classiques ni de bons gestionnaires paradoxaux sans un minimum d'autonomie. Quant aux municipalités, elles le seront de moins en moins. Or, si les collectivités locales ne parviennent pas à construire leur autonomie, nul doute que d'autres entités, groupes d'intérêts ou rassemblements identitaires par exemple, en profiteront pour construire les leurs et pour contribuer aux articulations d'une société qui ne peut en rester privée.

Conclusion

Quelles sont les articulations qui permettent la structuration de l'État namibien ? Si l'articulation État-municipalités est incontestablement prégnante, l'articulation État-*Town Councils* apparaît secondaire par rapport à des articulations parallèles, qui lient l'État ou ses représentants à des groupes divers, comme le corps des techniciens, les hommes d'affaires ou les pouvoirs coutumiers. Avec le poids de telles articulations parallèles, en lieu et place des articulations officielles, c'est toute la question de la construction du nouvel État qui est posée. Contrairement à ce que l'on aurait pu penser pour un pays si fortement marqué et depuis si longtemps par des systèmes d'encadrement et des techniques gestionnaires efficaces, on assiste à une invention d'État dont l'inspiration première fut dictée par les puissances occidentales, mais qui s'inspire de principes centralisateurs et patrimoniaux que l'on retrouve ailleurs en Afrique.

Dans ces circonstances, qu'en est-il de la crédibilité de la politique de décentralisation activement mise en avant par le gouvernement namibien ? Force est de dire que cette politique est depuis les origines traversée par les paradoxes. Conçue comme moyen de préserver la place des Blancs, par le maintien de l'autonomie des anciennes municipalités, cette politique connaît un grave problème de traduction dans les anciens *homelands*. Là, il s'agit de substituer une autonomie nouvelle à des autonomies préexistantes, fondées sur les pouvoirs traditionnels. Encore faut-il que ces nouvelles autonomies fonctionnent réellement. Or, il

n'en est rien. Au contraire, les processus en cours pénalisent les nouvelles collectivités urbaines des anciens *homelands* et les conservent sous tutelle voire les arriment plus que jamais à la tutelle centrale. À l'inverse, seules les vieilles municipalités sont en mesure d'innover et d'inventer, selon des mécanismes qui, par petites retouches successives, sont susceptibles d'amener au bout du compte à un changement structurel. Ainsi, c'est précisément là où les normes sont les plus éloignées des réalités que les collectivités locales sont le moins en mesure d'inventer l'avenir. Le lien doit évidemment être fait non pas avec l'absence de ressources mais avec l'incapacité des collectivités urbaines à les transformer en réserves et donc à construire leur autonomie. Mais si ces collectivités ne sont pas en mesure de se construire, cela ne veut pas dire que d'autres acteurs ne sont pas capables de transformer ces ressources pour leur propre compte, en profitant de l'écart existant entre les réalités et les normes officielles. Une autonomie se construit alors au détriment de l'autre.

Références bibliographiques

- BAREL Y. (1979), *Le paradoxe et le système. Essai sur le fantastique social*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 274 p.
- BAREL Y. (1984), *La société du vide*, Paris, Seuil.
- BOYER R. et SAILLARD Y. (1995), *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- CHRISTENSEN S. et HØJGAARD P-D. (1997) : *Report on a flexible land tenure system for Namibia*, Ministry of Lands, Resettlement and Rehabilitation, 136 p.
- DIENER I. et GRAEFE O. (dir.) (1999), *La Namibie contemporaine. Les premiers jalons d'une société post-apartheid*, Paris, Karthala, 417 p.
- DUBRESON A. et GRAEFE O. (1999), "L'État, l'accumulation et la régulation" in DIENER I. et GRAEFE O., op. cit., pp.53-75
- GRAEFE O. (1999), *Ongwediva, Ondangwa et Rundu. Des collectivités urbaines en gestation*, Thèse de doctorat de l'université de Paris X – Nanterre, 365 p.
- JAGLIN S. (1997), "Gestions urbaines post-apartheid. Namibie, Afrique du Sud" in *Afrique contemporaine*, pp. 52-64.
- LIPIETZ A. (1988) "La trame, la chaîne et la régulation : un outil pour les sciences sociales" CEPREMAP Working papers, n° 8816, 34 p.
- PEYROUX E. (1999), "Croissance urbaine et politiques d'habitat à Windhoek : la lente mutation d'une ville post-apartheid" in DIENER I. et GRAEFE O., op. cit., pp. 293-313.
- PIERMAY J-L. (1999), "Entre ville et communauté : Rehoboth (Namibie) ou le dilemme de l'ouverture et de l'identité" in GUILLAUD D., SEYSSET M. et

WALTER A., *Le Voyage inachevé*, Paris, éditions de l'ORSTOM, PRODIG, pp. 393-400.

PIERMAY J-L. et SOHN C. (1999), "Les municipalités namibiennes, top models ou dinosaures ?" *Politique Africaine*, 74, pp. 24-41.

Republic of Namibia (1996), *Report to the Auditor General on the accounts of the Municipality of Tsumeb for the financial year ended 30 June 1996*, 53 p.

THIÉTART R-A. et FORGUES B. (1993) "La dialectique de l'ordre et du chaos dans les organisations", *Revue Française de Gestion*, 93, pp. 5-15.

Olivier GRAEFE, Lehrstuhl für Bevölkerungs-und Sozialgeographie, Universität Bayreuth, ALLEMAGNE

*Jean-Luc PIERMAY, professeur, Faculté de Géographie et d'Aménagement, Université Louis Pasteur, 3 rue de l'Argonne, 67000 STRASBOURG, FRANCE
jlp@lorraine.u-strasbg.fr*

**De l'usage à l'usure.
Conflits et construction d'accord
entre un organisme HLM
et ses locataires**

Brigitte GUIGOU

Ce travail s'appuie sur l'observation et l'analyse de situations d'interactions entre des techniciens d'un organisme HLM et des locataires sortant lors de visites de pré-état des lieux du logement. Les relations de services établies entre locataires et bailleurs autour des états des lieux diffèrent d'un organisme HLM à l'autre. Les visites de pré-état des lieux ont été progressivement mises en place depuis une quinzaine d'années par des organismes HLM soucieux d'adapter leurs procédures afin d'améliorer la qualité du service rendu aux locataires. L'enjeu est aussi de limiter les conflits générés par des désaccords sur la répartition des travaux au moment de l'état des lieux. La mise en place de ces visites s'accompagne de la signature d'un accord entre l'organisme HLM et les associations de locataires afin de définir le cadre et les modalités de la visite, ainsi que les critères et les coûts liés à l'usure du logement.

Durant la visite, un agent identifie la nature et le montant des travaux à réaliser pour remettre le logement dans l'état dans lequel il était lors de l'arrivée du locataire. Il s'appuie pour cela sur le descriptif de l'état des lieux entrant. Cette visite n'a pas de valeur contractuelle (au sens juridique du terme). Elle débouche néanmoins sur un engagement réciproque des deux parties concernant un volume de travaux correspondant à un montant financier. Si les travaux ne sont pas réalisés, la somme correspondante sera déduite du dépôt de garantie du locataire au moment de l'état des lieux. Alors que la visite de pré-état des lieux reste inégalement développée dans le monde HLM, elle est généralement perçue comme une avancée par les locataires, leurs associations et les bailleurs.

C'est cette situation tendue et incertaine que nous nous proposons d'explorer en analysant la façon dont se construisent les interactions entre locataires et représentants de l'organisme bailleur dans une visée de construction d'un accord. Cet article décrit et analyse deux des visites auxquelles nous avons assisté en tant que simple observateur. Elles ont été conduites par deux techniciens appartenant à un même organisme HLM. L'article s'appuie sur l'ensemble des matériaux collectés lors d'une mission d'assistance à l'adaptation de la gestion menée pendant un an auprès de cet organisme HLM¹.

L'analyse se situe dans une perspective constructiviste, dans laquelle les réalités sociales sont appréhendées comme des constructions historiques et quotidiennes des acteurs. La sociologie de la pluralité des régimes d'action (Boltanski et Thévenot, 1991), utilisée pour analyser la première visite, étudie les interactions en termes de registres de justification publique des parties en présence, alors que la sociologie de la traduction (Callon, 1986 et Latour, 1984), utilisée pour analyser la seconde visite, conduit à une analyse en termes de travail de traduction et de déplacement nécessaire pour maintenir l'interaction. Nous aurions pu faire fonctionner chacune des deux "boîtes à outils théoriques" sur les deux cas observés ; nous avons préféré tester la pertinence de chaque boîte à outil sur un seul cas puis, à l'issue de l'analyse, réfléchir sur les apports et les limites de chaque courant à la compréhension des situations. Ces deux modes de construction de relations n'épuisent pas l'ensemble des modalités de construction des relations présentes dans l'organisation ; ils sont néanmoins représentatifs de manières de faire fréquentes.

Les deux référents théoriques choisis, sociologie de la pluralité des régimes

1. Dans le cadre de cette mission de consultance auprès d'un organisme de province, réalisée comme chargée de recherche au Centre Scientifique et Technique du Bâtiment, nous avons effectué des entretiens qualitatifs avec des agents de l'organisme HLM (gardiens, techniciens, gestionnaires, responsable d'antenne, chefs de services...), des entretiens avec des locataires et des représentants d'associations de locataires, ainsi qu'un travail d'observation, d'analyse de données statistiques et de rapports internes. Nous avons aussi travaillé régulièrement avec les agents de l'organisme HLM sur la façon dont ils concevaient, pratiquaient et souhaitaient faire évoluer leur métier.

d'action et sociologie de la traduction accordent une marge d'initiative aux acteurs sociaux, ici les agents et les locataires. Dans cette optique, ces derniers ne se contentent pas d'appliquer des règles, ils argumentent, interprètent et prennent des décisions.

Différents auteurs ont observé et analysé les relations entre agents d'un organisme HLM et usagers dans une perspective constructiviste en s'appuyant soit sur l'interactionnisme et la sociologie des organisations (Warin, 1993), soit sur la sociologie de la pluralité des régimes d'action et de la traduction (Eymard-Duvernay et Marchal, 1994). Bien que proches en termes de référents théoriques et d'objets, le fil directeur des questionnements diffère d'une recherche à l'autre. Frédéric Eymard-Duvernay et Emmanuelle Marchal s'interrogent sur les tensions et les ajustements engendrés par la proximité dans le déroulement d'interactions menées dans le cadre de différents types de relations de services. Dans un contexte de décentralisation, ils s'interrogent sur la nature et le rôle des qualifications des agents HLM dans les processus d'apprentissage et de légitimation et mettent en lumière la complexité de leur activité ainsi que la difficulté du maintien des conventions avec les usagers. L'étude de différents types d'interactions, se déroulant dans un contexte de tensions entre mission traditionnelle de service public de l'organisme HLM et obligation commerciale, conduit Philippe Warin à analyser la transformation des représentations, des normes et des valeurs collectives au sein de ces relations de service. Si l'auteur souligne la part de régulation à l'œuvre au travers des interactions, une part importante de son travail concerne le rôle de la qualification, de l'apprentissage et de la socialisation professionnelle des agents. Pour Warin, l'étude des relations de service est une entrée pour explorer les transformations du rapport des usagers au service public.

L'analyse des interactions entre agents et locataires nous conduit à une interrogation sur le rapport à l'espace habité. Les référents théoriques choisis supposent que l'interaction soit une situation gérée en commun par les personnes et qui se déroule dans un "espace public", c'est-à-dire potentiellement sous le regard et les demandes d'explication des autres membres du collectif. Or les interactions analysées se déroulent à l'intérieur d'un espace privatif, un logement encore habité, en présence de l'habitant et d'un représentant d'un organisme public. Cette situation n'est pas sans conséquence sur l'interaction et sur le processus de construction de l'accord. Selon notre hypothèse, ce type spécifique de procédure met en évidence les tensions et contradictions concernant le statut de l'espace du logement appartenant à un organisme HLM. Elle permet d'identifier les représentations, les valeurs et normes d'usage divergentes de l'organisme HLM et des locataires.

Une analyse en termes de pluralité des formes de légitimité

À la suite de la perspective ouverte par Luc Boltanski et Laurent Thévenot, l'interaction entre technicien et locataire sera analysée comme un processus de construction d'un accord s'appuyant sur des arguments inscrits dans différents modèles de légitimité incompatibles entre eux.

Les fondements théoriques

Dans nos sociétés, de fortes contraintes de légitimité et de justification² pèsent sur les arguments utilisables par les personnes dans des situations publiques. Or ces arguments ne se déploient pas de façon hasardeuse, ils peuvent être regroupés en différents modèles de justification. En nombre limité, ces modèles se réfèrent toujours à une conception spécifique du bien commun contenue dans ce que Boltanski et Thévenot (1991) appellent une "cité". Chaque cité s'appuie sur un principe supérieur commun, c'est-à-dire sur une manière de mesurer la grandeur des personnes qui s'en réclament. En effet pour que les modèles identifiés par les auteurs puissent réellement orienter les conduites et les justifications, il faut que leur correspondent des constructions dont l'objectif est de fonder l'ordre d'une cité juste, tournée vers le bien commun et obéissant à un ensemble de contraintes communes qui en constituent l'architecture (Lafaye, 1989, p. 203). Ces références, modélisées et systématisées par des auteurs classiques ayant fait œuvre de "*grammairien du lien politique*" (Boltanski, Thévenot, 1991, p. 27), constituent aujourd'hui encore dans les sociétés occidentales, les fondements sur lesquels la vie collective peut légitimement se construire.

Cette approche met à jour, derrière des situations apparemment anecdotiques telles que celles que nous allons décrire, des questions importantes concernant le sens du juste, de la norme, de l'acceptable. Elle montre comment, confrontés à des situations complexes, des individus a priori faiblement dotés en ressources s'appuient sur des compétences multiples pour construire des argumentaires, mobiliser des dispositifs et des objets qui puisent dans des formes de légitimité générale et pré-constituée.

L'analyse de la construction d'un accord est particulièrement intéressante dans les situations troubles et composites qui suspendent le sentiment d'évidence prévalant jusque-là (Lafaye, 1989, p.202). C'est le cas dans notre exemple. La question de la justice, c'est-à-dire du sens du juste sur lequel s'appuyer pour parvenir à un accord sur le montant des travaux à imputer au locataire, est au centre de l'interaction. L'accord suppose que soit posée et résolue une question épineuse : comment qualifier l'usure ou la dégradation du logement et à qui l'imputer ?

2. Six registres de justification ont été identifiés : civique, industrielle, domestique, d'opinion, marchande, inspirée

Est-ce une usure "standard" due à une utilisation "normale" du logement ? Ou est-ce une usure excessive due à des comportements anormaux ? L'enjeu est important car si l'usure est jugée normale les travaux sont à la charge de l'organisme, alors que si elle est jugée excessive, les travaux sont à la charge du locataire.

Le rôle du chercheur sera de décrire puis d'analyser la façon dont, dans une interaction concrète, un technicien et un locataire vont qualifier, interpréter et expliquer la situation afin de parvenir à un accord.

Description de la première interaction

La visite dure une vingtaine de minutes en présence du technicien, de la locataire, de son ami et de la sociologue. Le technicien rappelle l'objet de sa présence et annonce qu'il va visiter le logement. Il dispose d'une fiche d'état des lieux entrant et d'une fiche de visite qui doit être signée une fois l'accord conclu. Il utilise les mêmes critères que lors des états des lieux (neuf, bon état, défraîchi, très usé, défectueux, dégradé ou manque). Dans chaque pièce, il examine les éléments inscrits sur sa liste afin de voir s'il y a eu dégradation, d'identifier ce qui doit être refait et d'évaluer le prix à facturer au locataire au cas où il ne réaliserait pas les travaux. Le technicien dispose d'un barème d'identification forfaitaire récapitulant les tarifs horaires des corps de métier, il utilise un mètre et une calculatrice.

Dans l'entrée, l'agent s'arrête devant un panneau de tapisserie élimé, sale et déchiré à mi-hauteur. Ce panneau doit être changé : "*Si vous le changez vous-même, recommande-t-il, faites attention à choisir un rouleau qui soit de la même couleur que les autres. Vous comprenez qu'il n'est pas possible qu'il y ait un lé d'une teinte différente au milieu d'un des panneaux. Si vous ne parvenez pas à trouver la teinte, il faudra tapisser tout le panneau*". Il sort son mètre, mesure et note la superficie à changer.

Dans la cuisine, il vérifie la plomberie, les fenêtres, les tapisseries, ouvre les portes du placard sous l'évier : "*Ici ça va, dit-il, il n'y a rien à refaire. C'est correct*". La cuisine est en bon état, les murs ont été repeints, des rideaux de dentelles ornent la fenêtre, au fond, une table est entourée de chaises. Tout est propre, clair, lumineux. "*J'ai refait la cuisine, explique la locataire, j'ai tout repeint avec mon ami, c'était très sale avant. Je ne pouvais pas m'installer dans une cuisine aussi sale. C'est la pièce où l'on mange, où l'on prépare les repas, où l'on vit, il faut que cela soit propre*". Le technicien remarque que le travail a été bien fait, puis il passe dans le séjour.

Le séjour est encombré. Il y a des meubles volumineux, des bibelots, des journaux, des cendriers, des vêtements... Le tour en est fait rapidement. Il n'y a rien à signaler, d'après le technicien, qui fait simplement remarquer que la tapisserie

est un peu défraîchie. Mais comme elle n'était pas en bon état, il y a 18 mois, lors de l'emménagement de Madame, *"je ne vais pas vous demander de la changer. D'ailleurs elle est encore acceptable"*.

Il se dirige alors vers le fond du logement où se trouvent les deux chambres, occupées par les enfants, la salle de bains, les toilettes et un débarras. La porte du dressing et la porte de la salle de bains, pièces mitoyennes, sont ouvertes. Des vêtements sont entassés par terre, d'autres posés sur la baignoire et le lavabo, ils envahissent l'espace...

Dans la salle de bains, il regarde la tapisserie décollée autour de la baignoire. Ces salles de bains n'ont pas été refaites depuis la construction des bâtiments (au début des années 1970). Elles sont pour la plupart vétustes : le sol est recouvert de dalles plastiques, les murs de tapisserie, il n'y a pas de carrelage, un unique robinet au long col dessert la baignoire et le lavabo. *"Il faut refaire la tapisserie au-dessus de la baignoire, déclare le technicien, elle est décollée et déchirée. Vous pouvez tapisser ou peindre comme vous voulez. Mais faites du bon travail"*. Et il note le descriptif des travaux, évalue la superficie et le prix. *"Vous savez ici s'est décollé à cause de l'humidité et de l'eau, commente la locataire. Une salle de bains est humide, c'est normal, surtout avec des enfants qui se lavent et qui mettent de l'eau partout"*. *"Peut-être, concède le technicien, mais quand vous avez emménagé la tapisserie était neuve et venait d'être refaite par le précédent locataire. C'est inscrit sur votre fiche. Moi je ne peux pas relouer mon logement comme ça, il faut que vous retapissiez"*. *"Ici c'est vrai, c'était neuf, reconnaît la locataire. Mais ça ne pouvait pas le rester avec les enfants. Quant à l'entrée, ce n'était pas neuf du tout, c'était déjà abîmé. Vous voyez, dit-elle en l'entraînant dans l'entrée, ça fait un angle ici alors les enfants quand ils passent, ils frottent, c'est normal, c'est usé à leur hauteur"*.

Le technicien désigne un endroit dans le couloir où la tapisserie est déchirée dans l'angle du mur. *"Ici aussi il faut le refaire, c'est tout abîmé"*. *"Mais ici c'est pareil, argumente la locataire, les précédents locataires vous avez vu comment ils ont fait ça, comment voulez-vous que les enfants n'abîment pas. C'est pas normal, c'était mal fait et c'est moi qui dois payer"*. Les précédents locataires ont en effet posé un seul lé de tapisserie à cheval sur les deux angles du mur, sans doute pour cacher le fil de la télévision. Ceci laisse un espace vide dans l'angle qui a été crevé par les enfants. *"C'est vrai que c'est mal fait, concède l'agent. Mais pourquoi n'avez vous rien signalé au départ ?"*. *"Mais j'étais tellement contente d'avoir un logement pour m'installer avec mes enfants, je n'ai pas vraiment fait attention, j'ai signé n'importe quoi"*, tente d'expliquer la locataire.

Dans une des chambres, le technicien recommande d'être précautionneux en décollant les scotchs des posters accrochés au mur. Il rappelle qu'il est préférable d'éviter les scotchs sur les tapisseries. La locataire approuve, elle l'a dit à son fils,

mais *“vous savez ce que c'est avec les jeunes, c'est vraiment difficile, ils n'écoutent rien”*. Dans l'autre chambre, la tapisserie a été entièrement décollée, laissant apparaître le ciment. Le technicien fait remarquer que la chambre devra être tapissée, ce que s'empresse de confirmer la locataire qui a déjà acheté les rouleaux.

À la fin de la visite, le technicien se tient dans l'entrée. Fiches et crayon à la main, il récapitule à haute voix la liste des travaux à réaliser puis se plonge, à l'aide de sa calculette, dans le décompte du montant total des travaux. Inquiète, la locataire tente à nouveau de faire valoir son point de vue : *“Mais dans l'entrée, c'est vraiment pas normal, c'était déjà tout usé. Vous ne pouvez pas me faire tout payer. Et puis l'appartement était plutôt en mauvais état quand je suis arrivée, d'ailleurs j'ai du refaire la cuisine. Sans compter les enfants, vous savez avec les enfants, c'est difficile. Il faut bien qu'ils jouent...”*. “Peut-être, concède le technicien. *Mais moi je suis obligé. Il faut refaire tout ce que je vous dis, la tapisserie c'est à la charge du locataire. Vous comprenez, il serait pas normal que ce soit les autres locataires qui paient pour vous”*. “*Oui mais c'était usé quand même*”, rétorque encore une fois l'habitante. “*Bon, coupe le technicien, c'était peut-être un peu usé mais certainement pas comme ça. Bon, on va couper la poire en deux, je vous fais un prix pour l'ensemble des travaux. Disons qu'on va faire 420 euros. Mais vous essayez de me faire les travaux par vous-même, et vous faites quelque chose de bien, du bon travail”*.

Une tentative de modélisation de l'usure

Les objets et les dispositifs sur lesquels s'appuie le technicien relèvent du monde industriel : listes et inventaires, instruments de mesure et de tarification... Ils supposent la possibilité d'un découpage de l'espace, ainsi que des éléments qui composent les pièces. Ils impliquent des mesures standardisées. Ils s'appuient sur des critères ayant pour objectif d'évaluer et de qualifier de façon neutre, objective et rationnelle. Ils intègrent, au travers de la notion d'usure, la temporalité et le facteur humain qu'ils tentent de modéliser à partir d'une représentation du comportement standard d'un usager fictif.

Par la façon dont il s'appuie sur des objets et des dispositifs (mètre, calculette, barème d'identification forfaitaire, listes...) et par ses arguments, le technicien s'inscrit dans des conceptions fondées sur l'efficacité, la fonctionnalité et la rationalité. Il raisonne, par analogie avec le monde industriel, à partir de la norme d'un logement dans un état “standard”, c'est-à-dire d'un logement pouvant être reloué en l'état. Lorsqu'il critique la façon dont les précédents locataires ont tapissé, il s'efforce de convaincre la locataire actuelle d'effacer ce qui apparaît, au regard du monde industriel, comme des “signes négatifs de grandeur”. Il vise à rétablir une situation standard. Ses critères sont avant tout normatifs : une tapis-

serie ne doit pas être abîmée, elle doit être correctement posée, toute tapisserie abîmée, arrachée ou vétuste doit être changée, des lés de tapisserie doivent être de même coloris. Bien que particulièrement sensible à ce qui se voit (tapisseries, peinture, revêtements de sols...), il ne raisonne pas sur des critères esthétiques ou de goût. La tapisserie doit être refaite, peu important le genre, le motif et le coloris. La question du goût du futur locataire ne peut être posée. Elle est incongrue et n'a pas de place dans ce type de logique.

Un évitement de la sphère marchande

Alors que l'objectif de l'interaction est de parvenir à un accord sur un montant de travaux, aucun des arguments employés ne relève directement du monde marchand. La concurrence est d'ailleurs absente de l'interaction. La locataire introduit à plusieurs reprises la question du coût des travaux en mettant l'accent sur l'argent et le temps qu'elle a investi dans la rénovation d'un logement au départ vétuste. Mais elle ne cherche pas à quantifier l'argent dépensé et à le mettre en perspective avec l'argent dû : le technicien seul, garde durant l'échange le monopole du comptage et de la mise en équivalence. Ce dernier évite toute référence à la sphère marchande. Ce n'est qu'à la fin de la visite qu'il annonce une somme d'argent correspondant aux travaux à la charge de la locataire.

Le recours à l'intérêt collectif

L'analyse de l'interaction montre que les arguments, dispositifs et outils du monde industriel viennent se plaquer sur une réalité qu'ils parviennent mal à décrire. Mis en défaut, le technicien s'appuie alors sur des arguments et des objets du mode civique : fiche d'état des lieux entrant, contrat de location, appel à un sens du juste fondé sur l'intérêt collectif. Ces objets lui permettent d'introduire la notion d'intérêt collectif et de faire appel au sens civique de la locataire en place. Il fait alors valoir qu'il est injuste que le nouveau locataire paie pour des dégradations qu'il n'a pas commises et qu'il serait normal que la locataire assume le coût de ses dégradations. Il oppose ainsi un intérêt collectif, représenté par un futur locataire et plus largement par l'ensemble des locataires qui se sont succédés dans le logement, et l'intérêt particulier qui se trouve incarné par la locataire en place. L'affirmation de principes de solidarité et d'égalité entre usagers sont analysés par Warin (1993) comme un des modes de régulation des relations de service entre usagers et agents HLM. L'auteur souligne qu'agents et usagers maintiennent, par un travail conjoint de régulation, un minimum de sens commun dans le traitement des situations auxquelles ils participent (1993, p. 87).

Dans l'interaction décrite, le recours à l'intérêt collectif rencontre peu d'écho chez la locataire. En dépit des efforts d'objectivation du technicien et de son

appui sur des arguments différenciés, quelque chose échappe aux logiques sur lesquelles il s'appuie. Des incohérences apparaissent entre son argumentaire, ce qu'il a sous les yeux et ce qu'il entend. En effet, la locataire, invitée par la situation à s'exprimer, donne son point de vue de façon parfois vigoureuse.

Un appui de la locataire sur le registre domestique

Elle s'appuie pour cela sur le registre domestique lorsqu'elle souligne qu'elle a quatre enfants qui vont nécessairement salir les tapisseries, abîmer les peintures ou accrocher des posters. Elle se présente en mère de famille tirant sa "légitimité" du nombre de ses enfants, mettant en avant ses qualités de mère et de maîtresse de maison et soulignant la nécessité de disposer d'une cuisine claire, d'un appartement agréable, d'une salle de bains carrelée... C'est à partir de sa position de mère et de femme au foyer qu'elle définit son identité, qualifie son existence et témoigne de ce qui fait sens pour elle. Mis en rapport avec la scène, qui témoigne de difficultés dans la présentation de soi, ces arguments constituent une tentative de valorisation. Ils visent à changer de registre de légitimation, à basculer d'un registre industriel dans lequel sa grandeur est faible et sa position dominée, à un registre domestique dans lequel en tant que mère de quatre enfants elle occupe une place valorisée.

Mais l'appui sur le registre domestique lui permet aussi de réintroduire la question de l'usage et de tenter, d'ailleurs sans succès, une montée en généralité. Au travers de ses remarques, elle souligne de façon implicite le décalage entre les exigences du technicien, les choix patrimoniaux de l'organisme HLM et les modes de vie des habitants. Elle rappelle que les critères de satisfaction des locataires, manger dans une cuisine propre et claire, ne sont pas pris en compte par l'organisme. C'est, pour elle, une manière de faire apparaître les contradictions de l'organisme HLM, de signifier que les choix patrimoniaux, par exemple la tapisserie autour de la baignoire, sont inadaptés aux usages et d'insister sur le fait que les critères d'usure sont fondés sur une fiction. Ils n'intègrent ni la turbulence des enfants, ni l'eau qui coule sur la tapisserie, ni les scotchs sur les murs.

Le technicien sait bien qu'il serait plus rationnel, d'un point de vue commercial et patrimonial, de poser du carrelage et de changer la tapisserie. Il connaît la faiblesse des ressources des locataires de ce quartier. Il sait que les logements, datant des années 1970, nécessiteraient des travaux de remise en état. Dans ce contexte, le recours au registre de la solidarité entre locataires peut être interprété comme une manière de gommer l'impact des choix financiers et de la politique d'entretien du bailleur. Dans ce patrimoine soumis à des taux de rotation élevés mais à une vacance faible compte tenu de l'importance de la demande locative, il sait qu'il faudrait un budget de remise en état des logements plus important que celui dont il dispose. Une des manières d'éviter la relocation de logements trop

décalés par rapport aux normes en vigueur est d'inciter les locataires à prendre en charge eux-mêmes une partie des travaux de remise en état.

Au fil de la visite, les règles affichées comme des certitudes par le technicien apparaissent pour ce qu'elles sont réellement : des visées idéales qui doivent être atteintes avec le concours du locataire. Le logement standard, celui dans lequel tout est propre et tout semble neuf, n'existe pas. Celui dans lequel la locataire s'est installée ne correspondait pas à cette norme.

Le parti d'un accord contingent

La fin de l'interaction marque un basculement dans une situation asymétrique qui permet un dénouement du différend. Ne parvenant pas à s'ancrer de façon stable dans un registre de légitimité, le technicien prend de façon unilatérale la décision de diviser par deux le montant total des travaux. Pour cela il ne consulte pas la locataire. Il contourne l'exigence de justification et bascule vers un arrangement entre personnes, hors de toute référence à un principe général. Dans la sociologie de la justification, l'arrangement se définit comme "*un accord contingent entre deux parties rapporté à leur convenance réciproque et non en vue d'un bien général*" (Boltanski, Thévenot, 1991, p. 408). L'arrangement renvoie, par exemple, à une stratégie de type commercial où, à l'issue d'un marchandage, le vendeur décide du prix auquel le client pourra obtenir l'objet convoité. Des éléments de marchandage et de négociations financières sont bien présents dans l'interaction même si, là encore, la métaphore marchande fonctionne mal. Le dénouement de cette interaction s'inscrit dans ce que Warin (1993) nomme la régulation par les arrangements coutumiers. Peut-on dire que celle-ci s'opère, sur l'initiative de l'agent de l'organisme HLM, comme un compromis entre le principe de légalité, qui aurait été d'appliquer à la lettre le règlement, et un principe d'équité, qui conduit l'agent à tenir compte des arguments et de la situation spécifique de l'utilisateur ?

Une situation asymétrique

La locataire fait partie d'une clientèle captive et démunie. C'est parce qu'elle était déjà, il y a 18 mois, dans une situation d'urgence qu'elle ne s'est pas préoccupée de l'état du logement qui lui a été loué : "*j'étais tellement contente d'avoir un logement pour m'installer avec mes enfants, j'ai signé n'importe quoi*". Comme il n'y a pas d'accord sur l'évaluation de la situation initiale, toute évaluation de la normalité de l'usure devient impossible. L'accord apparent, matérialisé par l'état des lieux entrant, est biaisé en raison de la situation asymétrique initiale qui fonde l'échange entre les parties. Ce biais remet en question les principes qui fondent l'architecture sur laquelle repose la visite de pré-état des

lieux. Pour Eymard-Duvernay et Marchal (1993), les relations inégalitaires entre bailleur et locataires se fondent, dès le début de la relation, sur le contenu même du contrat de location.

Au moment de la clôture du bail, la défection de la locataire, qui consisterait à partir sans réclamer la caution versée lors de l'entrée dans les lieux, présente le risque de se mettre hors de la légalité et d'avoir des difficultés à retrouver un logement social. Le refus du compromis et l'engagement dans un conflit avec l'organisme HLM sont juridiquement possibles. Si le locataire le souhaite, il a la possibilité de défendre son dossier en commission locale de concertation et, en cas d'échec, il peut recourir au tribunal. Si un certain nombre de locataires contestent les décisions prises, si certains consultent les associations de locataires locales, peu d'entre eux portent leur désaccord devant la commission de concertation. La plupart abandonnent la partie pour de multiples raisons : conscience d'une asymétrie dans le rapport de forces, manque de ressources matérielles et cognitives, manque de précision des états des lieux, faiblesse relative des sommes en jeu...

Les associations de locataires tendent à souligner les difficultés de l'engagement dans ce type de conflits. Interrogées sur le sujet, elles rappellent le caractère toujours particulier des situations à évaluer, la difficulté de démêler le vrai du faux compte tenu de l'imprécision des états des lieux entrant, le manque d'informations des locataires. En dépit des accords signés avec les organismes HLM, les associations sont aussi confrontées à cette même difficulté d'objectiver l'usure et à trouver des équivalences qui permettraient aisément le passage du singulier au général.

La décision du technicien permet d'échapper à une situation paradoxale et à la difficulté d'une montée en généralité en contournant les règles. Fruit d'un compromis, elle lui donne l'opportunité d'englober la locataire dans l'accord. Elle résulte bien d'une mise à distance du principe de légalité. La nécessité de sortir du cadre strictement réglementaire pour trouver un accord et dépasser une situation conflictuelle a été soulignée par Eymard-Duvernay et Marchal (1994) à propos d'interactions entre locataires et agents de l'organisme HLM. Si, comme le soulignent les auteurs, la proximité interpersonnelle est indispensable pour qu'il y ait épreuve, cette dernière n'est pas sans risque. Les règles peuvent en effet être remises en cause parce qu'elles semblent injustes ou inapplicables au regard de situations concrètes. Lorsque la coordination repose majoritairement sur les personnes et non sur les dispositifs, la fragilisation induite par la proximité peut contribuer à ce que l'agent renonce à une montée en généralité trop complexe. Ici elle le conduit à proposer un arrangement qui témoigne de sa sensibilité aux arguments déployés. En ce sens, comme le souligne Warin (1993), un principe d'équité fait effectivement référence pour le technicien. L'arrange-

ment est accepté sans contestation par la locataire en raison de son caractère financièrement avantageux et de l'asymétrie des rapports. Cette dernière peut accepter l'accord en gardant la face et en s'appuyant sur le sentiment d'un jugement suffisamment équitable pour continuer à coopérer.

Une analyse en termes de sociologie de la traduction

À la suite de la perspective ouverte par Bruno Latour (1984) et Michel Callon (1986), cette seconde interaction sera analysée avec des outils théoriques provenant du champ de la sociologie de la traduction. Comme la sociologie de la justification, cette approche est particulièrement intéressante pour analyser les situations troubles qui échappent aux dispositifs et aux règles générales. Elle met en scène deux nouveaux protagonistes, un autre technicien et une autre locataire, dans le cadre d'une visite-conseil qui se déroule dans un logement situé dans le même quartier, géré par le même bailleur.

Les fondements théoriques

La sociologie de la traduction met l'accent sur le travail de construction interactive de l'accord dans l'action et en situation par des acteurs. Elle place au centre de son analyse le processus "*d'entre définition des acteurs*" (Callon, 1986, p.181), la façon dont ces derniers, à partir de leurs ressources et de leurs compétences, tentent peu à peu de construire des formulations acceptables, partagées et consensuelles. Elle repère et analyse, au travers du langage, des actes, des objets et des dispositifs, les processus de traduction, de déplacement, de mise en équivalence d'éléments au départ hétérogènes, ainsi que la façon dont ils conduisent à la construction d'un espace commun.

Dans ce cadre théorique, la production d'accord s'élabore au travers d'un travail pragmatique d'ajustement et de mise en forme des identités et des positions. Les éléments sur le sens et les valeurs engagés dans l'action par les autres protagonistes sont, par exemple, déduits de l'observation (Callon, 1986). Les personnes sont alors amenées à construire des dispositifs d'intéressement et d'enrôlement. "*L'intéressement est fondé sur une certaine interprétation de ce que sont et veulent les acteurs à enrôler et auxquels s'associer*". C'est "*l'ensemble des actions par lesquelles une entité s'efforce d'imposer et de stabiliser l'identité des autres acteurs qu'elle a définis par sa problématisation*" (Callon, 1986, p.185). L'intéressement engage une dynamique de négociation prenant en compte l'intérêt des personnes que l'on cherche à mobiliser dans le cadre de l'interaction. Il peut permettre ensuite un enrôlement, qui est un processus d'intéressement réussi, c'est-à-dire la mise en place d'un "*mécanisme par lequel un rôle est défini et*

attribué à un acteur qui l'accepte" (Callon, 1986, p.189). L'enrôlement peut notamment passer par la violence physique, la séduction, la transaction, le consentement sans discussion...

Description de la seconde interaction

Cette seconde visite-conseil se déroule dans un appartement de même type, habité par une dame, sa fille de 8 ans et son ami. La famille quitte la région suite à une mutation professionnelle. Le technicien visite d'abord les pièces humides (cuisine, salle de bains, toilettes) puis les pièces sèches (entrée, chambres, séjour). À la différence du premier technicien, il est très attentif aux détails et prend davantage son temps. Une séquence illustrera les différences entre les deux modes de construction de la relation.

Le technicien entre dans la cuisine. Il vérifie d'abord le réseau électrique, l'état des interrupteurs, des prises, des douilles. Puis il teste l'état de la robinetterie, de l'évier, des tuyaux et branchements des appareils électroménagers, ouvre les portes du placard sous l'évier, vérifie qu'il n'y a pas de fuite. *"Tout fonctionne"*, dit-il. Il fait ensuite le tour de la pièce en examinant l'état des dalles du revêtement de sols, l'état du carrelage, de la peinture, le bon fonctionnement du système de ventilation. Il ouvre et referme la fenêtre et la porte. *"Ici ça va, dit-il en hochant la tête d'un air approbateur, il n'y a rien à refaire. C'est correct. Vous veillerez à tout enlever, le lustre, la ficelle du chat derrière la porte. Et il ne faut pas oublier de tout nettoyer, c'est très important. Avec les meubles, je ne peux pas voir mais il faut lessiver le carrelage, les murs, les sols, les boiseries, le plafond, la porte, sans oublier de passer derrière le frigidaire, la gazinière, le dessus des plinthes..."*. *"D'accord, approuve la locataire, mais je ne sais pas si je vais pouvoir nettoyer le sol comme il faut. Vous savez j'ai beau les décaper à la javel, je n'arrive pas à les avoir, il y a toujours des traces. C'est abîmé, les dalles sont usées"*. *"On verra le jour de l'état des lieux pour le sol, dit le technicien. C'est vrai que les dalles sont un peu usées, si vous nettoyez bien ça ira"*.

Il entre ensuite dans la salle de bains qui est vétuste et recouverte de différents motifs de tapisserie. La locataire explique qu'une infiltration a provoqué des taches d'humidité et décollé la tapisserie. C'est pourquoi son ami a tapissé le dessus de la baignoire. Le technicien examine les taches sur les murs : *"je vous demande de passer un coup d'éponge partout dans la salle de bains afin d'enlever la condensation, les champignons et la flore bactérienne qui se sont développés. Pour la tapisserie, vous laissez comme ça, l'organisme prend ça à sa charge. Par contre il faudra changer le tuyau de la douche qui est abîmé"*. La locataire acquiesce, rappelant qu'elle a déjà changé le pommeau de douche, il y a quelques mois. Dans les toilettes, le technicien actionne la chasse d'eau, demande un nettoyage efficace de la cuvette et signale *"un petit truc tout bête qui*

consiste à verser du vinaigre blanc bouillant". Dans la chambre, il demande de recoller un lé de tapisserie et de faire un lessivage complet des murs, plafonds, sols, boiseries, portes, fenêtres, dessus des plinthes... Pour combler des trous dans le béton et colmater quelques fissures dans les murs, il recommande l'achat dans le supermarché voisin d'un produit efficace, peu coûteux et facile à utiliser : *"c'est très facile à faire et cela vous évitera de payer un ouvrier"*. À l'issue de la visite, le technicien rappelle à la locataire ses engagements ainsi que le prix qu'elle aurait à payer si elle ne les respecte pas.

Un recours différent aux mêmes registres de légitimité

Les registres de légitimité identifiés dans l'interaction précédente sont ici aussi à l'œuvre, mais ils sont agencés de manière différente. Ce technicien utilise, plus fréquemment que le précédent, les outils et procédures standardisés du monde industriel : mètre, calculette, protocole de visite des pièces, décomposition des éléments du logement... Il est plus attentif et minutieux dans son observation. Avec lui, l'épreuve prend des allures de test dont l'objectif est la vérification du bon état du logement. Si les dispositifs de la cité civique sont présents —fiche d'état des lieux entrants, règlement locatif— il ne s'en réclame pas. La locataire utilise peu d'arguments du monde domestique.

Un processus maîtrisé d'intéressement et d' enrôlement

Il y a de fait peu de différends dans cette interaction, les interlocuteurs tombent rapidement d'accord. Le logement est globalement en bon état et le technicien adopte une posture conciliante : il considère que l'usure des dalles du sol est réelle mais acceptable, que les conséquences de la fuite sont à la charge de l'organisme. La posture conciliante du technicien résulte d'un arbitrage raisonné intégrant des facteurs juridiques relatifs à la répartition des charges entre propriétaire et locataire, des facteurs de gestion (évaluation de la capacité du locataire à payer régulièrement son loyer, entretenir son logement, avoir de bonnes relations de voisinage...), des facteurs commerciaux (*"faire un geste"* pour un bon locataire)... Dans cette interaction, le technicien ne cherche pas à argumenter ou justifier sa décision, il ne dit rien de ce travail d'arbitrage et de mise en équivalence des apports de l'organisme et du locataire. Il énonce ses décisions et s'appuie sur l'avantage qu'il en retire auprès de la locataire pour lui en demander davantage que ce qui est défini juridiquement : changer le tuyau de la douche, retapisser, lessiver, nettoyer... Il parvient, au travers de ce processus d'intéressement et d' enrôlement, à impliquer la locataire dans la réalisation des travaux de remise en état et à lui faire prendre en charge davantage de travaux que ce que la loi n'en prévoit.

Une valorisation des savoir-faire ménagers

Pour cela il s'appuie en premier lieu sur les compétences de son interlocutrice. S'adressant à une femme, il suppose qu'elle n'a pas d'expérience de bricolage. Il constate en revanche que la locataire dispose d'indéniables savoir-faire ménagers. S'appuyant sur cet acquis il va s'efforcer de la sensibiliser, de lui faire prendre conscience de ce qui doit être fait et du niveau d'exigences qui est attendu d'elle. La description des tâches à effectuer est précise, le niveau d'exigence est clairement affiché : il ne suffit pas que le logement ait l'air propre, il faut qu'il le soit. Cela signifie qu'il faut supprimer la saleté même dans les endroits aujourd'hui invisibles (derrière les meubles), ainsi que la flore bactérienne qui est, par définition, invisible à l'œil nu. L'enrôlement suppose de se mettre à portée de la locataire. Le technicien parle de façon simple, il donne des conseils sur les produits à utiliser, l'endroit où se les procurer, la manière de les mettre en œuvre. Il encadre, rassure, propose un mode d'emploi adapté. Il la convainc alors facilement que le programme à réaliser sera simple et peu coûteux.

Les qualités relationnelles et la capacité de ce technicien à jouer sur différents registres —humour, complicité, séduction, récit d'anecdotes, conseils pratiques, rappel de la règle...—, sont réelles. Ses compétences et qualifications lui donnent une marge de manœuvre dans la conduite de l'interaction, l'amènent à s'engager dans un processus d'intéressement et à donner à cette dernière un rôle actif dans la remise en état du logement. Ici l'action n'est pas dissociable de la pensée sur l'action. La visite-conseil s'inscrit dans une stratégie raisonnée du technicien : elle constitue un moyen pour améliorer l'état du logement en impliquant la locataire. Dans la première interaction, alors que la situation est plus conflictuelle compte tenu des enjeux financiers, le technicien fait preuve de moindres compétences relationnelles et d'une pensée plus embryonnaire sur l'action : son action se situe dans une visée administrative et procédurière et la locataire adopte une posture plus défensive. Eymard-Duvernay et Marchal (1993) décrivent deux régimes de coordination des interactions entre usagers et agents d'un organisme HLM, le régime de coordination centralisé fondé sur des rapports de justice et le régime de coordination décentralisé fondé sur des réseaux d'acteurs. Si le second témoigne d'une plus grande adaptabilité au but recherché c'est en partie, comme le disent les auteurs, en raison de la proximité. Mais de quelle proximité parle-t-on ? Les conditions et les lieux dans lesquels se déroulent les interactions ont-ils un impact sur les situations ?

Les “fictions” qui fondent la visite-conseil

Une injonction paradoxale : rendre le privé public

Les interactions décrites, à la différence de la plupart des interactions entre agents et usagers, se passent à l'intérieur d'un logement habité, meublé, empli de la présence de ses occupants. Dans son analyse des relations de services entre agents de l'organisme HLM et usagers Warin a souligné l'impact des traces de comportements des usagers sur la construction du jugement moral des agents. Il a, par exemple, montré comment les agents utilisaient des subterfuges, tels que passer un doigt dans la poussière de la ventilation, pour prendre un avantage dans la négociation avec les locataires (Warin, 1993, p. 57).

Au travers de ces visites se dévoilent les valeurs et les représentations de l'organisme HLM concernant la bonne manière d'habiter. Le pré-état des lieux implique une visite par un étranger représentant un organisme HLM de l'ensemble du logement dans ses moindres détails et ses parties les plus intimes. Cette visite suppose non seulement de laisser voir ce qui est habituellement caché mais aussi d'en parler, c'est-à-dire de mettre en mots, de quantifier, d'explicitier les traces laissées par les occupants dans le logement. Durant la visite, l'intimité doit être “montrable”. La visite-conseil abolit un des éléments centraux de toute mise en scène et de dispositif de protection de soi : la séparation entre une scène placée sous le regard public et des coulisses “où l'on a, durant toute la durée de l'interaction, toute latitude de contredire sciemment l'impression produite par la représentation” (Goffman, 1973, p.110). Durant la visite, tout le logement devient une scène.

Or la capacité à maîtriser cette transformation des coulisses en scène est loin d'être évidente. Dans la première interaction, le décor, au lieu d'être une protection, constitue un élément d'accusation et contribue à la stigmatisation de la locataire. L'amoncellement des vêtements sur le sol, les lits défaits, l'évier plein de vaisselle, le béton brut de la chambre, les trous dans les murs sont d'habitude cachés aux regards extérieurs. Lors de la visite, ils sont montrés, commentés et soulignent, pour l'ensemble des acteurs de la scène, l'échec de la locataire à donner de son intérieur, d'elle-même et de sa famille une image valorisée. L'insistance de cette dernière à se justifier et expliquer les raisons du désordre témoigne de sa conscience de n'être pas “comme il faut” et de ne pas parvenir à s'aligner, même le temps de la visite, sur les normes de l'organisme HLM. Le sentiment de malaise éprouvé par le chercheur pendant cette première visite s'explique notamment par le manque de congruence entre la scène et la situation. “*Le mobilier, la décoration, la disposition des objets et d'autres éléments de second plan constituant la toile de fond et les accessoires des actes humains qui se déroulent*

à cet endroit" (Goffman, 1973, p.29) sont décalés par rapport à la situation d'interaction.

Par effet de résonance, l'état du logement renvoie l'ensemble des acteurs de la scène à la position sociale dévalorisée de la locataire. Son statut de femme élevant seule ses enfants avec des ressources précaires fonctionne comme un élément supplémentaire d'accusation. La présence discrète et intentionnelle de son ami voisin devait sans doute contribuer à la soutenir. Est-ce l'absence de statut de ce dernier, présenté comme un "ami venu m'assister", qui ne lui a pas permis de participer légitimement à la discussion ?

Cette situation pèse nécessairement sur le processus de construction de l'accord. Quelle que soit l'intentionnalité des acteurs de la première interaction, le pré-état des lieux contribue au processus de stigmatisation de la locataire et au renforcement d'un sentiment d'indignité sociale. Dans le cas décrit, cela ne contribue pas à une application stricte du règlement par le technicien mais, en partie en raison des valeurs personnelles de ce dernier, à un arrangement intégrant les contraintes et les particularités de la situation de la locataire.

Un rituel de réaffirmation du statut public du logement

Penser la visite-conseil comme l'amorce d'un processus de transformation de l'espace privé du logement en un espace "public" constitue une piste d'analyse fructueuse. Cette visite est le point de départ d'un processus, plus ou moins réussi, qui vise à transformer le statut du logement en effaçant les traces de l'ancienne présence, en instaurant une forme et un ordre acceptables par l'organisme HLM, en recréant un espace neutre, standardisé et habitable.

Ce processus s'inscrit bien sûr dans un registre de légitimité rationnelle et instrumentale : il n'est pas pensable d'installer une famille dans un logement sale où les posters du fils du précédent locataire voisineraient avec la ficelle du chat...

Mais il relève tout autant d'un traitement symbolique de l'espace habité. Comme l'explique Mary Douglas en s'appuyant sur l'exemple de sociétés traditionnelles, le traitement de la saleté et du désordre est aussi et toujours un traitement symbolique de la souillure. Lorsque nous rangeons et nettoions, "nous séparons, nous traçons des frontières, nous rendons visibles les décisions que nous avons prises sur ce que doit être notre foyer et ce que nous entendons créer à partir du cadre matériel de la maison" (Douglas, 1981, p.86). Lorsque nous rangeons, nous opérons une remise en ordre de quelque chose qui n'est pas à sa place, nous supposons qu'il y a eu bouleversement d'un ordre. Ceci signifie que "la saleté n'est jamais un phénomène unique, isolé. Là où il y a saleté, il y a système. La saleté est le sous-produit d'une classification de la matière, dans la mesure où toute mise en ordre entraîne le rejet d'éléments non appropriés" (Douglas, 1981, p.55).

Au travers de leurs remarques, les techniciens expriment un système de pensée et une conception du monde qui, au-delà de leurs points de vue personnels, sont ceux de l'organisme HLM qu'ils représentent. Lorsque, dans la deuxième interaction, le technicien insiste sur le lessivage des murs, des sols, des plinthes et des boiseries, lorsqu'il demande de désinfecter les sanitaires, d'enlever les punaises et de reboucher les fissures, il s'efforce d'effacer toute trace porteuse de l'identité des anciens locataires. Il souhaite que soit établie une séparation rigoureuse entre passé et futur et que soit évité tout mélange entre les signes de la présence de l'ancien locataire et les signes de la présence du nouveau locataire. Il demande que, par un travail de lessivage, il soit redonné sa forme et son état originel à l'espace habité.

Derrière cette insistance il y a l'idée que cet espace a été transformé, sali, perturbé, souillé et qu'il est empli de "quelque chose" qui doit être éliminé. Tout se passe comme si la présence prolongée des corps dans l'espace avait empli et marqué les lieux, comme si le logement avait "absorbé" quelque chose de l'identité de ses anciens occupants. Un des enjeux est de transformer un intérieur, qui apparaît comme un prolongement métaphorique du corps, en un logement, c'est-à-dire un produit normé et banalisé. C'est parce que le logement révèle l'intimité dans ses manifestations les plus porteuses de l'identité physique (cheveux dans le lavabo, vêtements abandonnés, odeurs, tâches, reliefs de nourriture...) qu'il est nécessaire de lui faire subir un "traitement". Au travers de ces visites sont rappelés les droits du propriétaire et de la collectivité sur le logement. L'organisme HLM, représenté par le technicien, réaffirme un droit de regard sur cet espace et exprime ses attentes quant à ce que doit être le logement "public"³.

Si cette visite peut être analysée comme un élément d'une forme de rituel contemporain, c'est parce qu'il y a mise en scène. Au travers de cette mise en scène, il y a matérialisation d'un acte de transaction entre un individu et un collectif, représenté par le technicien. Or cette transaction produit des effets propres et réels alors même qu'elle repose sur une forme de simulation. Elle s'appuie sur une série de fictions et de croyances produisant des effets concrets, tels que l'idée qu'il est possible de modéliser l'usure et de lui donner une équivalence marchande clairement reconnue, l'idée d'un contrat établi librement entre deux parties disposant de ressources équivalentes, ou l'idée qu'il est facile de transformer l'espace habité en un lieu neutre et de tenir à distance les jugements de valeur...

Mais, à la différence des sociétés traditionnelles, c'est une forme affaiblie de rituel qui se joue lors des visites-conseils. Celle-ci est caractéristique des sociétés contemporaines dans lesquelles les rituels ne s'inscrivent pas dans un système symbolique global et cohérent mais tendent à créer de petits univers diffé-

3. Il serait intéressant, dans une perspective comparative, d'appliquer le même type d'analyse à des interactions entre locataires et propriétaires de logements privés.

renciés et autonomes. Ce rituel contribue néanmoins à rendre pensable et à cadrer une situation complexe et paradoxale dans laquelle un espace intime doit être modifié, perdre son statut privatif et entrer dans la sphère publique.

Conclusion

Certaines études sur l'habitat ont fait date en montrant la subtilité du balisage de l'espace et les multiples sens donnés par les habitants aux espaces intermédiaires (Haumont et Raymond, 1966 ; Pétonnet, 1982). Dans l'habitat collectif, ce sont les pratiques diversifiées d'appropriation des espaces communs qui ont été soulignées, ainsi que la façon dont les habitants engagent des processus de négociation et de régulation entre eux et avec les gestionnaires (Pasquier-Merlet, 1993 ; Lepoutre, 1997). Les notions d'espaces intermédiaires et d'espaces communs ont contribué à souligner la porosité des frontières entre sphère privée et sphère publique.

La visite-conseil permet d'explorer, au travers d'une procédure particulière, la façon dont l'organisme HLM et le locataire engagent des processus de négociation et de régulation en vue d'une remise en état du logement. L'analyse conduit à s'interroger sur les frontières entre privé et public et à interpréter ce dispositif comme un rituel de réaffirmation des droits du bailleur dans un espace jusqu'alors intime et privatif. La participation active du locataire est nécessaire pour parvenir à un accord et transformer le statut du lieu. Cette participation est obtenue de façon différente. Dans un des cas, le technicien utilise différents registres de légitimité avant de basculer dans un arrangement particulier. Dans l'autre cas, il met en place un processus d'intéressement et d'enrôlement.

L'objectif de la visite et le lieu dans lequel elle se déroule conduisent l'organisme HLM et les locataires à énoncer leurs conceptions de la bonne façon d'habiter. La visite met alors en lumière des contradictions et des paradoxes présents au sein de l'organisme HLM. Elle suppose que se construise un accord et que se mette en place un processus de négociation et de régulation avec le locataire. Dans le même temps, l'organisme HLM maintient une politique commerciale et patrimoniale qui ne tient pas compte de la réalité des usages et des attentes des habitants. Les remarques et les pratiques des locataires soulignent l'inadaptation de certains choix patrimoniaux, de certains choix budgétaires, de certains aménagements intérieurs, et l'impossibilité de déployer, au sein du logement, la variété de pratiques correspondant à des modes de vie différenciés. Ceci génère une tension qui explique en partie les différences de sens donnés par les techniciens à cette visite. La latitude des agents est d'autant plus importante que le monde HLM a connu, ces dernières années, des changements profonds et que coexistent aujourd'hui au sein des organismes des valeurs et des référents différenciés.

En dépit des conventions signées avec les associations de locataires, la qualité du logement n'est pas définie de façon bilatérale entre l'organisme HLM et les locataires. L'organisme HLM définit seul ce que doit être la qualité du logement. Au travers de cette visite comme au travers du règlement d'occupation qui postule la nécessité d'une remise en état à l'identique du logement, il réaffirme un idéal d'uniformité et la pérennité des droits du propriétaire.

Références bibliographiques

- ALLEN B. (2001), "La gestion de proximité dans les organismes HLM", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 90, pp. 182-189.
- ANSELME M., PERARLDI M., MAURY H. (1987), *Entre logeurs et logés : les figures de la dégradation*, Marseille, CERFISE.
- BOLTANSKI L. et THEVENOT L. (1991), *De la justification ; les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- CALLON M. (1986), "La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc", *L'Année Sociologique*, n° 36, pp. 169-208.
- CARTRY M. (1979), "Du village à la brousse ou le retour de la question", *La fonction symbolique. Essais d'anthropologie*, textes réunis par M. Izard et P. Smith, Paris, Gallimard.
- CONAN M. (1991), "Les services urbains sont des biens publics", Actes du colloque *À quoi servent les usagers ?*, tome 2, Plan Urbain, pp. 231-244.
- CONAN M. (1996), *La coproduction des biens publics*, Université de Paris XII, thèse de doctorat en urbanisme et aménagement de l'espace.
- DODIER N. (1991), "Agir dans plusieurs mondes", *Critiques*, n° 529-530, pp. 427-458.
- DOUGLAS M. (1981), *De la souillure. Étude sur la notion de pollution et de tabou*, Paris, Maspéro.
- EYMARD-DUVERNAY F., MARCHAL E. (1993), *S'accorder avec les usagers : à l'interface d'un office HLM et de ses locataires*, Centre d'Etude de l'Emploi, n° 50.
- EYMARD-DUVERNAY F., MARCHAL E. (1994), "Les règles en action : entre une organisation et ses usagers", *Revue Française de Sociologie*, XXXV, pp. 5-36.
- GOFFMAN E. (1973), *La mise en scène de la vie quotidienne. La présentation de soi*, tome 1, Paris, éditions de Minuit.
- HAUMONT N., HAUMONT A. et RAYMOND M.G. (1966), *Les pavillonnaires*, Paris, Centre de Recherche d'Urbanisme (2ème éd., L'Harmattan, 2001).

- LAFAYE C. (1989), "Praticiens de l'équipement et légitimités quotidiennes", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 44-45, pp. 94-100.
- LATOURE B. (1984), *Les microbes, guerre et paix*, Paris, Métailié.
- LEPOUTRE D. (1997), *Cœur de banlieue. Codes, rites et langages*, Paris, Odile Jacob.
- MAURY Y. (2001), *Les HLM. L'État providence vu d'en bas*, Paris, L'Harmattan.
- PASQUIER-MERLET (1993), *Bonjour, bonsoir ? La gestion publique des espaces privés dans les HLM de Nantes*, Université de Nantes, thèse de doctorat en sociologie.
- PERALDI M. (1991), *La mise en œuvre des politiques de l'habitat dans les DDE : le cas de la Côte d'Or*, Paris, CERFISE, Ministère de l'Équipement.
- PETONNET C. (1982), *Espaces habités. Ethnologie des banlieues*, Paris, Galilée.
- RETO N. (2000), *Les agents de proximité HLM. Enjeux sociaux et institutionnels de la construction d'une profession*, Université de Rennes II, thèse de doctorat en urbanisme.
- WARIN Ph. (1993), *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques – Étude des relations de service*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques.
- WARIN Ph. (1993), "Les relations de service comme régulation", *Revue Française de Sociologie*, XXXIII, n° 1.
- WARIN Ph. (1995), "Les HLM : impossible participation des habitants", *Sociologie du travail*, n° 2, pp. 151-176.
- WARIN Ph. (1996), "L'évaluation des usagers au cours des relations de service", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 47, pp. 98-105.
- WELLER J.M. (1998), "La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de la littérature (1986-1996)", *Sociologie du travail*, n° 3, pp. 365-392.

Brigitte GUIGOU, IAURIF (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France) - Division Démographie, Habitat, Equipement et Gestion locale, 15 rue Falguière, 75740 PARIS, cedex 15.

brigitte.guigou@iaurif.org

III

NOTES DE LECTURE

Jean-Pierre Deffontaines et Jean-Pierre Prod'homme (sous la dir.),
Territoires et acteurs du développement local. De nouveaux lieux de démocratie,
Ed. de l'Aube, 179 p., fév. 2001.

Le livre collectif animé et orchestré par J-P. Deffontaines et J-P. Prod'homme traite de développement local, notion combien difficile à appréhender tellement elle "glisse des mains et s'écoule de l'esprit dès qu'on cherche à la saisir" (page 7). Comme le suggère l'un des quinze auteurs de l'ouvrage, à la fois chercheurs en sciences humaines et praticiens (militants associatifs ou élus locaux) –ou les deux à la fois– il en est un peu du développement local comme des produits de terroir ; "à vouloir par trop les codifier, on risque de perdre une partie de ce qu'ils évoquent" (page 82). À vouloir faire une synthèse éclairée d'expériences aussi diverses tant du point de vue des acteurs mobilisés, que de celui de leurs territoires, de leurs temporalités d'intervention et des modèles dont ils se recommandent, ne risque-t-on pas de perdre l'essentiel de ce qui en fait l'originalité et la créativité, à savoir le jaillissement, le bouillonnement et le potentiel d'interrelations qu'elles portent en elles ? Comme il est dit en introduction, le développement local, c'est d'abord la vie (page 7). Et la vie ne peut naître au grand jour des projecteurs et des néons. Elle a besoin de l'atmosphère confiné des alcôves ou du commerce discret aux frontières (page 147) pour produire ses alchimies et pour se propager !

Et c'est précisément, me semble-t-il, dans l'espace de cette indéfinition-même (voire de ce refoulé social), dans l'effort que font les auteurs pour échapper à un modèle préconstitué de développement venu d'en haut et inspiré de la bonne gouvernance (par exemple la fameuse trilogie "analyse/action/évaluation"), que réside le mérite essentiel de ce beau livre. Le savoir cumulatif que produisent nos quinze auteurs n'est pas tellement à rechercher dans les acquis singuliers des expériences qu'ils ont vécues et dans leur répétitivité, mais dans le mouvement général de construction d'un regard où interviennent à la fois hommes de terrain et penseurs – praticiens et chercheurs en sciences humaines – politiciens et experts – tenants de la démocratie directe et tenants de la démocratie représentative.

Il en va dans le fond du développement local comme de toute recherche-action¹. Alors que dans une vision classique de l'intervention, le savoir se transmet selon une trajectoire balistique de l'information, à partir du monde savant vers celui des praticiens et finalement des habitants du lieu, dans la recherche-action telle que conçue dans ce livre, le contenu du savoir se construit dans l'agir, dans la négociation d'une relation, dans une sorte d' "anthropologie réciproque" entre habitants, chercheurs et praticiens. Dans cette manière de coproduction du savoir, qui à bien des égards évoque les méthodes d'alphabétisation de Paulo Freire au Brésil (Marc Wandewynckele, page 143), le champ social devient laboratoire. L'expérimentation sociale à laquelle sont convoqués les différents acteurs, n'est plus alors cette sorte d'objet que le chercheur manipulerait de l'extérieur, comme en laboratoire avec des pincettes, mais une interaction, un engagement, au sens politique du terme, dans lesquels il est profondément impliqué (Yves Michelin, "Le paysage, un levier du développement local", page 119).

Comment prend-il alors ses distances ? Comment construit-il l'objectivité de ce qu'il avance ? À partir du moment où l'extériorité absolue du chercheur ne peut plus être considérée que comme une douce illusion, la seule ressource dont il dispose est alors d'introduire la "réflexivité" au cœur-même de l'acte de connaissance, interrogeant in situ ses circonstances, ses procédures et ses enjeux. Cette manière de construire ses objets tout en prenant de la distance par rapport à ses propres constructions, de mettre ses propres théories en permanence à l'épreuve du social en train de se construire, de se mettre soi-même en position d'expérience, constitue à mon sens le seul garant de son identité et de l'efficacité cumulative de ses savoirs.

Voici donc le chercheur installé au cœur de son paradoxe. Pour chaque terrain nouveau d'analyse qu'il entreprend, il doit définir une logique de sens d'autant plus impeccable et convaincante qu'elle ne sera pas reproductible en d'autres terrains. Mais en même temps chaque nouveau terrain, chaque nouvelle recherche est pour lui l'occasion d'un réamorçage de théorie ; loin de refuser toute théorisation, bien au contraire, mais il doit se méfier de toute pétrification

1. Michel Marié, "Les paradoxes de la recherche-action, ou le savoir nomade", in Mutations économiques et urbanisation, Plan Urbain, Documentation Française éd., déc. 1993.

de théorie. Posture pragmatique et maïeuticienne s'il en est (opposée à magistrale et didactique) ! On pourrait, à bien des égards comparer cette manière de faire à l'attitude d'une mère qui apprend la marche à son enfant, non pas en lui donnant des cours de maintien, mais en le soutenant de son affection, pour qu'il apprenne à voler de ses propres ailes. L'apprentissage de ce geste universel qu'est la marche n'est possible que dans une transaction, c'est-à-dire une zone de l'activité humaine qui engage singulièrement toute l'affectivité du rapport et sa singularité.

Quelles sont alors les présupposés et les conditions d'une telle posture dans l'existence et de sa durabilité ? Les réponses que font à ces questions les auteurs réunis par J-P. Deffontaines et J-P. Prod'homme me paraissent d'autant plus convaincantes qu'elles s'inscrivent dans la longue durée, qu'elles permettent une certaine distanciation théorique tout en gardant vivante l'expérience de terrain.

Sans évidemment prétendre en épuiser la richesse, j'aimerais ici me servir de l'une des idées maîtresses de ce livre – à savoir sa capacité à relier tradition et modernité, à jouer de la tradition comme “mémoire constituante” du présent et de l'avenir (H. Desroches) – pour évoquer certains de ces présupposés et montrer combien ils s'inscrivent parfois de longue date dans des traditions intellectuelles.

Quitte à ressusciter certains auteurs que l'on avait peut-être tendance à oublier, je dirai que si cet ouvrage me touche, c'est d'abord parce qu'il met en scène une idée du développement comportant un certain nombre de valeurs généralement absentes du raisonnement, et particulièrement de celui des économistes libéraux (le postulat de l' “individu rationnel”).

On peut ici évoquer le rôle du langage et de la prise de parole dans l'élaboration des projets, ou encore leur dimension émotionnelle. Je pense aussi à l'importance que donnent les auteurs et à la méticulosité qu'ils mettent à décrire tout ce tissu conjonctif d'objets, de rites, de rythmes apparemment anodins et pourtant essentiels qui font penser que la vie sociale, les phénomènes de socialisation se forment, se font et se défont dans les frontières (dans les lisières), dans les entre-deux ; par exemple tous ces lieux sans identité entre l'espace public et l'espace privé, mais aussi toutes ces personnes transfrontalières, ces “marginiaux sécants”, comme il est dit dans le texte (page 152), qui jouent comme différentiels, comme accumulateurs de sens. Interstitiels instituants, faudrait-il dire, car ce sont dans ces lieux et chez ces personnes, le plus souvent refoulés par les institutions, que s'opère toute l'alchimie des groupes en formation.

Je pense enfin à tout ce qui est dit à divers endroits du livre sur l'adaptation des projets à la mobilité grandissante des populations et à l'évolution des territoires. Alors que dans les études que font depuis quarante ans les sciences humaines sur les phénomènes migratoires, ce sont généralement les phénomènes d'ancrage qui sont mis en avant (par exemple la dimension nationalitaire ou régionaliste des populations migrantes) et qui servent de toile de fond à l'étude des mobilités, dans le cas présent il me semble que ce que suggèrent certains

auteurs de l'ouvrage² est une sorte de renversement du regard ; ce n'est plus la mobilité qui devrait apparaître sur fond de sédentarité, mais au contraire dans un contexte de très grande mobilité, c'est le déplacement qui devient la condition première à toute expérience de sédentarisation.

En ce sens le développement local, tel que le conçoivent les auteurs, me fait penser à ce qu'un économiste grenoblois, Yves Barel, disait il y a plus de vingt ans concernant les différentes logiques de l'action que l'on peut voir à l'œuvre dans l'espace³. En gros, l'idée que développe ce chercheur est que, étant donné un stock quelconque d'opportunités économiques, il y a, quel que soit le territoire sur lequel il se trouve, deux façons de le concevoir. La première est de le gérer à la manière d'un *capital*, notion qui va bien au-delà de ce que la théorie économique met dans le concept de capitalisme. Gérer à la manière d'un capital signifie prélever dans le stock d'opportunités l'une d'entre elles, qui offre l'espoir d'un rendement "optimal". Un capital se reconnaît à ce qu'il s'accroît. Ce choix a en général deux conséquences : 1) les opportunités non reconnues disparaissent, soit réellement, soit virtuellement. En d'autres termes, dans la "gestion de capital" on assiste à une simplification de l'"écologie" économique. 2) Très souvent, la gestion capitaliste est irréversible, en ce sens qu'il devient très difficile, voire impossible, de revenir sur une option.

La deuxième option de Barel, qui ressemble étonnamment aux principes d'action analysés dans le livre, consiste à gérer le stock d'opportunités économiques à la manière d'un *patrimoine*. Selon cet auteur, la gestion dite de patrimoine ne se préoccupe pas ou se préoccupe moins d'optimisation. On y perd certes en croissance, en richesse, en output économique. Mais 1) on évite le piège de l'irréversibilité. 2) Le patrimoine comporte généralement une "partie libre" qui reste disponible pour des affectations éventuelles et non définies à l'avance ; en résumé, le patrimoine est moins adapté et plus adaptatif. 3) Ce que le patrimoine régule, au-delà de l'économie, c'est tout un monde micro-social où l'on trouve pêle-mêle la famille, le politique, le consensus social et le conflit social, la "nature" comme la "culture"...

Gestion capitaliste et gestion patrimoniale ne sont évidemment pour Barel que des hypothèses d'école permettant d'identifier des stratégies et des acteurs concrets, mais qui peuvent très bien coexister dans la même stratégie et dans le même acteur. Je crois que l'intérêt d'une telle démarche est qu'elle amène à rompre avec un certain manichéisme où les deux termes (gestion de capital et gestion de patrimoine – mais on pourrait dire la même chose d'autres grands couples fondateurs : par exemple aménagement du territoire et développement local, aménagement et ménagement, ou encore plus récemment dans le vocabulaire des

2. Et aussi d'autres auteurs : par exemple la thèse récente de Constance De Gourcy : *La migration urbaine volontaire entre itinéraires biographiques et inscription spatiale. De la dimension mémorielle de l'habiter*, Institut d'Aménagement Régional, Université d'Aix-Marseille III, 29 mars 2002.

3. Yves Barel, "Modernité, code, territoire", in *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 10/11, printemps 1981, pp. 3 à 21.

politistes nord-américains : régulation de type “top-down” ou régulation de type “bottom-up” ...) s'excluent à tour de rôle, selon un jeu de balancier où le triomphe de l'un devrait nécessairement, inéluctablement aboutir à l'oblitération, voire à la destruction et à la perte de toute mémoire de l'autre.

Et c'est, je crois, l'un des grands mérites de l'ouvrage de J-P. Deffontaines et J-P. Prod'homme que de montrer combien, analysées au niveau du temps long de l'histoire, les deux grandes dimensions de l'action, aménagement du territoire et développement local, sont toujours co-présentes et vont même jusqu'à former les deux volets d'une même démarche (page 61). La maîtrise de l'espace n'est pensable qu'à la condition de rendre indissociables des valeurs qui, conçues dans le temps de l'urgence, voire même dans le temps à court terme du monde politique (généralement cinq ans), ne peuvent au contraire être pensées que dans leur confrontation, leur irréductibilité.

D'où cette autre idée, qui se situe dans le droit fil de ce qui vient d'être dit et qui, à mon sens constitue l'autre grand intérêt de l'ouvrage : par l'importance qu'il donne au jeu des acteurs, ce livre est en même temps une réflexion sur la nature de l'interrelation et du conflit social. L'idée essentielle (et qui me semble d'inspiration très simmélienne⁴) que l'on peut en retenir est que, loin d'être un accident, un raté de parcours dans un univers d'harmonie qui lui serait antérieure, le conflit est au contraire tout ce qu'il y a de plus normal, de plus inhérent à tout phénomène de socialisation. Il est même le plus souvent co-présent à la négociation et à la recherche du consensus.

Pour illustrer la manière dont il assume cette apparente contradiction, Simmel développe l'allégorie du pont et de la porte. Le pont est ce qui relie et la porte ce qui sépare. Dans ces conditions de co-existence des contraires, il n'y a pas d'un côté le conflit et de l'autre la coopération comme catégories exclusives l'une de l'autre mais entre les deux une sorte de dialectique que l'un des commentateurs de Simmel appelle avec beaucoup d'à propos une “dialectique sans synthèse”, une dialectique toujours inachevée, dans la mesure où rien n'est jamais joué.

Ce que nous suggère encore Simmel, et qui me semble implicite à certain des textes contenus dans l'ouvrage, est que la crise du développement local ou du projet de développement n'est pas tellement à voir du côté de la difficulté à surmonter les conflits, mais au contraire, comme c'est souvent le cas par exemple dans l'habitat social⁵, elle est plutôt du côté de l'absence de ce jeu tensionnel tellement nécessaire aux phénomènes d'identification et de socialisation. Comme nous le suggère dans un très beau texte (“Du bassin de vie au bassin d'envie”) l'un des auteurs de l'ouvrage, la principale fonction de l'intervenant ou du chef

4. Pour une initiation à Georg Simmel, auteur que l'on commence à connaître un peu en France : Simon P.-J., *Histoire de la sociologie*, Paris, PUF fondamental, 1991, 524 p. Pour une vision plus particulière de la façon dont Simmel aborde la question du conflit social : Simmel G., *Philosophie de la modernité/ II*, Paris, Payot éd., (intro. et trad. de J.-L. Vieillard-Baron), 1990, lire “ conflit et modernité ”, pp. 189-289 ; Coser Lewis A. dont l'ouvrage (1956) a été traduit en Français en 1982, *Les fonctions du conflit social*, Paris, PUF (coll. Sociologies).

5. Michel Anselme, *Du bruit à la parole. La scène politique des cités*, ouvrage collectif, préface de Michel Samson, Edition de l'Aube, 2000, 277 p.

de projet dans le développement local n'est pas tellement d'occuper la position de l'expert, mais de créer les conditions et l'espace —le “dispositif” aurait dit Gilles Deleuze— à partir desquels les différents acteurs en présence, indépendamment de lui, vont être capables de s'écouter et d'entrer à nouveau en tension réciproque, de restaurer le champ d'une conflictualité positive, portant en elle-même ses propres capacités de développement.

D'où l'importance de ce que l'on pourrait appeler un “savoir de position”, c'est-à-dire ce que l'on a besoin de savoir pour instruire l'action dans laquelle on est engagé, laquelle est de l'ordre du savoir-faire relationnel et n'a pas grand-chose à voir avec le savoir classificatoire et désignatif de la sociologie savante.

Enfin la troisième raison pour laquelle cet ouvrage me touche au plus haut point a probablement à voir avec la manière dont ses auteurs adossent la question du développement à celle du territoire, jusqu'à faire parfois comme si ce dernier était lui-même un acteur en chair et en os (page 135).

Comment penser le local comme lieu de l'universel ? Comment s'enraciner dans un lieu et circuler de par le monde ? Comment assumer dans un même mouvement de la pensée une théorie identitaire du territoire, de l'enracinement, et une théorie fondée sur la mobilité, sur la légitimité de l'exogène et de l'allogène ? La question est omniprésente. Il me semble alors que les auteurs du livre tournent la difficulté, l'anéantissent même en disant trois choses qui à mes yeux sont essentielles.

La première — et là encore on peut s'inspirer de Simmel — le territoire est bien évidemment le lieu où l'on habite et où l'on s'identifie. Il est essentiel de l'affirmer. Mais il n'est jamais le simple jeu d'un rapport dual : celui de l'indigène à son terroir. Si l'on veut véritablement comprendre comment les gens s'identifient, il faut y voir un jeu au moins à trois : les indigènes certes dans leur rapport à leur terroir, mais ce rapport est toujours médiatisé par le regard de l'étranger. Et si l'étranger n'existait pas, les habitants du lieu se chargeraient bien de l'inventer.

La deuxième caractéristique du territoire, tel que le conçoivent les auteurs du livre, et qui à mon sens n'est pas moins importante que la première, est que le sol, l'espace vécu, n'est pas seulement là où l'on demeure ; il est aussi là où l'on passe. Et en ce sens le territoire n'est pas seulement le lieu de construction de l'identité, sauf à le réduire à la capacité de ceux qui s'en croient les dépositaires à terroriser ceux qui n'en sont pas. Il est aussi une source d'altérité. Il est le lieu de construction d'une véritable relation à autrui.

Il y a enfin une troisième réponse faite au paradoxe de l'identité et de l'allogène, que l'on peut découvrir au moment où les auteurs nous suggèrent que l'identité n'est pas seulement une production de l'enracinement, du lieu, qu'elle est aussi une production du mouvement, de l'adaptation au mouvement et de son dépassement. Si telle est bien leur vision des choses, l'étranger ne serait plus alors, comme on pourrait le penser dans une conception purement identitaire du local, ce dehors dont toute société aurait besoin pour fabriquer ses mythes et pour se distinguer ; mais l'étranger serait aussi ce dedans de nous-même qui nous constitue comme singularité. “Je est un autre”.

Michel MARIÉ

Antoine Bevort, *Pour une démocratie participative*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

Ce livre est un plaidoyer pour une démocratie de citoyens, “*non pour rapprocher les citoyens du politique, mais le politique des citoyens*” dit l’auteur, A. Bevort, sociologue à l’université de Rouen. Il part de l’idée que les démocraties représentatives ont à peine entamé le programme démocratique, que la démocratie participative est non seulement un idéal politique à atteindre, mais aussi un modèle performant, c’est, dit-il, “*l’utopie d’une communauté qui n’abandonne pas son autonomie entre les mains de ceux qu’elle désigne pour la représenter*”. Pour développer cette thèse, il construit son livre en cinq chapitres.

Dans le premier chapitre, il décrit et discute les diverses formes que la démocratie participative peut prendre : les repas de quartier d’Arnaud-Bernard à Toulouse ; les conseils de quartier de la place d’Italie à Paris, interface entre habitants et conseil municipal ; Morsang-sur-Orge, cas unique et original de pratique du budget participatif en France ; les forums citoyens et les méthodes délibératives mises en place dans les “jurys citoyens” (constitués de jurés sélectionnés, selon un panel, ou tirés au sort, et parfois rémunérés, ils délibèrent contradictoirement sur un sujet précis, après consultation d’experts, pendant une période limitée), —ces pratiques, répandues au Danemark, Allemagne, Suisse, Japon, USA..., sont appliquées pour la première fois en France, en 1998, sur la question des OGM, “*Ces formes délibératoires, dit Bevort, n’échappe pas pour autant à la question clef de la légitimité de leur représentativité*” — ; les référendums d’initiative populaire enfin (comme en Suisse, en Italie, au Québec, certains États des USA), idée encore balbutiante en France.

Dans le deuxième chapitre, c’est une rapide histoire intellectuelle de l’idée de démocratie qu’il présente, en rappelant la position d’un certain nombre de philosophes : Platon, pour qui la démocratie, gouvernement des ignorants, rime avec démagogie ; Aristote, moins hostile, mais tout aussi réservé, car les activités des masses populaires ne les rendent pas aptes à diriger ; Hobbes, dans la continuité de Platon affirme que la souveraineté du peuple n’existe pas ; Rousseau, théoricien de la souveraineté populaire pour guider le gouvernement du peuple, mais, chez qui, la démocratie directe n’est accessible qu’aux petits États, —il la considère comme utopique— ; Kant préfère la république, car il voit aussi dans la démocratie un despotisme possible ; chez Hegel et Marx, la notion est occultée, et la notion de peuple est bien sûr différente chez ces deux philosophes. On peut regretter ici que l’auteur n’ait pas développé un peu plus la position marxiste, et les diverses sensibilités (philosophiques) de gauche, sur cette question. Viennent ensuite le débat sur la démocratie représentative défendue par Montesquieu et la présentation des travaux de Hansen sur la démocratie athénienne avec le tirage au sort qui en est le principal pilier. Après la confrontation de positions diverses sur la question de la citoyenneté chez Constant, Schumpeter, Hayek, Arendt, Castoriadis..., il conclut ce chapitre en écrivant “*Comme le langage, l’art politique est inégalement maîtrisé, mais la légitimité de la participation de tous les citoyens à la vie de la cité doit être au fondement d’une socié-*

réellement démocratique". Manque ici pourtant un historique plus précis sur l'idée de démocratie participative, son origine et son évolution.

Dans le troisième chapitre, l'auteur confronte les idées des républicains, démocrates et libéraux, trois rhétoriques distinctes sur la citoyenneté. Pour la rhétorique républicaine, la société contre l'État, il prend pour exemple R. Debray qui se situe dans la lignée platonicienne, critique le socialisme autogestionnaire et confond démocratie et libéralisme. Pour la rhétorique libérale, l'État contre la société, il se réfère à B. Constant qui défend l'idée d'une citoyenneté limitée et le suffrage censitaire ; son libéralisme s'oppose au républicanisme. Tocqueville est l'homme de la "*rhétorique démocratique résignée*", alors que Castoriadis est celui de "*la rhétorique démocratique radicale*" qui vise l'autonomie véritable des citoyens. La crise de la représentation démocratique tient, selon Castoriadis, à la bureaucratisation de la société et à l'emprise de l'économie. Ces trois rhétoriques divergent par rapport à la question de l'école : pour les républicains c'est la première de toutes les institutions, la fonction essentielle de l'État, pour les libéraux, à l'inverse, l'État ne peut accaparer la formation des enfants et monopoliser la fonction éducative ; pour Castoriadis, si l'école reste toujours la première des fonctions, l'éducation ne se fait pas seulement à l'école.

Le quatrième chapitre est entièrement consacré au sociologue américain R. Putnam et à sa notion de "*capital social*". À travers ses travaux, Putnam montre que la participation est non seulement souhaitable mais aussi efficace : dans *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy* (1993), il démontre que la réussite des institutions politiques italiennes est liée à la présence d'une communauté civique forte ; dans *Bowling alone. The collapse and revival of american community* (2000), il approfondit, à partir de la société américaine, la notion de capital social résultant des valeurs de solidarité, de confiance et de tolérance qui constituent les valeurs fondamentales d'une communauté civique. Le capital social détermine la capacité d'une société à vivre et à agir ensemble, il joue aussi un rôle important dans la sécurité et la prospérité d'une société. Le capital social favorise les comportements civiques et ce sont ces traditions civiques qui permettent de prédire le développement socio-économique, non l'inverse. Les indicateurs de civisme sont donnés par la vie associative, la lecture de la presse, la participation aux élections, le vote préférentiel... Cette théorie du capital social aide ainsi à comprendre le rôle clef que jouent les citoyens dans le fonctionnement de la démocratie. À la fin de ce chapitre Bevort pose la question importante de l'évaluation des finalités des politiques publiques et de ses méthodes. Citant A. Hansberger, il discerne trois conceptions de l'évaluation : la conception libérale, consumériste, dans laquelle le marché est roi ; la conception communautariste où les groupes ethniques, religieux, les minorités, tranchent ; la conception médiatrice où c'est la société civile publique qui sanctionne. La conception française républicaine ne correspond, selon lui, à aucun de ces modèles.

Dans le cinquième chapitre, l'auteur revient sur la démocratie participative en France en retraçant l'histoire de l'échec de la récente loi sur la démocratie de proximité (2002), en rappelant l'opposition farouche du système représentatif. Il

compare, pour finir, les conseils de quartier en France à Rouen, et en Hollande, à Haarlem : le premier, descendant, consultatif, sans budget autonome, est fictif, alors que le second ascendant, participatif, avec un budget autonome, est réel, renvoyant ainsi à deux visions différentes de la démocratie participative.

Dans sa conclusion, la démocratie participative s'oppose à la conception schumpeterienne de la démocratie, méprisante de l'homme, ainsi qu'à la conception d'une "avant-garde" politique, moteur du développement démocratique, comme celle de Porto Alegre —considérée par beaucoup comme le modèle de la participation— qu'il considère là aussi comme une action par le haut (par le pouvoir exécutif). D'une manière idéaliste, il prône l'avènement d'une démocratie radicale (Castoriadis) sans leader, sans chef, sans pyramide représentative, sans exécutif, "*qui repose sur la confiance et la compétence politique de l'homme*".

On le voit, il s'agit d'une défense et illustration de la démocratie directe, une démocratie de citoyens, présentée comme un idéal à atteindre. Mais, plus que sur la démocratie participative, c'est à un débat général sur la démocratie qu'il nous a conviés. Le problème de la définition de la démocratie participative reste entier : contrairement à ce que pense Bevort, si elle se définit par rapport à la démocratie représentative, elle ne s'y substitue pas : elle est le résultat d'une transaction (Blanc, 1999) donnant lieu, selon les circonstances, à des dosages et des mélanges variables des deux systèmes. Dès lors, la véritable question est la connaissance des blocages, des résistances qui empêchent son développement, qu'il faut alors identifier pour avancer. Bevort ne nous dit rien non plus sur les formes des structures participatives d'une telle démocratie idéale de citoyens qu'il appelle de ses vœux. Comment fonctionnent-elles ? Le modèle hollandais en est-il la référence ? Difficiles à imaginer *a priori*, ces structures sont effectivement à construire au fur et à mesure de l'approfondissement démocratique qu'elles accompagnent, et selon le contexte où elles se développent. Ce petit livre synthétique riche de réflexions et d'idées, dont on peut regretter l'absence de références bibliographiques (en bas de page) sur les nombreux auteurs cités, est une contribution utile au débat.

Albert LÉVY

Nassima Dris, *La ville mouvementée - Espace public, centralité et mémoire urbaine à Alger*, Paris, L'Harmattan, 2001, 425 pages.

Nassima Dris, maître de conférences en sociologie à l'Université de Caen publie à l'Harmattan sa thèse de doctorat remaniée. Son projet est ambitieux, puisqu'il s'agit d'appréhender la reformulation d'Alger, ville "mouvementée" et foisonnante, touchée par la violence depuis deux siècles bientôt. Elle emprunte une double perspective théorique et empirique : mobilisation du cadre interactionniste mais aussi des travaux d'Henri Lefebvre et observation des différents "lieux" où se fabrique la capitale algérienne dans la béance entre la "ville offerte et la ville pratiquée" pour reprendre la formule de S. Ostrowetsky. Il s'agit en effet de lire cette ville "impossible à gérer", dans ses contorsions entre la violen-

ce et la reconquête permanente des espaces, et ce qui, dans la jonction ou la disjonction entre pratiques publiques et pratiques citadines, fait lien surtout malgré la violence politique et la généralisation du phénomène "trabendiste".

Le point de vue théorique est longuement explicité en introduction. L'auteur recourt au cadre de E. Goffman et, I. Joseph surtout dans une partie relative aux pratiques des espaces publics, alors que H. Lefebvre est convoqué dans l'exposé des projets de construction nationale et métropolitaine via l'urbain. On notera aussi l'hybridation des références avec la volonté de faire une "sociologie du dedans" qui mobilise A. Giddens.

Une première partie sur l'histoire urbaine débute par une relecture critique de la vision orientaliste de l'espace de la ville arabe, avec notamment sa focalisation parfois exclusive sur la présence du souk. Impossible de parler d'Alger sans évoquer la colonisation, ses débuts puis les logiques de l'urbanisme militaire avec son lot de ruptures et d'altérations (ce mot revient souvent), sans oublier la progressive institution d'une ville séparant radicalement les Français des Algériens (y compris sa population maltaise et juive). La colonisation française est ensuite décrite au travers des divers projets de centralité commerciale et monumentale jusqu'en 1954, destinés à conforter la place d'Alger comme "capitale d'un empire africain". Alors que la foule de la rue Michelet est exclusivement bourgeoise et européenne, les Algériens se replient sur la casbah et les bidonvilles

Y a-t-il réelle rupture après l'indépendance dans la façon de penser et de donner sens aux lieux de centralité ? L'auteur, s'interrogeant ici sur la capacité de l'État à apporter des réponses à cette société complexe, voire chaotique, démontre que les gouvernements successifs ont eu recours à un projet modernisateur daté, qui n'a pas réussi à constituer une centralité alternative à celle instituée par le pouvoir colonial.

Paradoxalement l'économie planifiée n'a jamais été en mesure de résorber l'habitat insalubre et la ségrégation, mais est devenue un alibi pour créer de nouveaux projets, alors que les plans se succèdent, aussitôt discrédités. L'étude de la planification en actes, passe ici par une description des différentes propositions de centres, qui vont tous successivement valoriser la monumentalité au détriment du traitement des contradictions sociales et urbaines.

Incidemment, l'auteur pose la question intéressante de l'existence d'un projet urbain spécifique lié à l'islamisme, mais y répond bien vite par la négative : la pensée islamiste ne dégage aucune originalité, elle valorise tout autant la centralité symbolique et reproduit sans sourciller les ségrégations. Au-delà, la position que N. Dris défend est celle de l'incapacité de cette politique de projets —y compris les plus récents marqués par la prépondérance des capitaux provenant du Golfe— de contrecarrer un tant soit peu les tendances lourdes d'un Alger marqué par la privatisation des espaces —ceux des réseaux qui contrôlent le commerce trabendiste, (ceux des islamistes)— et encore moins de réinjecter de l'équité spatiale. Le credo du rapprochement des administrés ne semble pas avoir modifié ces pratiques de projet décalées par rapport à la réalité sociale. Quant à la centralité des mosquées et la pratique des lieux de culte des saints, elles sont

évoquées plus brièvement. Principaux éléments d'identification locale à l'échelle des quartiers, ils se révèlent aussi comme des lieux essentiels de la légitimation : les collectes qui permettent leur création assoient le pouvoir des quartiers, y compris des moins légitimes.

Cette première partie de l'ouvrage relative aux projets, souffre de problèmes éditoriaux que l'on doit noter car ils affaiblissent la portée et l'intérêt de la cartographie et des photos : typographie des légendes toutes différentes, absence de renvois aux plans dans le texte, de même que ici ou plus loin, quelques termes arabes ne sont pas traduits ou pas au bon endroit. Cela toutefois n'invalide en rien la portée scientifique de la deuxième partie de l'ouvrage, davantage centrée sur les pratiques et les représentations et la plus à même de rendre compte des spécificités algéroises par l'examen des lieux de sociabilité publics et de déploiement du commerce trabendiste.

La thématique des espaces publics est minée, aussi N. Dris s'emploie t-elle avec vigilance à énoncer l'inadaptation des schèmes occidentaux de pensée en regard des réalités du monde arabe : notamment que l'espace public ferait défaut dans cette partie du monde faute d'être nécessairement le lieu de l'accessibilité maximale et du débat sans contraintes. Ce faisant, elle reprend en partie l'analyse goffmanienne et dramaturgique de l'espace public (mais les modalités des enquêtes ne sont guère explicitées) pour montrer comment les stratégies d'occupation et de positionnement permettent de comprendre les sociabilités et les savoirs ordinaires, et partant, cette société en recomposition. L'opposition assez classique dans les analyses des villes du Maghreb entre *houma* (quartier, ou "espace d'interconnaissance qui identifie le semblable [...]"), p. 193) et *humer l'air* (hors du quartier) est traitée en détail. Cet ensemble de normes socio-spatiales identifie l'enfant du quartier ou de la rue à son territoire, tandis que le résident considérant être chez lui s'autorise des comportements d'appropriation jugés légitimes comme occuper le trottoir pour une fête familiale. Nous livrant là une analyse très fine des "paliers du dehors...ou de ce monde des seuils (source)", l'observatrice montre aussi que la *houma* fonctionne en opposition à l'espace ouvert et inconnu perçu comme espace de dangers et réservé aux hommes. L'espace public apparaît alors paradoxalement comme le lieu consacré de la *rod-*jla**, sorte de virilité exacerbée et donc de contrôle normatif en particulier sur les femmes qui s'exerce en dehors des cadres habituels de l'interconnaissance. Les sources de danger, la foule et l'inconnu, deviennent aussi pour certaines, éléments de protection et source de libération.

Une série d'extraits d'interviews ponctue cette partie importante sur les contradictions du centre-ville d'Alger, sans que l'on puisse d'ailleurs resituer territorialement et socialement les extraits d'entretiens ni leurs conditions de réalisation. Le centre-ville concentre l'essentiel des efforts du gouvernement, et possède en raison de l'importance de sa fréquentation et en particulier de la concentration des grands équipements et commerces un statut d'"espace emblématique". Il concentre de nombreux paradoxes : ainsi la cohue, décriée par tous, est aussi source d'attraction, et la polarité positive du centre se double d'une dégra-

dation des symboles de la vie urbaine, avec d'un côté la diminution des lieux culturels, le développement décrié de nuisances environnementales, un manque d'entretien, l'insécurité, un envahissement progressif par le commerce informel et les comportements agressifs ou virils... Consécutivement, subsiste néanmoins un fort souhait de lieux "propres", où règnent des conventions renouvelées en matière de propreté et de rapport aux femmes. Et pourtant, ce centre fonctionne à la façon d'un EP, lieu de désenclavement et de liberté par rapport au quartier. Ici l'accessibilité et la visibilité ne suffisent pas à comprendre les adaptations contrôlées (langagières notamment) et surtout la transformation possible des rapports de genre, comme l'indique un des témoignages : "*dès que je m'approche /du centre/, j'enlève le voile*". On fera le parallèle avec l'analyse de F. Navez-Bouchanine à propos de la fréquentation différenciée des espaces publics dans les grandes villes marocaines.

Une analyse peu surprenante de la centralité par les équipements est approfondie par l'analyse du projet majeur de Riad el feth (146 ha), qui traduit la dualité entre l'aménagement urbain comme principale modalité d'emprise du pouvoir, mais reconquis par l'informel. Il va générer l'apparition de nouvelles formes de convivialité dans l'apparition en public qui traduit les aspirations des couches moyennes pour aller flâner dans un endroit où on peut "*toujours s'arranger pour ne pas être vus*", notamment en couple. Cette coexistence pacifique se déroule en dépit de la conquête des lieux par le trabendo et de la concurrence exacerbée pour le contrôle entre État et islamistes.

Le thème des espaces publics est complété par celui du trabendisme. Ils font lien en ce que tous deux à leur façon évoquent la possibilité d'occupations illícites et de dualité entre lutte de position et de visibilité vs le rejet de certaines catégories. À travers ces deux éléments problématiques, ressortent alors d'autres formes plus subtiles de conquête de la ville pour les femmes, mais aussi les *bar-rani*, les supposés nouveaux arrivés en ville, non-citadins ou désignés comme tels par les élites citadines de souche, opposition récurrente dans le Maghreb et une partie du Machrek (Syrie, Egypte...). L'auteur affronte courageusement les termes de ces conflits urbains, en étant elle-même à la fois convaincue de l'urbanité dégradée et de la perte des valeurs citadines d'Alger (p. 233), de la nécessaire non stigmatisation des nouveaux venus et du caractère sans doute incontournable du trabendisme, moyen de lutte contre la pénurie et le chômage. Ce phénomène aboutit à une "banalisation" des lieux du centre par leur contournement. Elle donne l'exemple d'une rue aménagée en voie piétonne en 1985, qui, devenue un espace souk...est redevenue circulante en 1992. Surtout, elle nous montre de façon édifiante comment les jeunes trabendistes ont été à la fois soutenus par la mairie et par des réseaux puissants qui assurent le contrôle des emplacements.

En suivant cette démonstration, on voit bien comment le centre-ville d'Alger devient dans son ensemble, rues du siècle dernier ou projets récents, un lieu de côtoiement entre des termes opposés : jeunes afghans, luxe, trabendo, etc. Dans ces rapports marchands, s'instituent cependant civilité et familiarité, et se mobi-

lisent des modalités d'adaptation et de présentation de soi des petits commerçants qu'elle fait bien ressortir. Là aussi, la semi-dénonciation d'un régime de l'informel généralisé côtoie un constat plus positif, puisque semble-t-il les liens de négociations engendrent le sens du public par la reconnaissance de l'autre (cf. Simmel).

Le chapitre qui traite de la Casbah souligne le caractère crucial de la reconquête d'une mémoire des lieux. Délaissée, paupérisée, méprisée, la Casbah est aussi l'endroit par excellence auquel les Algérois s'identifient et qu'ils mythifient.

En conclusion, les multiples paradoxes qui caractérisent cette société complexe, aux jeux socio-politiques souvent brouillés, font l'objet d'une analyse qui oscille entre démonstration du succès de l'empiètement constant sur l'espace public et l'espace contrôlé par le pouvoir, de la défaite d'une certaine idée de l'urbanité, mais place au-devant de l'analyse le triomphe de la vie, malgré tout, malgré les attentats et la surveillance mutuelle. L'étude des outils de conquête matérielle et symbolique de l'espace est une des transversalités les plus intéressantes de l'ouvrage.

Agnès DEBOULET

Communications, "*Manières d'habiter*" n° 73, Seuil, 2002.

Définir revient toujours à délimiter. Ce qui ne saurait surprendre si l'on se remémore la racine latine du premier terme. Le problème est que la "limite" n'est jamais fixe. Elle fluctue selon les situations. Ce qui explique sans doute que l'on n'en a jamais fini avec les définitions. Une indécision qui vaut pour l'espace habité dont l'anthropologie confirme —ou révélera, aux gens un peu trop portés par l'esprit de géométrie— qu'il n'est pas réductible aux catégorisations rigides où certains prétendent l'enserrer.

S'il fallait encore se convaincre qu'on ne saurait parler d'"espèces d'espaces" en soi, sans les rapporter aux "modes d'emploi" forgés par leurs habitants, en y incluant le vocabulaire auquel ils ont recours, il suffirait de lire la quinzaine d'articles rassemblés par Ph. Bonnin, le maître d'œuvre de ce numéro, qui nous invite à "*revisiter ces lieux, leurs frontières, leurs seuils, là où l'un se transforme en l'autre, où ils hésitent à se nommer, alors même qu'ils n'existeraient pas sans cela*".

Ainsi en va-t-il, par exemple, du confort, dont J. Pezeu-Massabuau montre, avec un bonheur de plume constant et des exemples judicieusement choisis, que l'on ne peut jamais parvenir à en proposer une définition stable, sauf à l'extraire des circonstances où elle est susceptible de s'actualiser. Dans un autre article, R. H. Guerrand montre, à propos de l'usage de l'eau à des fins hygiéniques et son introduction dans le logement en Occident, combien ce que l'on entend par confort a varié au cours de l'histoire, en fonction de la structure des sociétés et de la morale qui y prédominait.

Ces tribulations sémantiques de la notion de confort conduisent J. Pezeu-Massabuau à prendre pour point de départ son opposé, l'inconfort, pour montrer la relativité de leur signification, puisque le plaisir d'habiter est toujours "*escorté de gênes, carences, d'inconforts*". Pour qui veut expliquer l'inconfort, où prend fin l'inadéquation du lieu, où commence l'inadaptation de l'occupant, et réciproquement ? Et que dire des figures de l'anticonfort, non pas imposé et subi, à des fins de mortification ou de punition, mais souvent toléré et, parfois, désiré, pour peu que le "*bien-être domestique*", toujours de nature sociale, comme le souligne fort à propos l'auteur, résulte d'obligations librement consenties : "*soumission heureuse et naturelle de la personne à un mode d'habiter issu de (et prescrit par) sa seule civilisation, à laquelle répondraient (et contraindraient) les formes de la maison que celles-ci a générées*".

On ne saurait, évidemment, parler de cette "*merveilleuse adhésion/adhérence d'un être vivant à son gîte*", sinon sur le mode cynique, dans les situations extrêmes, le "*degré zéro de l'habiter*", comme le dirait J. Pezeu-Massabuau, situations étudiées dans deux autres articles. Leurs auteures s'attachent, en effet, à décrire la précarité de l'habitat "de fortune" que s'aménagent des individus voués par un certain type de société à une mort anticipée, lente ou rapide. Laisés pour compte de la "*mondialisation heureuse*", dans un cas (Pascale Pichon), chair à canon promise à la boucherie de la première guerre mondiale, dans l'autre (Évelyne Desbois), il s'agit, en l'occurrence, de "*manières de s'abriter*" plus que d'habiter. C'est-à-dire de se préserver aussi bien de l'inclémence des éléments naturels que de la malignité des hommes, alors que les conditions minimales de vie, pour ne pas dire de survie, ne sont plus réunies et que les lieux qui servent de refuge ne peuvent plus être véritablement appropriés.

Pourtant, il suffit d'une dizaine de mètres carrés, de quatre murs et d'une porte, pour que "*se réalise, au moins partiellement, la construction de soi dans et par l'espace*", comme le démontre C. Rosselin en observant les pratiques habitantes dans les logements d'une seule pièce. C'est par la disposition des meubles, l'action sur les objets, la transformation des murs en décor familial que les résidents parviennent à redéfinir l'espace habitable pour en faire un "*chez soi*", fût-il provisoire. Recréant, grâce à l'aménagement ingénieux de "*coins*", la division spatiale entre fonctions qui seraient séparées ailleurs par des cloisons, ils répondent en actes par la négative à la question pertinente formulée par l'auteure : "*habiter une seule pièce, est-ce pour autant habiter un seul espace ?*"

D'autres articles traitent de situations où l'habitat n'est plus contraint, mais, au contraire, plus ou moins choisi. Deuxième mode d'hébergement des vacanciers français après la résidence secondaire, la vie en camping donne ainsi lieu de leur part à une infinité de façons de "*bricoler leur environnement*" pour marquer leur territoire. Pour comprendre "*ce côtoiement contradictoire*" des manières d'habiter, Olivier Sirost l'inscrit dans une perspective historique. Il en ressort, par delà la diversité typologique de ces logis temporaires (tentes, caravanes, mobil-homes, bungalows, chalets...), des installations et services attendants, et des catégories de campeurs (familles, couples, groupes d'amis...), une

tendance lourde à la sédentarisation et à la "résidentialisation". Et, ceci expliquant peut-être cela, un attachement affectif au lieu où le paysage naturel — de plus en plus artificialisé voire urbanisé, il est vrai, par la prolifération des aménagements "en dur" — semble perdre de l'importance au profit d'un "paysage social" constitué de réseaux de voisinage, de générations qui se croisent et se retrouvent, de rencontres amoureuses, de moments partagés lors des apéros rituels ou des "animations" festives.

C'est précisément cette aspiration contemporaine à la bi-résidence et à la "*double vie comme modèle d'existence corrélatif*", qu'interroge J. D. Urbain. Pour ce faire, il réinterprète le mythe de Robinson Crusoe comme anticipation d'un rêve sous la forme d'un dilemme, non résolu à l'époque, mais que "*l'homme d'aujourd'hui, le citoyen*" aurait surmonté. La possibilité ne lui serait-elle pas offerte, en effet, de ne plus avoir à "*choisir entre la ville et la campagne*", c'est-à-dire entre le dedans et le dehors, l'ici et l'ailleurs, le quotidien et le lointain, l'urbain et le rural, soi-même et les autres ? C'est là, toutefois, selon nous, verser quelque peu dans l'ethnocentrisme de classe. Sans doute n'y a-t-il pas besoin d'être "*nanti*" pour vivre de la sorte alternativement dans deux "*chez soi*". Mais, outre les articles mentionnés plus haut, la réapparition et l'aggravation de la crise du logement, "social" ou non, de nos jours en France semblent indiquer que les "hommes d'aujourd'hui", les "citoyens", bref, les citadins, ne sont pas tous logés à la même enseigne. Il en est même qui ne sont pas logés du tout. De plus en plus nombreux sont, en tout cas, ceux pour qui un unique véritable "chez soi" relève encore du souhait non réalisé.

L'opposition ville-campagne, de toute façon, avoir elle même perdu une bonne part de sa pertinence sous l'effet du phénomène qu'analyse M. Clavel. Appelée improprement "périurbanisation", il s'agit, en réalité, d'une forme plus ou moins diffuse, discontinue et diluée d'urbanisation. Si elle apparaît "périphérique", ce n'est que dans la mesure où l'on persiste à identifier "la ville" à son centre historique ou à sa partie densément agglomérée. Cela dit, les modes de vie et, plus particulièrement, les manières d'habiter, qui sont très diverses, de ceux que l'on qualifia aussi pendant un temps de "rurbains" présentent des caractères spécifiques qu'il convient de distinguer et de comprendre. Une compréhension qui implique que l'on tienne le plus grand compte des représentations à l'œuvre dans les pratiques. Après avoir fait état des résultats de quelques études déjà menées sur ce nouvel objet, M. Clavel soulève une série de questions qu'elle ordonne autour d'une interrogation centrale : quel sens donner à cette occupation de l'espace ? Préfigure-t-elle "*une forme nouvelle de vie collective, synonyme approché de ce que nous appelons aujourd'hui "urbanité"*", ainsi qu'essaient de le faire croire les apologistes intéressés de la "ville émergente" ? Ou participe-t-elle, au contraire, de la "*désagrégation de la ville*", comme le supputait H. Lefebvre, pour qui cette extension urbaine indéfinie allait de pair avec l'extinction inéluctable de l'urbanité.

L'alternative n'apparaît pas aussi tranchée, à la lecture de l'article que D. Pinson consacre à rendre compte de l'effet paradoxal que peut produire l'étalement

urbain : des habitants qui ont décidé de se mettre à l'écart et en retrait de la "ville-repoussoir", en acquérant ou se faisant construire une "villa" au large de l'agglomération marseillaise, maintiennent néanmoins un lien plus étroit que jamais avec elle. Par toutes sortes de réseaux, l'habitabilité, bien loin de se replier sur la maison-cocon, s'étend, non pas à la ville entière, mais à un territoire métropolitain référé aux lieux de centralité urbaine, anciens ou nouveaux, et aux couloirs de circulation qui y conduisent.

C'est également, à une autre échelle, la rue qui peut devenir maison, dès lors que ce qui est public, dans un certain contexte, peut apparaître privé dans un autre, comme s'emploient à le montrer, dans un style qui aurait pu être moins opaque, M. A. da Silva et A. Vogel. On verra là une preuve supplémentaire de la labilité des frontières entre les différents types d'espaces, en même temps qu'un démenti infligé à "*la spatialisation et la spécialisation parfaites des fonctions*" chères aux adeptes de l'urbanisme rationaliste. Plus qu'à leur configuration, cette transmutation toujours possible des espaces urbains renvoie d'abord à leur utilisation par les habitants qui les redéfinissent à chaque moment par leurs activités et leurs comportements. Autrement dit, comme l'affirment les deux auteurs, "*les événements décident des qualités formelles de l'espace*". On peut même ajouter qu'ils l'architecturent, puisqu'ils "*produisent, sculptent et modèlent les ambiances*".

Encore conviendrait-il, toutefois, de préciser ce que l'on entend par "ambiances", dès lors que l'on cherche à doter ce terme communément usité, pour ne pas dire galvaudé, d'un caractère opératoire autre que publicitaire. Dans une contribution solidement argumentée et nourrie de plusieurs lectures sur le sujet, J. P. Thibaud s'attache à thématiser et à problématiser la notion d'ambiance pour la rendre plus apte à féconder la recherche architecturale et urbaine. Tablant sur le "*retour vers le concret*" des sciences sociales contemporaines, dont témoignerait l'"*intérêt croissant accordé au domaine des sens pour penser et produire l'espace et l'environnement construit*", l'auteur entreprend de cerner les différentes significations attribuables au terme "ambiance" pour en dégager les implications susceptibles d'aider à reformuler la question de l'habiter.

De cette reformulation, où l'action et la perception sont, non seulement articulées, mais aussi "situées", I. Joseph offre une application convaincante avec l'analyse du comportement des citadins dans les grandes gares. Souvent traitée à tort, tant au plan théorique que pratique, comme un simple déplacement, leur mobilité doit être considérée comme une "*activité productive*". Un terme résume l'essentiel de cette activité : l'"ajustement". À la fois "*cognitif et corporel*", il remet en cause la netteté de la frontière entre l'individuel et le collectif. Car, l'usager des gares, comme tout nomade urbain, doit savoir "coopérer" sans cesse, c'est-à-dire composer, consciemment ou machinalement, avec toutes les composantes — si l'on peut dire — du contexte dans lequel il évolue : pluralité d'échelles et de langages, présence des humains et des objets, codes des civilités et modes d'emplois. Quitte, à devoir "*se faire, à l'occasion, chose parmi les choses*".

Il n'est pas sûr, contrairement au vœu d'I. Joseph, que les architectes aient fait leur les acquis des recherches récentes sur les pratiques habitantes en tant qu'"activités situées", ce "*nouveau paradigme des rapports à l'espace et de l'intelligence des lieux*". Sans doute, la "*considération pour la forme*" n'éclipse telle plus, chez la plupart des hommes de l'art, le "*souci de l'usage*". Encore faudrait-il, pour que ce dernier échappe aux simplifications et aux généralisations habituelles, que le dialogue entre praticiens et chercheurs, supposé contribuer à rendre les espaces construits plus habitables, se poursuive sur des bases à la fois plus fermes et plus claires. Et, surtout, qu'il laisse quelque place à une véritable "*prise de parole*" —à ne pas confondre avec le pieux recueil de leurs opinions— des habitants.

Le propos de J. M. Léger est justement de relancer le débat entre ces "*hommes de bonne volonté*" que seraient architectes et sociologues pour que leur rapprochement, qui a eu d'indéniables effets sur le renouvellement de l'architecture du logement dans les années 1970-1980, ne tourne pas court, comme on peut le craindre depuis lors. Plusieurs malentendus expliquent en partie, selon J. M. Léger, ce rendez-vous manqué : confusion entre expérience et expérimentation, incompatibilité des logiques respectives de l'évaluation sociologique et de la critique architecturale, manque d'intérêt des concepteurs pour ce qui se passe sur les lieux de leurs œuvres une fois celles-ci réalisées, tendance des sociologues à s'ériger en porte-parole des habitants et donc en censeurs des architectes, etc. L'auteur pose, à cet égard, une question-tabou : "*L'évaluation scientifique des usages est-elle scientifique ?*" Ni plus ni moins, a-t-on envie de répondre, que celle du monde social en général par l'ensemble des sciences dites sociales.

Quoiqu'il en soit, un minimum de coopération entre les deux professions s'impose plus que jamais en raison des "mutations sociétales", pour reprendre le jargon à la mode, qui ont modifié entre-temps les manières d'habiter. Ainsi J-M. Léger évoque-t-il l'impact des bouleversements intervenus dans les relations public-privé, parents-enfants, hommes-femmes, de même que la nécessaire diversification de l'offre architecturale résultant du "*besoin d'individualité*" accru des demandeurs. Il se garde, néanmoins, de rêver à une correspondance idéale et illusoire entre types de pratiques et types d'habitat : "*les liens entre typologie et usage sont ceux de l'œuf et de la poule*". Pour que "*le dialogue conception-réception*" ait lieu, malgré tout, il suffit que l'architecte respecte "*un petit nombre d'interdits suffisamment identifiés par la connaissance des usages*". L'adéquation de la "*plasticité des pratiques*" à celle des espaces fera le reste, comme le prouve, parfois a contrario, ce qu'il est advenu de certaines innovations architecturales commentées par l'auteur, plans à l'appui.

Reconnaître la "compétence" de l'habitant, comme le préconise J-M. Léger à la suite de nombre de ses confrères, est une chose. En particulier, pour ce qui est de son aptitude à "savoir-dire" ce qu'il apprécie, refuse ou souhaite en matière d'habiter. Une autre chose est de ne pas se méprendre sur le sens des mots. Car la "bonne volonté" ne prémunit pas contre les mésinterprétations. C'est pourquoi

deux articles viennent compléter heureusement le dossier pour rappeler en quoi habiter, c'est aussi, sinon d'abord, donner consistance à l'espace par le verbe.

Pour bien faire sentir que le langage et l'espace se structurent mutuellement au point d'établir entre eux un lien tautologique, J. C. Depaule met l'accent sur les jeux auxquels se livrent les auteurs de romans sur et avec les dénominations de l'espace domestique, que ce soit à titre de ressorts dramatiques ou comiques. Bien entendu, la fiction littéraire ne fait que reconduire, avec la spécificité du travail sur la langue propre à l'écriture, ce que font les habitants lorsqu'ils nomment un espace. Ne le qualifient-ils pas socialement, en effet, en le différenciant selon une hiérarchisation pratique et symbolique ? Mais s'ils sont enclins, la plupart du temps, à conforter la signification commune qu'il possède déjà, il leur arrive, à eux-aussi, de s'en écarter, de ruser avec les appellations convenues, de les déformer ou de les détourner.

En écho au propos de J. C. Depaule, Ph. Bonnin réaffirme à son tour l'existence concrète, à la fois matérielle et symbolique, des "lieux" par le seul fait de leur donner un nom. Pour étayer son point de vue, il met en place une confrontation éclairante entre l'"*l'altérité radicale*" du système topologique japonais de désignation de la personne et le mode de dénomination patronymique français, lui aussi fortement enraciné, au moins à l'origine, dans l'appartenance à un territoire verbalement circonscrit et identifié. Convient-il, pour autant, d'en déduire, comme le fait l'auteur, qu'une entité sociale, quelle qu'elle soit, ne saurait exister sans être spatialisée ? C'est là un postulat, plutôt qu'une conclusion, dont on serait tenté de contester le bien-fondé, pour peu que l'on hésite à poser un signe d'équivalence entre matérialité et spatialité.

Au-delà, ou en-deçà, de l'intention générale qui a présidé à leur choix, les articles regroupés dans ce dossier de *Communications* reflètent une pluralité d'approches qui ne tient pas seulement à celle des sujets traités. Dans sa présentation, Ph. Bonnin rappelle la nécessaire "transdisciplinarité" exigée par l'objet. Mais il aurait tout aussi bien pu souligner combien multiples sont les éclairages possibles des faits d'espace, comme ce recueil en apporte une nouvelle preuve, au sein même de cette discipline, heureusement encore peu disciplinée, qu'est l'anthropologie urbaine. En quoi, pour conclure, *réside* — terme à prendre évidemment ici, dans ses acceptions propre et figurée —, le plaisir d'habiter ? Sans apporter de réponse définitive, pour la raison évoquée en introduction, ce dossier peut, sinon nous mettre sur la voie, du moins nous aider à ne pas "dérailler". Et surtout inciter à la réflexivité, indispensable quand on fait profession de "concevoir" l'espace habité, c'est-à-dire de le penser et, plus encore, de le façonner.

Jean-Pierre GARNIER

Anne Gotman, *Le sens de l'hospitalité. Essai sur les fondements sociaux de l'accueil de l'autre*, Paris, P.U.F., Le lien social, mai 2001, 507 pages.

Dans une société, qui apparemment laisse peu de place à des formes de l'action collective autres que celles de l'activité marchande ou de l'aide sociale prise en charge par les États, on pourrait croire que l'hospitalité, en tant que mode de construction sociale (de construction d'altérité et donc d'identité) est une vertu en voie de disparition.

Le premier intérêt de l'important ouvrage d'Anne Gotman (507 pages) est de nous montrer d'abord que l'hospitalité est loin de n'être qu'une vertu, c'est-à-dire un phénomène d'ordre éthique ou moral ; qu'elle est en même temps tout autre chose, à savoir un mode de fonctionnement qui relève de la sociologie (par exemple l'hospitalité comme "qualité socialement déterminée", comme forme intermédiaire de vie entre la famille et la société —p. 278) ; qui relève aussi de l'anthropologie (l'hospitalité comme parcours initiatique, comme épreuve, comme transaction impliquant le passage de l'ennemi potentiel en hôte - ou encore l'hospitalité dans sa dimension agonistique de prodigalité et de don— "donner, recevoir, rendre", p. 267), de la science politique (l'hospitalité comme nécessité de s'allier avec l'extérieur, de substituer l'alliance, le commerce et le don à la guerre —p. 49) et du droit (la mise en place de codes, de protections et de défenses, l' "inhospitalité comme frontière de l'hospitalité"— p. 63). En ce sens on pourrait avancer avec Braudel l'idée que l'hospitalité est à ranger dans une de ces activités à visage multiple et relativement opaque dont il dit qu'elles sont "d'un volume tout simplement fantastique" et qu'il appelle *vie matérielle* ou *civilisation matérielle* (Civilisation matérielle, Economie et Capitalisme, Armand Colin, 1979).

L'autre grand intérêt de l'ouvrage est de nous montrer combien un phénomène vieux comme le monde, même s'il a subi quelques inflexions de sens au cours des âges (la première des quatre parties de l'ouvrage), est par ailleurs porteur d'une très grande actualité. En effet, tout comme hier le grand tour et aujourd'hui le voyage dont elle est en quelque sorte la version domestique, l'hospitalité en tant que construction de l'autre et de soi-même est une propédeutique de la mobilité psychique, relationnelle et culturelle des individus, qualités tellement présentes dans notre modernité (p. 284).

Sans doute pourrait-on voir quelque coïncidence entre cette manière de porter le regard sur la question de la construction par nos sociétés du rapport identité-altérité et l'évolution d'un certain nombre de travaux en anthropologie et en sociologie sur les phénomènes migratoires. Alors qu'il y a encore quelques décennies, les phénomènes de sédentarité et d'identification (par exemple la dimension locale ou nationale comme moyen essentiel de classement des émigrés, le fait d'être Portugais, Maghrébin ou Turc...) servaient de toile de fond pour rendre compte de la mobilité, c'est maintenant le mouvement, la mobilité qui sont devenus premiers, comme conditions à toute expérience d'ancrage et d'inscription dans un territoire, aux différents moments de l'existence.

Pour opérer cette sorte de renversement du regard, Anne Gotman se livre d'abord à un travail historique sur différentes filières de sens du mot hospitalité dans des conditions de temps, de cultures et de religions différentes. L'essentiel de l'ouvrage (les trois parties suivantes) est ensuite consacré à l'actualisation de cette polysémie et à la recherche de ce que le mot peut aujourd'hui porter en lui à la fois d'universel et de singulier.

Pour ce faire l'auteur, avec talent et de façon très convaincante me semble-t-il, analyse quatre formes d'hospitalité —ou d'inhospitalité— sur lesquelles elle a effectué un travail considérable (observation ethnographique, questionnaires non directifs, lectures de textes exemplaires, travail d'écriture et d'interprétation où l'interaction et la relation aux interviewés prennent une place essentielle...), et qui jouent entre elles comme en miroir pour faire ressortir ce qu'il y a de fondamental et ce qui relève de l'instrument, du dispositif (l'hospitalité comme pratique normée, plus ou moins ritualisée, ne laissant rien à l'improvisation) dans l'acte de recevoir.

La première forme (seconde partie de l'ouvrage) a trait à ce qu'il est convenu d'appeler hospitalité privée, c'est-à-dire une forme d'hospitalité s'adressant à des hôtes connus (ou de l'entourage) et impliquant le partage effectif d'un système domestique commun. L'intérêt essentiel de l'exemple est de faire ressortir les règles de base autour desquelles s'organise la relation (asymétrie entre le receveur et la personne accueillie au profit du receveur, générosité à l'égard de la personne accueillie mais en même temps son assignation dans un territoire donné, implications sur le système domestique,...) et à partir desquelles vont pouvoir être analysées et discutées les autres formes.

Dans ce genre de situation, maîtres de maison et hôtes sont en face-à-face, même si leurs rapports sont triangulés par les familles respectives, celle du receveur et celle de la personne reçue (p. 294). Dans le cas suivant (troisième partie), à savoir l'accueil d'inconnus (ici des réfugiés politiques venus du Kosovo), ce sont les États qui interviennent comme médiateurs de la relation d'hospitalité, et qui font d'ailleurs échouer l'offre familiale au profit d'un modèle administré (public) d'hospitalité en institution, appuyé par les associations.

Pour bien mettre en valeur le fait que l'hospitalité est un processus qui se construit, Anne Gotman s'attache ensuite à montrer combien, à l'inverse, l'expulsion des juifs du territoire national pendant la seconde guerre mondiale, leur remise en diaspora (et les nouveaux besoins de refuge et d'hospitalité que cela impliquait dans la sphère privée), bref tout ce travail d'inhospitalité, de déconstruction de l'autre en tant qu'être semblable et solidaire (p.493), a été lui aussi de l'ordre du processus historique. Hospitalité et inhospitalité sont comme les deux faces du même problème.

Enfin la dernière partie de l'ouvrage prend comme exemple une forme d'hospitalité qui, dans la tradition ancienne de l'hôpital, de l'hospice ou de ces institutions et "maisons" de toutes sortes qui ont jalonné la prise en charge des personnes privées d'autonomie, est aujourd'hui consacrée à de nouvelles maladies, ici en l'occurrence le sida. Alors que dans les cas précédents l'angle

d'approche était celui de l'accueillant — permettant ainsi de faire apparaître l'asymétrie profonde qu'il y avait entre accueilli et accueillant— l'intérêt de l'exemple nouveau (l'association "Arc-en-ciel" dépendant du mouvement AIDES) est de montrer combien dans l'hospitalité moderne la tendance est à la symétrie et à l'interchangeabilité des rôles (l'injonction paradoxale de l'accueillant à l'accueilli : "vous êtes ici chez vous !"), mais combien par ailleurs ce renversement des rôles est difficile à mettre en place.

L'un des premiers intérêts de l'ouvrage est à mon sens qu'il sort l'hospitalité du carcan moralisateur auquel bon nombre de travaux historiques l'avaient peut-être un peu trop cantonnée. Sans rien retirer au caractère vertueux de l'hospitalité, Anne Gotman nous montre combien l'ancrage dans des réseaux et l'existence d'une tradition populaire sont des ressorts essentiels d'hospitalité.

Une autre grande qualité de l'ouvrage est d'ouvrir un angle d'approche nouveau à propos d'une question oh combien ancienne : la gestion du rapport à l'autre (et à soi-même). Alors que le plus souvent cette question est abordée sous un jour en général assez négatif (racisme, exclusion, conflit,...), l'intérêt de l'hospitalité est d'ouvrir le débat sous son angle le plus ouvert puisque, dans des conditions de rapport social librement choisies (l'obligation librement consentie, p. 484) et selon des procédures évolutives qui peuvent aller de l'hospitalité à l'inhospitalité (et vice-versa).

Enfin pour terminer, dernier grand mérite de l'ouvrage, celui qui consiste à montrer combien, à la manière d'un Georg Simmel, l'hospitalité comme d'ailleurs toute réalité sociale, se produit, se coproduit dans l'interaction réciproque. "Les règles de l'hospitalité ne s'imposent pas à priori mais s'échafaudent dans la rencontre-même" (p. 241). Sans doute faut-il voir là l'un des attraits essentiels d'un ouvrage dont la composition s'apparente en quelque sorte à la manière dont se construit l'hospitalité. Par la qualité de la rencontre avec ses interviewés et le respect qu'elle met à reproduire leur parole, par la richesse des textes littéraires qu'elle convoque, Anne Gotman a écrit un très beau livre.

Michel MARIÉ

Jennifer Heurley, *Dublin, un village capitale*, Paris, L'Harmattan, 2002.

Après Naples (1998), Sao Paulo (1998), Marseille (1999), Amsterdam (1999), Lille (2000), Athènes (2000), la collection *métropoles 2000*, dirigée par G. Benko, nous propose Dublin par J. Heurley, spécialiste de l'Irlande, chercheur aux laboratoires "Espace et culture" (Paris-Sorbonne) et de géostratégie de l'ENS (Ulm). Collection de monographies de villes, le cas de Dublin est donc présenté dans cette perspective : il s'agit de l'aventure d'une petite capitale de la périphérie européenne devenue métropole moderne d'un pays qui a connu une croissance économique exceptionnelle (taux de 10 %) ; le PIB par tête a dépassé celui du Royaume-Uni en 1997.

Le processus de métropolisation à Dublin a connu un double mouvement caractéristique : centripète par une très grosse opération de rénovation urbaine menée dès 1986, et centrifuge par une extension périphérique avec création de 3 villes nouvelles. Ville-taudis jusque dans les années 1960 avec un centre pauvre, Dublin a connu une expansion et une formidable mutation à partir de son entrée dans la CEE en 1973. La population est passée de 589 000 en 1936 à 1 240 500 en 1996, le desserrement de la population intra-muros a été de - 67 % alors que périphérie s'est accrue de + 143 %. *“L'émergence de l'Irlande est un des faits économiques les plus spectaculaires des années 1990 en Europe occidentale”* écrit l'auteur, l'Irlande a su tirer profit de l'aide européenne, de la mondialisation et du libéralisme, et mettre en valeur ses atouts (impôts sur les sociétés les plus bas d'Europe, télécommunications de qualité, bas salaires, main-d'œuvre qualifiée, langue anglaise, qualité de vie), à travers une politique habile de marketing territorial, et Dublin est devenue la vitrine de cette réussite, tout en gardant son caractère de “gros village”.

La rénovation urbaine de la ville a connu deux phases successives : en 1986-1996, le *“Local government Urban Renewal Act”*, réhabilitation des quartiers centraux pour transformer l'image du centre, en s'appuyant sur un développement intégré (physico-socio-économique-environnemental), un partenariat vertical (associations locales) et horizontal (entreprises et firmes privées), par la mise en place d'une agence, le *“Custom House Docks”* (CHDDA), pour gérer ce partenariat ; en 1997, la deuxième phase plus ambitieuse est lancée pour restructurer l'ensemble des docks (logements pour 25 000 personnes dont 20 % de logements sociaux, 30 000 emplois tertiaires sur 15 ans, création d'un “Eco-park”...), le CHDDA est remplacé par une agence plus importante, *“Dublin Docklands Development Authority”* qui doit impliquer les résidents locaux. Rendant compte du processus de changement dans le projet urbain, l'auteur écrit : *“Il s'est produit, dans les années 1980-90, un changement radical dans les conceptions des espaces urbains ainsi que dans les moyens de les revitaliser : de politiques superficielles visant à transformer uniquement le bâti et l'environnement urbain, on est passé à des politiques mettant en œuvre une approche intégrée de régénération à la fois physique et socio-économique. Ceci a induit un changement dans les objectifs politiques : les questions de justice sociale sont devenues prioritaires, le développement par le bas est désormais recommandé par tous les spécialistes de la rénovation urbaine. Le partenariat vertical entre les gouvernements centraux, les autorités et les associations locales s'est surimposé au partenariat horizontal public-privé. L'attention s'est portée petit à petit, sur les aspects sociaux et économiques plutôt que sur les aspects physiques du déclin, c'est pourquoi l'accent a été mis sur le reprise économique locale comme moteur du changement”*.

Mais bien des problèmes demeurent aujourd'hui comme le renforcement des inégalités sociales, le chômage, la gentrification du centre-ville, les transports avec l'accroissement du parc auto et l'étalement urbain posant la question de la durabilité du développement, le ralentissement de la croissance et la fin de l'aide

européenne... Ce petit livre est exemplaire pour montrer comment des politiques urbaines pertinentes peuvent donner lieu à des résultats, dont l'évaluation, bien sûr, reste à faire, en se demandant à qui profite ce développement. On peut cependant regretter que la présentation des autorités politiques locales de Dublin ne soit pas très claire et ne permette pas de mieux comprendre le fonctionnement du gouvernement métropolitain (par exemple, la *corporation* ?), ni la place et la prise en compte des structures participatives (associations locales, résidents) dans les projets ; enfin un peu de comparatisme aurait permis à ce type de travail monographique d'être parfois mieux compris.

Albert LÉVY

Écho d'un colloque sur la thématique *Ville et démocratie*

Colloque *Gestion de proximité et démocratie participative : les "nouveaux" paradigmes de l'action publique*, 27-28 septembre 2002, Hôtel de Ville de Paris

Démocratie locale, démocratie de proximité, démocratie participative, gouvernance... Autant de discours qui semblent dessiner les contours d'un nouveau modèle d'action publique supposé permettre une modernisation de l'administration tout en dépassant la contagion marchande aujourd'hui à l'œuvre dans le domaine public. Dans cette optique, la gestion urbaine de proximité apparaît comme le lieu privilégié du développement de nouvelles pratiques fondées sur la participation des citoyens aux affaires locales. Considérant que se jouent là des changements majeurs, les organisateurs du colloque international "Gestion de proximité et démocratie participative : les "nouveaux" paradigmes de l'action publique" posaient la question suivante : *Au vu des expériences et des réflexions plus théoriques sur la démocratie et les politiques publiques, dans quelle mesure une activité citoyenne peut-elle se conjuguer avec des dispositifs de gestion urbaine et à quelles conditions ceux-ci peuvent-ils porter une dynamique de démocratie participative ?*

Ce colloque, organisé par Marie Hélène Bacqué (Paris VIII et UMR/CNRS LOUEST), Yves Sintomer (Paris VIII et Centre Marc Bloch à Berlin) et Henri Rey (Cevipof), avec le soutien du Ministère de la Recherche (ACI Ville) et du Ministère de la Culture, avait le programme suivant :

Introduction : M.H. Bacqué et H. Rey

- *Démocratisation de la démocratie et modernisation de la gestion publique*
A. Fung (Harvard), Y. Sintomer (Paris VIII et Berlin).

- *Approches républicaines, approches anglo-saxonnes : parallèles et différences*

M. H. Bacqué, J. Diamond (Lancashire), Ph. Warin (Grenoble).

- *Expériences européennes*

H. Häussermann (Berlin), M. Robiglio (Torino), B. Voutat (Lausanne), H. Rey, K. M. Hansen (Danemark), I. B. Fillola (Barcelona), L. Blondiaux (Paris I)

- *Les pays du sud, des enjeux différents ?*

L. Avritzer (Minas Gerais), S. Jaglin (Paris VIII), F. R. Gallegos (Quito).

La quinzaine d'interventions essentiellement axées sur des analyses de terrain a permis de dresser un large panorama critique d'expériences participatives d'ampleur variée et prenant place dans des contextes relativement différents. Il serait difficile de rendre honnêtement compte dans les quelques lignes qui suivent de l'intégralité du colloque. Je souhaiterais seulement m'intéres-

ser à quelques préoccupations récurrentes dans les communications présentées lors de ces deux journées en reprenant trois éléments de la grille d'analyse proposée par M.H. Bacqué qui définit quatre défis (l'efficacité, la participation, l'institutionnalisation et l'échelle) auxquels se confrontent les expériences participatives.

L'efficacité

L'idée, que la participation des habitants aux décisions qui les concernent directement permet d'améliorer la gestion, sous-tend les démarches participatives. M. Robiglio est particulièrement enthousiaste lorsqu'il relate la dynamique du Contrat de Quartier de la *Via Arquata* à Turin. Dans un secteur en délabrement touché par un malaise social grandissant, l'administration locale souhaitait privilégier une approche décloisonnant les différents problèmes en s'appuyant sur la participation des habitants. Au terme d'une vaste consultation et de nombreuses réunions de concertation regroupant l'ensemble des acteurs concernés (riverains, opérateurs, services sociaux), un Contrat de Quartier axé à la fois sur la réhabilitation du bâti et le développement local dans le domaine social a reçu un large assentiment des riverains et des autorités publiques. Sa réalisation est en cours. Selon M. Robiglio, c'est bien l'approche participative permettant un traitement transversal des problèmes qui constitue la clé de la réussite de ce programme de rénovation urbaine. De manière plus générale, l'ensemble des intervenants s'accorde sur les bénéfices qu'apporte l'intégration des citoyens aux processus décisionnels.

Reste à savoir jusqu'à quel point les élus sont prêts à jouer le jeu de la participation. De nombreux dispositifs qualifiés de participatifs tels que les conseils de quartier français demeurent souvent cantonnés dans un rôle strictement consultatif, sans que les décideurs n'aient forcément à réviser leur position à l'issue du débat. I. Blanco également, note que les recommandations des jurys citoyens demeurent parfois lettre morte alors que certaines sont parfaitement mises en œuvre par les mairies à l'initiative de l'expérience. Plus fréquemment, il observe cependant que les propositions se concluent par une application partielle voire arbitraire. L'articulation de démarches participatives, visiblement propres à améliorer la gestion urbaine, avec les mécanismes traditionnels de la démocratie représentative pose, au-delà de la question de l'efficacité, celle de la latitude décisionnelle octroyée aux citoyens. Pour que la démocratie participative prenne tout son sens, elle ne peut consister en un simple accroissement de la communication entre gouvernants et gouvernés, mais doit se transformer en un véritable "quatrième pouvoir" tel que le définit Y. Sintomer : celui des citoyens dans la prise de décision.

La participation

Les intervenants sont cependant quasiment unanimes pour renouveler le constat d'un "cens caché" (comme dans le suffrage censitaire) qui exclut de facto les groupes dominés du cercle des participants. Analysant un sondage délibératif (sélection de jurés citoyens qui, après débat avec les experts, délibèrent pour formuler une réponse aux questions posées) au Danemark, K.M. Hansen montre que les théories délibératives portent en elles-mêmes l'inégalité : prônant la possibilité pour tout participant de s'exprimer librement, elles accordent une importance supérieure aux arguments fondés sur l'intérêt général. Ceci favorise les individus habitués à manier de tels raisonnements. Les plus actifs dans ce type de procédures sont donc, sans surprise, issus des catégories dominantes de la population : hommes, diplômés de l'enseignement supérieur, etc.

H. Häussermann met en évidence une "ségrégation par la participation". Dans le cadre d'un mouvement de rénovation de l'habitat à Berlin, dans les années 1990, les locataires sont invités à traiter directement et individuellement des travaux à engager et des futurs prix des loyers avec les propriétaires. Au terme de ce processus, de nettes disparités apparaissent entre les niveaux des loyers pour des prestations identiques et certains habitants, confrontés à une forte augmentation, sont contraints de déménager. Le capital social et culturel des résidents constituant ici la ressource majeure dans la conduite d'une négociation avantageuse, les membres les moins éduqués des classes populaires deviennent les grands perdants d'une procédure de renouvellement urbain fondée sur une forme individualisée de participation qui apparaît comme un instrument de promotion des intérêts des classes moyennes.

C'est dans les démarches les plus radicales que l'on trouve la voie d'une participation accrue des couches populaires : les assemblées territoriales, cellules de base des budgets participatifs brésiliens, mobilisent bien plus les catégories défavorisées de la population que les classes moyennes et supérieures. L. Avritzer l'explique par les similitudes entre le processus participatif et les fortes traditions associatives préexistantes au sein des classes populaires brésiliennes. M.H. Bacqué y voit également l'effet d'une démarche "animée d'une rhétorique qui insiste sur les inégalités et les conflits sociaux et s'adresse d'abord "à ceux d'en bas" ". L. Avritzer remarque d'ailleurs un lien étroit entre ceux qui participent et les résultats du processus : les pauvres sont finalement les principaux bénéficiaires des crédits engagés. On ne peut cependant ignorer une certaine réactivation du "cens caché" aux niveaux plus élevés de la pyramide participative.

La solution doit-elle être recherchée dans la constitution d'échantillons représentatifs de la population ou dans le tirage au sort des participants aux processus délibératifs ? Pour I. Blanco, les jurys citoyens espagnols permet-

tent une représentativité sociologique plus élevée que les autres dispositifs participatifs, grâce au tirage au sort. Un tel volontarisme ne semble cependant pas suffire à établir l'égalité devant la participation, notamment parce qu'il n'abolit pas les coûts symboliques de la prise de parole en public comme le note L. Blondiaux, en évoquant l'expérience des conseils de quartier du XXe arrondissement de Paris.

L'échelle

Il décrit par ailleurs le "fétichisme de la proximité", qui préoccupe tout particulièrement les intervenants français. Permettant de mobiliser des savoirs d'usage (Y. Sintomer) et d'ancrer les débats dans des enjeux concrets (M.H. Bacqué), le local se voit largement consacré par les acteurs comme lieu pertinent de l'implication des citoyens. Fournit-il cependant une assise suffisante à l'émergence d'une véritable démocratie participative ?

Pour Ph. Warin, il s'agit avant toute chose de se questionner sur les réalités de cet "impératif catégorique d'une action publique efficace et démocratique" que constitue aujourd'hui la proximité. Selon lui, la gestion de proximité serait paradoxalement desservie par les tendances actuelles des politiques publiques qui affichent pourtant l'ambition de la mettre en œuvre. Le manque de rigueur interne des politiques contractuelles, la réticence des services publics à travailler avec les associations, les logiques d'individualisation de l'offre publique hypothèquent la production d'une véritable gestion de proximité et permettent pour le moment de douter de sa capacité à créer une dynamique participative.

De l'avis de plusieurs participants, le cantonnement dans la proximité ne peut que nourrir à la fois l'effet "NIMBY" (*Not In My BackYard*) et les frustrations de citoyens sommés de résoudre localement des problèmes globaux. La proximité ne doit pas demeurer un carcan mais devenir un tremplin autorisant la montée en généralité et l'articulation de problématiques micro-locales avec des perspectives plus globales. Ce n'est qu'en ce sens que l'on pourra dépasser la simple démocratie de proximité actuellement à l'honneur et créer les conditions d'une démocratie pleinement participative. Une telle évolution que l'on retrouve dans les expériences les plus radicales nécessite une volonté politique aujourd'hui encore bien timide...

Marion BEN HAMMO



IV

RÉSUMÉS



Résumés

Taoufik SOUAMI, *Qu'attendre des dispositifs de démocratie locale ? L'expérience bruxelloise*

Au cours des années 1980, plusieurs dispositifs de concertation ont été créés à Bruxelles sous la pression des mouvements associatifs locaux. Parmi ces dispositifs, le principal est la commission de concertation instituée dans chacune des communes. Cette commission constitue un lieu d'expression ouvert à toute personne souhaitant donner un avis sur des projets de construction ou d'aménagement, quelles que soient leur ampleur et leur origine. Malgré leur caractère consultatif, ces commissions ont été investies comme des lieux de démocratie locale. Après deux décennies de fonctionnement, ces commissions se sont avérées des lieux de régulation socio-politique, plus que les espaces d'une démocratie idéalisée : les conflits s'y rendent plus visibles, les négociations y trouvent une amorce, les compromis s'y dessinent et surtout les acteurs de la vie urbaine y édifient un *modus vivendi* dans la durée.

Christine SCHAUT, *Une Participation sur Ordonnance : les conseils consultatifs des locataires en Région de Bruxelles-Capitale*

De nouveaux lieux de participation voient le jour en milieu urbain. Contrairement aux comités de quartier qui leur préexistaient, ils se déploient prioritairement dans les quartiers populaires et sont l'émanation directe du politique qui montre ainsi son intérêt pour la proximité et pour les actions socioculturelles à forte teneur communicationnelle. Les conseils consultatifs des locataires de logements sociaux figurent parmi eux. L'analyse des enjeux ayant présidé à leur institutionnalisation, des nouvelles configurations d'acteurs impliqués dans leur mise en place et des conditions effectives de fonctionnement, révèle des transformations de l'action publique. Elle souligne à la fois les ambiguïtés d'un tel dispositif et les innovations, encore embryonnaires, qui y sont impulsées en matière de réflexivité citoyenne.

Françoise NAVEZ-BOUCHANINE, *Les chemins tortueux de l'expérience démocratique marocaine à travers les bidonvilles*

Au cours des vingt dernières années, les politiques urbaines ont cherché, un peu partout dans le monde, à prendre en compte les dimensions sociales des problèmes identifiés dans les villes. Au Maroc, cette évolution a été très lente, mais elle a connu un véritable coup d'accélérateur avec l'avènement du gouvernement d'alternance (1998) et l'accès au trône de Mohamed VI (1999). Le premier a d'emblée affiché des objectifs de démocratisation, de participation et de rétablissement de la confiance entre institutions et citoyens ; le second, précédé par sa réputation de "prince des pauvres", a, pour sa part, mis en avant les droits de l'homme, la justice sociale, la solidarité envers les pauvres. Dans ce contexte de changement annoncé, l'article montre les effets complexes et les résultats mitigés de la mise en œuvre de comités supposés représenter les habitants lors d'une opération de "recasement" de bidonvilles à Tanger. Au-delà de ce qui apparaît comme un échec en termes de démocratisation des projets, l'auteur montre les effets générés chez les habitants par la mise en œuvre de ces dispositifs formels, notamment des modifications dans les attentes à l'égard des politiques publiques et dans les critères d'évaluation de ces dernières.

Rémi BARBIER et Virginie WAECHTER, *La participation paradoxale : "geste citoyen" et "parole citoyenne" dans la gestion locale de l'environnement*

La commune se présente comme le niveau "naturel" d'exercice de la démocratie, pour la proximité entre les élus et la population. La réalité est plus complexe : le fonctionnement concret du système local débouche sur le paradoxe d'une "démocratie sans les citoyens". Un deuxième paradoxe est lié au développement des dispositifs de participation de l'usager-citoyen à la gestion municipi-

pale. Le processus a une visée pragmatique et gestionnaire et il peut conduire à la mise en débat de la gestion publique. Nous examinons le "geste citoyen", visant à transformer l'usager en "producteur-trieur de déchets", et la "parole citoyenne", initiée dans le cadre des commissions consultatives des services publics locaux. La pérennisation du "geste citoyen" réclame des justifications, ouvrant un espace potentiel de discussion. La "parole citoyenne" ne peut être entretenue qu'en s'interrogeant sur elle-même, ce qui peut déboucher sur des demandes de mise en débat de la gestion municipale.

Malika AMZERT et Franck CHIGNIER-RIBOULON, *Coproduction de l'urbain ou réification des figures de la concertation ? Le Plan de déplacements urbains et le tramway de l'agglomération lyonnaise (1995-2001)*

Depuis le début des années 1970, un consensus se construit sur la nécessité d'élargir la démocratie représentative à des formes plus ou moins instituées. Celle-ci est envisagée bien souvent comme la marque d'un progrès, indispensable à l'enrichissement de la conception émancipatrice du peuple souverain (Rosanvallon, 2001). Notre objectif est d'analyser les formes de l'offre citoyenne par le politique dans un contexte de conception et de mise en œuvre d'une politique urbaine, les transports urbains du Grand Lyon. Dans ce cadre, les pratiques politiques sont davantage l'expression d'une certaine contamination des modes de participation par les techniques de valorisation de la consommation de masse, ce qui a pour effet une réification des figures de la concertation. Cette situation répond à des nécessités de management et de contrôle du territoire. Elle laisse entière la question du fonctionnement de la démocratie locale, qui a besoin de transcender les logiques de mandats, et les sensibilités politiques des élus.

Jean-Pierre GARNIER, *Proximité spatiale et distance politique*

La crise de la démocratie représentative à l'échelle nationale, dont témoigne la hausse de l'abstention ou des votes extrémistes, conduit à ériger à nouveau le "local" et plus particulièrement "la ville" en terreau nourricier d'un possible renouveau civique. La "proximité" donnerait corps à la citoyenneté : proche de ses élus, le "citoyen-citadin" pourrait avoir "prise" sur eux et, donc, peser plus facilement sur les orientations des politiques menées en son nom. Pour toutes sortes de raisons (économique, institutionnelle, sociologique et idéologique), le "rapprochement" que les nouvelles mesures de décentralisation devaient favoriser entre les élites et le peuple n'a été pour la majorité de ce dernier que géographique. En dehors d'un cercle restreint d'acteurs "qualifiés", la démocratie urbaine est une fiction, car son exercice effectif demeure circonscrit à un cadre étroit ; celui des "cadres", justement. D'où la résurgence d'une "fracture civique", là même où l'on croyait pouvoir la réduire.

Florence RUDOLF, *La participation au piège de l'enrôlement*

L'intérêt croissant que les autorités publiques accordent à l'implication des citoyens dans l'évaluation des politiques publiques et dans la conduite des projets tend à pervertir le sens de la participation. Cette demande publique tend à l'encadrement et la capture de la communication publique par l'organisation et la codification des échanges. Contrairement aux promesses d'ouverture que les appels à la participation véhiculent, cette évolution va de pair avec l'enrôlement de la population et la désignation d'un nouveau type d'experts sommés de participer à la vie publique. La théorie de l'agir communicationnel de Habermas et la thèse des "forums hybrides" de Michel Callon et de Bruno Latour servent, dans une deuxième partie, de supports pour explorer les arrière-plans théoriques de la démocratie et pour éclairer les dérives constatées sur le terrain de la participation.

Albert LÉVY, *La démocratie locale en France : enjeux et obstacles*

Pour comprendre les difficultés d'approfondissement de la démocratie locale en France, il faut en rechercher les obstacles dans son histoire et dans sa culture politique. Le territoire français est, en effet, structuré par une double opposition : central contre local et représentation contre participation, héritage de son passé et reflet d'une longue tradition politique. Ces oppositions historiques se perpétuent aujourd'hui. On propose de vérifier cette hypothèse en examinant les politiques menées depuis la décentralisation (1982) jusqu'à la récente loi sur la "démocratie de proximité" (2002), ainsi que quelques expériences de démocratie participative pratiquées par certaines villes, pour en dégager les caractéristiques particulières et interroger la validité et la réalité de ces expériences. Un bilan comparatif plus poussé de ces pratiques reste à faire. On montrera également l'importance de l'enjeu de la démocratie locale : face à la crise de l'État qui décentralise et déconcentre son administration et à la mondialisation qui recompose les territoires, le local est appelé à jouer un rôle nouveau, pour retrouver des rapports nouveaux avec le central et le global. Pour la ville de l'âge démocratique, la ville occidentale moderne, qui fonctionne comme un territoire-ressource pour ses habitants, l'approfondissement des structures démocratiques, par la participation de tous les acteurs locaux et des citoyens, s'avère indispensable pour la réussite des politiques urbaines et des projets urbains.

Olivier GRAEFE et Jean-Luc PIERMAY, *Les collectivités urbaines namibiennes, au péril de leur autonomie*

En Namibie, la sortie du régime d'apartheid oblige à la reconstruction de l'État comme des collectivités urbaines. Dans cette démarche, la mobilisation des ressources en réserves permettant de construire l'autonomie est essentielle. Trois situations locales extrêmement différenciées par l'héritage historique et par la

capacité d'autonomie montrent l'inégalité des collectivités urbaines pour répondre à des paradoxes assez semblables et pour devenir de vrais "gestionnaires paradoxaux" susceptibles de construire leurs compétences. Les approches régulationniste et barélienne sont mises à profit dans cet article.

Brigitte GUIGOU, *De l'usage à l'usure. Conflits et construction d'accord entre un organisme HLM et ses locataires*

Cet article s'appuie sur l'observation et l'analyse de situations d'interactions entre des techniciens d'un organisme HLM et des locataires sortant lors de visites de pré-état des lieux. La visite conseil permet d'explorer la façon dont agents et locataires engagent des processus de négociation et de régulation en vue d'une remise en état du logement. Plusieurs moyens permettent d'obtenir la participation du locataire. Dans un des cas, le technicien utilise différents registres de légitimité avant de basculer dans un arrangement particulier. Dans l'autre cas, il met en place un processus d'intéressement et d'enrôlement. L'analyse conduit à s'interroger sur les frontières entre privé et public et à interpréter cette procédure, en raison du lieu dans lequel elle se déroule, comme un rituel de réaffirmation des droits collectifs dans un espace privatif. Elle dévoile des contradictions et des paradoxes présents au sein de l'organisme HLM : ce dernier y réaffirme un idéal d'uniformité et la pérennité des droits du propriétaire.

Abstract

Taoufik SOUAMI, *What is local democracy for? The Brussels's experience*

Communal commissions for dialogue were set up in the Brussels Region in the 1980s. They were open to any person willing to express his/her opinion about any change in the built environment. Some local representatives and neighbourhood activists expected these commissions to implement local democracy. As a matter of fact, they play a more limited part, improving the local social and political regulation. They helped to identify issues at stake, to reduce conflicts and to prepare an agreement between urban stakeholders.

Christine SCHAUT, *Participation by decree: The advisory councils of tenants in Brussels-Capital Region*

New places for participation are taking shape in urban areas. Unlike the pre-existing neighbourhood committees, these new participatory bodies are set up first and foremost in working-class neighbourhoods and at the initiative of political institutions, which thereby reveals their interest for local community and sociocultural actions with a high communication content. The advisory councils of tenants created in the Brussels Region belong to this group. Analysis of the stakes at the origin of their institutionalisation, the new configurations of players involved in their setting and the actual conditions under which they operate shows some changes occurring in government action. This analysis underlines both the ambiguities of measures such as tenants advisory councils and of still-embryonic innovations, in terms of grass-roots reflexivity.

Françoise NAVEZ-BOUCHANINE, *The twisted roads towards Moroccan democratisation seen through slum resettlement programs*

"Putting people first" and caring for a socially sustainable development have been two mottos for the urban policies of the last twenty years all over the world. In Morocco, such changes have been very slow, though sudden and rapid improvement appeared with the new government formed in 1998 with a perspective of transition towards democracy (called "*alternance*") and with the enthronement of King Mohamed VI. The first claimed a strong will for democratisation, participation, and improving confidence between institutions and citizens; the second, known as "the prince of the poor", seemed to give priority to social justice and solidarity as well as human rights. The paper shows the complex impact and mitigated results of the implementation of an inhabitants' committee in a resettlement project in Tangiers. Beyond the apparent failure in terms of a pragmatic democratisation process, the paper shows some unexpected results: a tremendous change among inhabitants' expectations, and the emergence of a new set of values used by inhabitants to assess public policies.

Rémi BARBIER et Virginie WAECHTER, *Participation and its paradoxes: "citizen's gesture" and "citizen's word" in the local management of the environment*

The municipal level is presented as the "natural" level for the exercise of democracy, because of the proximity between local councillors and the population. The reality appears more complex: the political system produces the paradox of a "democracy without citizens". A second paradox is related to the process of increasing user's or citizen's participation in municipal management. The contradiction between pragmatic and administrative aims, and the claim for a debate about public management, which public participation could lead to, must be addressed. Through "citizen's gestures" the aim is to transform the user into a "producer - sorter of waste". "Citizen's word", initiated within advisory committees on local public utilities and facilities, needs to be fuelled by a self-reflection, which may generate the willingness to assess municipal management.

Malika AMZERT et Franck CHIGNIER-RIBOULON, *Urban co-production as new schemes of participation? The urban transportation plan and the tramway in Greater Lyon (1995-2001)*

Since the beginning of the seventies, a consensus has formed about the need to institute new forms of public participation. Today, improving participative democracy is an issue of social well-being and progress in modern societies. We analyse urban transportation policy in Greater Lyon to examine the organisation of public participation offered by elected councillors. Participating should create new structures open to debate with citizens. However, the community voice was used to manage and control communities and neighbourhoods. Often, participation was integrated into strategic visions. A slow transformation of practices and mentalities occurred, thanks to community council meetings, with an adaptation to contemporary demands. Improving the situation requires promoting autonomous structures, independent from electoral constraints.

Jean-Pierre GARNIER, *Spatial proximity and political gap*

The crisis of representative democracy, evidenced by the growth of abstention or of extremist votes, leads to re-establish the "local", and in particular "the city", as the fertile soil for a possible renewal of civic responsibility. "Proximity", indeed, would give more substance to citizenship : close to his elected representatives, the citizen-inhabitant is supposed to have more hold over them and, therefore, over the political action taken in his name. For reasons of all kinds (economical, institutional, sociological and ideological), the closeness between the elites and the common people, that the new measures of decentralisation were supposed to increase, was in fact only geographical. Except for a narrow circle

of qualified participants, urban democracy is a fiction because its actual practise remains limited within bounds which exclude the majority of citizens. Hence the re-emergence of a "civic fracture" exactly in the place where it was expected to be reduced.

Florence RUDOLF, *Participation trapped into enlistment*

The increasing concern of public authorities for the involvement of citizens in public policy evaluation, and in project management, tends to corrupt the meaning of participation. This public demand tends to control and to capture public communication through the organisation and the codification of exchanges. Contrary to the promise of opening the public debate involved in the calls for participation, they tend to enlist the population as new experts, summoned to take their part into the public sphere. In the second part of the article, Jürgen Habermas' theory of communicative action and Michel Callon's and Bruno Latour's theory of "hybrid fora" are used to analyse the implicit theories underlying democracy and the risks of ineffective participation observed in everyday life.

Albert LÉVY, *Local democracy in France: issues and obstacles*

To understand the difficulties of developing local democracy in France, we must examine the obstacles inherent in the country's history and in its political culture. In reality, French territory is structured according to a double set of opposites: central power versus local power and representation versus participation. This is a legacy of its past and reflects a long political tradition. These historical opposites have survived today. We try to demonstrate this hypothesis by examining policies instituted from the time decentralization laws came into effect (1982), up to the recent law on "democracy of proximity" (2002). We shall also examine some experiences in participative democracy carried out by certain cities in order to highlight characteristic features and to question the validity and the reality of these experiments. A more in-depth comparative evaluation of these practices remains to be completed. We also demonstrate how important the stakes are for the future of local democracy: faced with the crisis of a State decentralizing its administration and globalization redistributing borders, local powers are bound to play a new role, to define new relationships with the central administration and the global economy. For the city of the democratic era, that is, the modern western city acting as a "resource-territory" for its inhabitants, the development of democratic structures involving every local organization and every citizen is essential for the success of urban policies and projects.

Olivier GRAEFE et Jean-Luc PIERMAY, *Urban authorities in Namibia: their self-government at great risk*

The end of the apartheid regime in Namibia requires the reconstruction of the State as well as of urban authorities. In this process, the mobilisation of resources which enables the creation of self-government is essential. Three local contexts, very different in their historical context and in their capacity for self-government, show the disparity between urban authorities to respond to rather similar paradoxes and to become true "paradoxical managers" able to develop their own skills. In this article, the regulationist approach, as well as Yves Barel's analysis, are used.

Brigitte GUIGOU, *From use to fair wear and tear: How public housing officers and tenants solve conflicts and reach an agreement*

This article is based on the observation and analysis of interactional situations involving public housing maintenance officers and tenants during an initial inventory of fixtures prior to the tenants' moving out. This pre-inventory visit helps to establish a procedural basis for negotiating and sorting out eventual problems about needed repairs. Various means are used to obtain the active participation of the tenant in the procedure. In one example, the maintenance officer used various levels of legitimacy before switching over into offering a rather specific arrangement. In another case, the housing officer attempted to enlist the tenant's support by proposing an approach of shared participation. This analysis leads to an examination of the boundaries between public and private boundaries as well as an interpretation of the pre-inventory procedure as a ritual of the reassertion of public rights over private space. It reveals the contradictions and paradoxes present in the public housing system : at the same time an ideal of uniformity and the perennial quality of landlord's right.

Resumen

Taoufik SOUAMI, *¿ Que se puede esperar de los dispositivos de la democracia local ? Le experiencia de Bruselas*

En el transcurso de los años 80, bajo la presión de movimientos asociativos locales, se crearon en Bruselas numerosos dispositivos de concertación. Entre esos dispositivos, el principal es la comisión de concertación instituida en cada municipio. Esta comisión es un lugar de expresión abierto a toda persona que desea dar su opinión sobre los proyectos de construcción o de ordenamiento, cualquiera que sea su origen y su amplitud. A pesar de su carácter consultativo, esas comisiones son en realidad instrumentos democraticos locales. Después de dos décadas de buen funcionamiento, en lugar de transformarse en espacios de democracia idealizada, esas comisiones han resultado ser espacios de regulación sociopolítica : los conflictos son expuestos de manera objetiva y pueden iniciarse negociaciones para resolverlos. Se esbozan compromisos y sobre todo, los actores sociales de la vida urbana edifican un *modus vivendi* durable.

Christine SCHAUT, *Una Participación por decreto : los consejos consultativos de inquilinos de la comunidad autónoma de Bruselas*

Nuevos instrumentos de participación ven la luz en el ámbito urbano. Contrariamente a los comités de barrio precedentes, esos instrumentos se despliegan mayormente en los barrios populares y son la emanación directa de la vida política, que muestra así su interés por lo próximo y por las acciones socioculturales que implican exigencias en comunicación. Los consejos consultativos de los habitantes de viviendas sociales de alquiler presentan un interés particular. El análisis de los vectores que han forjado esa institucionalización, las nuevas configuraciones de los actores sociales implicados en su creación y las condiciones efectivas de su funcionamiento revelan las transformaciones de la acción pública. Estos factores subrayan al mismo tiempo las ambigüedades de esos dispositivos y las innovaciones, aún embrionarias, en el terreno de la reflexión ciudadana.

Françoise NAVEZ-BOUCHANINE, *Los tortuosos caminos de la experiencia democrática en los barrios de chabolas*

En el transcurso de los últimos veinte años, las políticas urbanas han intentado, en países diferentes, de tener en cuenta las dimensiones sociales de los problemas específicos de la ciudad. En Marruecos, esta evolución ha sido muy lenta pero ha sido acelerada recientemente gracias a la llegada, en 1988, del gobierno de alternancia y del acceso al trono de Mohamed VI (1999). El primero a expuesto abiertamente los objetivos de una democratización, de la participación y del restablecimiento de la confianza entre las instituciones y los ciudadanos ; el

segundo, precedido de la reputación de "príncipe de los pobres", ha por su parte expuesto los problemas de los derechos humanos, de justicia social y de solidaridad para los mas pobres. Dentro de este contexto de cambios, el artículo expone los efectos complejos y los resultados mitigados de la puesta en marcha de comités que supuestamente representan a los habitantes, durante una operación de "relocalización" de las chabolas de Tanger. Mas allá de lo que aparece, en la democratización de los proyectos, como un fracaso, la autora muestra los efectos generados en los habitantes por esos dispositivos formales, especialmente las modificaciones de las expectativas con respecto a las políticas urbanas y su evaluación.

Rémi BARBIER y Virginie WAECHTER, *La participación paradójica : "acción ciudadana" y "discurso ciudadano" en la gestión local del medio ambiente urbano*

El municipio es el lugar "natural" del ejercicio de la democracia, gracias a la proximidad entre los representantes electos y la población. Pero la realidad es mas compleja de que que parece : el funcionamiento completo del sistema local desemboca en la paradoja de una "democracia sin los ciudadanos". Otra paradoja aparece con el desarrollo de los dispositivos de participación del usuario-ciudadano en la gestión municipal. El proceso tiene vistas pragmáticas y gestonarias y puede conducir a un debate sobre la gestión pública. Examinamos aquí la "acción ciudadana" que tiene como objeto de transformar el usuario en "productor-seleccionador de desechos", y el "discurso ciudadano", iniciado en el marco de las comisiones consultativas de los servicios públicos locales. La perennización del primero exige justificaciones que abren un espacio potencial de debates y el segundo no puede existir si no se efectua una autocrítica lo que puede desembocar en un debate sobre la gestión municipal.

Malika AMZERT y Franck CHIGNIER-RIBOULON, *¿ Coproducción de lo urbano o reificación de la imagen de la concertación ? El Plan de desplazamientos urbanos y el tranvia de la aglomeración lionesa (1995-2001)*

Desde el principio de los años 70, se ha construido un consenso sobre la necesidad de ampliar la democracia representativa abarcando otras formas mas o menos institucionales. Esto es percibido demasiado a menudo como el signo de un progreso indispensable que enriquece la cocepción emancipadora del pueblo soberano (Rosanvallon, 2001). Nuestro objetivo es de analizar las formas de la oferta ciudadana a través lo político dentro de un contexto de concepción y de organización de la política urbana, el de los transportes de la aglomeración urbana de Lyon. Dentro de este contexto, las acciones políticas son mas bien la expresión de una cierta contaminación de las maneras de participar por las técnicas de

valorización del consumo de masa lo cual tiene como resultado la reificación de las modalidades de la concertación. Esta situación responde a las exigencias de gestión y de control del espacio y deja sin respuesta la cuestión del funcionamiento de la democracia local que exige de trascender la lógica de los mandatos y de las diferentes tendencias políticas de los cargos electos.

Jean-Pierre GARNIER, *Proximidad espacial y distancia política*

La crisis de la democracia representativa a escala nacional que se manifiesta por el aumento de la abstención o por el aumento de votos extremistas conduce a erigir de nuevo lo "local" y particularmente "la ciudad" como terreno abonado de un posible renacimiento cívico. La "proximidad" daría consistencia a la ciudadanía : próximo de los electos, el "ciudadano-habitante" podría ejercer una influencia sobre estos y tener un peso más importante sobre las orientaciones políticas llevadas a cabo en su nombre. Por múltiples razones (económicas, institucionales, sociológicas e ideológicas), el "acercamiento", que las nuevas medidas de descentralización debían favorecer entre las élites y el pueblo, han sido solamente, para estos últimos, à nivel geográfico. A parte de un círculo restringido de agentes sociales "cualificados", la democracia urbana es una ficción porque su ejercicio efectivo sigue estando circunscrito dentro de un marco estrecho, en particular el marco de los "ejecutivos". De ahí la resurgencia de una "fractura cívica" en el momento en que se pensaba que estaba resuelta.

Florence RUDOLF, *La caída de la participación en la trampa del encuadramiento*

El creciente interés de las autoridades por la implicación de los ciudadanos en la evaluación de las políticas urbanas y en la organización de proyectos tiende a pervertir el objetivo de la participación. La demanda pública tiende a enmarcar y a capturar la comunicación pública por la organización y la codificación de los intercambios. Contrariamente a las promesas de apertura que la participación implica, esta evolución incluye el encuadre de la población y la designación de un nuevo tipo de expertos destinados a participar en la vida pública. La teoría de la acción comunicacional de Habermas y la tesis de los "fóros híbridos" de Michel Callon y de Bruno Latour sirven, en la segunda parte, de base para explorar el telón de fondo teórico de la democracia y para esclarecer los deslices constatados en el terreno de la participación.

Albert LEVY, *La democracia local en Francia : objetivos y obstáculo*

Para comprender las dificultades de la profundización de la democracia local en Francia hay que buscar los obstáculos dentro de su historia y de su cultura política propias. El territorio francés está estructurado en efecto por una doble

oposición : lo central contra lo local y la representación contra la participación, que son el reflejo de una larga tradición política. Las oposiciones históricas se perpetúan hoy día. Se verifica la hipótesis con el examen de las políticas llevadas a cabo desde la descentralización (1982) hasta la reciente ley de "democracia de proximidad" (2002) así que algunas experiencias de democracia participativa practicada en ciertas ciudades, para vislumbrar las características particulares y para examinar la validez y la realidad de esas experiencias. Un balance comparativo más preciso de esas prácticas queda aún por efectuarse. Se demuestra igualmente la importancia del objeto de la democracia local : cara a la crisis del Estado que descentraliza y desconcentra su administración y cara a la mundialización que recompone territorios, lo local está llamado a jugar un nuevo papel para hacer surgir nuevas relaciones entre lo central y lo global. Para la ciudad de la época democrática, la ciudad occidental moderna, que funciona como un territorio-recurso para sus habitantes, la profundización de las estructuras democráticas con la participación de todos los agentes locales y los ciudadanos es la condición necesaria para que las políticas y de los proyectos urbanos puedan tener éxito.

Olivier GRAEFE y Jean-Luc PIERMAY, *Las colectividades urbanas de Namibia en peligro de pérdida de autonomía*

En Namibia el fin del régimen de apartheid ha exigido la reconstrucción del Estado y de las colectividades urbanas. Dentro de este encaminamiento es esencial la utilización de todos los recursos existentes. Tres situaciones locales extremadamente diferenciadas influenciadas por la herencia histórica y por la capacidad de autonomía subrayan la desigualdad y la dificultad de los conjuntos urbanos para afrontar diferentes situaciones paradójicas y para convertirse en verdaderos "gestionarios paradójicos" susceptibles de construir sus propias competencias. Las aproximaciones regulacionista y barélica son utilizadas en este artículo.

Brigitte GUIGOU, *Del uso a la usura. Conflictos y acuerdos entre un organismo de viviendas sociales y los inquilinos*

Este artículo se basa en la observación y en el análisis de las acciones recíprocas entre los técnicos de un organismo de viviendas sociales y los inquilinos en el momento en que estos abandonan la vivienda y se efectúa su inspección para constatar los desperfectos que han podido ser ocasionados. La existencia de un mediador permite establecer un plan para que los agentes del organismo y los que alquilan las viviendas establezcan negociaciones y regulaciones con vistas a la refacción de la vivienda. Hay diferentes maneras de obtener la participación del que las ha alquilado. Una de las posibilidades es que el técnico esgrima diferentes argumentos legales antes de llegar a un arreglo común. En otras ocasiones

establece un proceso de implicación del inquilino con la vivienda. El análisis analiza la frontera existente entre el ámbito de lo privado y el ámbito de lo público y presenta el tema como un ritual de reafirmación de los derechos colectivos dentro de un espacio privado. Se desvela la contradicción existente y las paradojas en el seno de los organismos de viviendas protegidas : estos organismos reafirman una visión de uniformidad y la perennidad de sus derechos en tanto que propietarios oficiales de las viviendas alquiladas.

Pour vous abonner à

ESPACES ET SOCIÉTÉS

Adressez-vous à votre libraire habituel
ou aux

Editions L'HARMATTAN
7 rue de l'Ecole-Polytechnique
75005 – PARIS

ABONNEMENT 2003

France : 51,85 (340 F)

Etranger : 61 (400 F)

Consultez notre site

<<http://www.espacesetsocietes.com>>

Conseils aux auteurs d'articles

1. *Espaces et Sociétés* est une revue pluri-disciplinaire et internationale d'analyse critique de l'espace dans ses relations avec les sociétés et la vie sociale, considérées sous leurs divers aspects (politique, économique, culturel, etc.).

2. *Espaces et Sociétés* publie des textes inédits en français, exceptionnellement la traduction d'un texte déjà publié dans une autre langue. Éventuellement, un texte peut être soumis en anglais, allemand, portugais, néerlandais ou espagnol. Mais, une fois le texte accepté, c'est la responsabilité de l'auteur de fournir une traduction en un français correct.

3. Les auteurs qui soumettent le même article à différentes revues s'engagent à prévenir le secrétariat de la rédaction et à retirer leur texte s'il est accepté ailleurs.

4. Les articles reçus sont soumis anonymement à deux lecteurs, puis débattus par le Comité de rédaction qui se réunit en séance plénière quatre fois par an. Il peut, en cas de désaccord, demander un troisième avis. Le Comité de rédaction peut :

- accepter l'article tel quel
- l'accepter moyennant des modifications mineures
- donner un accord de principe, sous réserve d'une révision substantielle. Dans ce cas, la nouvelle version sera soumise à une deuxième évaluation.
- rejeter l'article, en motivant son refus.

5. Les auteurs sont avisés dans les meilleurs délais de la décision prise par le Comité (ce qui prend habituellement de trois à six mois, exceptionnellement plus). Les manuscrits ne sont pas retournés. Les articles publiés engagent la seule responsabilité des auteurs.

6. Le(s) auteur(s) qui soumet(tent) un manuscrit doi(ven)t fournir trois exemplaires et indiquer uniquement sur une page indépendante du texte (qui n'est pas envoyée aux lecteurs) le nom de(s) auteur(s), l'appartenance institutionnelle et l'adresse. L'article commence à la page suivante par son titre et il ne doit évidemment pas être signé à la fin. Les articles ne doivent pas dépasser 50 000 signes tout compris : texte, notes, bibliographie, annexes et résumés (la plupart des logiciels fournissent le nombre de signes).

7. Le secrétariat de rédaction enverra sur simple demande un document résumant, pour les articles définitivement acceptés, les normes de présentation des manuscrits : références bibliographiques, notes, tableaux, cartes, résumés, disquette, etc..

Coordonnées du secrétariat de rédaction :

Joëlle JACQUIN, Maison de la Recherche

UNIVERSITÉ de TOULOUSE-LE-MIRAIL, 5 allée Antonio-Machado,
31058 - TOULOUSE CEDEX 9 - Tél : 05 61 50 35 65 - Fax : 05 61 50 49 61

e-mail : jacquin@univ-tlse2.fr

Fondateurs : Henri Lefebvre et Anatole Kopp

Ancien directeur : Raymond Ledrut

Directeur honoraire : Jean Remy

Rédacteur en chef : Maurice Blanc

Comité de direction : Catherine Bidou, Maurice Blanc, Alain Bourdin

Comité de rédaction : Joëlle Jacquin, secrétariat de rédaction

Maurice Blanc et Catherine Bidou, articles hors dossiers

Jean-Pierre Garnier, notes de lecture et recensions

Jean-Yves Authier, Christian Azais, Bernard Barraqué,

Georges Benko, Alain Bourdin, Viviane Claude, Armel Huet,

Bernard Kalaora, Albert Lévy, Michel Marié,

Françoise Navez-Bouchanine, Sylvia Ostrowetsky,

Pierre Pellegrino, Jean Remy,

Jean-François Staszak, Olivier Soubeyran.

Correspondants :

Michel Bassand (Lausanne), Roberto Bustos-Cara (Bahia Blanca, Argentine), Iskra Dandolo (Sofia), Francine Dansereau (Montréal),

Antida Gazzola (Gènes), Pierre Hamel (Montréal), Daniel Hiernaux-Nicolas (Mexico), Filomena Silvano (Lisbonne),

Ulf Strohmayer (Galway, Irlande), Licia Valladares (Rio de Janeiro).

ESPACES ET SOCIÉTÉS, Maison de la Recherche, Université de Toulouse-le-Mirail,
5 allée Antonio-Machado, 31058-TOULOUSE cedex 9 -

e-mail : <jacquin@univ-tlse2.fr>

Internet : <http://www.espacesetsocietes.com>

Revue française de sociologie

publiée avec le concours du
CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
et de l'INSTITUT DE RECHERCHE SUR LES SOCIÉTÉS CONTEMPORAINES

59-61, rue Pouchet 75849 Paris Cedex 17 - Tél. : 01 40 25 11 87 ou 88

JANVIER-MARS 2003, 44-1

ISBN 2-7080-1044-1

Scènes et musiques

| | |
|--|---------------------|
| La stratification sociale des goûts musicaux | Philippe COULANGEON |
| Chanteuse de jazz | Marie BUSCATTO |
| Fêtes techno : l'exception franco-britannique | Laurent TESSIER |
| La communauté théâtrale | Serge PROUST |
| Les dramaturges est-allemands et la Réunification | Laure de VERDALLE |

LES LIVRES

Abonnements / Subscriptions :

L'ordre et le paiement sont à adresser directement à :

Please send order and payment to:

Éditions OPHRYS BP 87 05003 GAP cedex France

04 92 53 85 72

France :

Particuliers : 70 € (4 numéros trimestriels)

Institutions : 80 € (4 numéros trimestriels)

Institutions : 100 € (4 numéros trimestriels + supplément en anglais)

Étudiants : 52 € (4 numéros trimestriels)

Étranger/Abroad :

100 € (4 numéros + supplément en anglais/
four quarterly issues + the English selection)

Vente au numéro / Single issue

Le numéro trimestriel / *for each quarterly issue* : 22 €

La sélection anglaise / *for the English selection* : 30 €

Revue française de sociologie

publiée avec le concours du
CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
et de l'INSTITUT DE RECHERCHE SUR LES SOCIÉTÉS CONTEMPORAINES

59-61, rue Pouchet 75849 Paris Cedex 17 – Tél. : 01 40 25 11 87 ou 88

AVRIL-JUIN 2003, 44-2

ISBN 2-7080-1053-0

La théorie du choix rationnel Les *Foundations of social theory* de James S. Coleman en débat

**Études réunies
par Alban Bouvier et Philippe Steiner**

| | |
|---|---------------------|
| Les <i>Foundations</i> : une introduction | Philippe STEINER |
| Les transitions micro-macro | Mohamed CHERKAOUI |
| <i>Rational choice and narrative action theories</i> | Peter ABELL |
| La pièce manquante de la sociologie du choix rationnel | Olivier FAVEREAU |
| <i>Coleman on social norms</i> | Jon ELSTER |
| Rationalité, discipline sociale et structure | Emmanuel LAZEGA |
| Coleman est-il trop parcimonieux ? | Alban BOUVIER |
| Rationalité sociale et construction des institutions | Siegwart LINDENBERG |
| Le pouvoir chez Coleman | Steven LUKES |

TÉMOIGNAGE

| | |
|---|----------------|
| Coleman et la théorie du choix rationnel | Raymond BOUDON |
|---|----------------|

Abonnements / Subscriptions :

L'ordre et le paiement sont à adresser directement à :

Please send order and payment to:

Éditions OPHRYS BP 87 05003 GAP cedex France

04 92 53 85 72

France :

Particuliers : 70 € (4 numéros trimestriels)

Institutions : 80 € (4 numéros trimestriels)

Institutions : 100 € (4 numéros trimestriels + supplément en anglais)

Étudiants : 52 € (4 numéros trimestriels)

Étranger/Abroad :

100 € (4 numéros + supplément en anglais/
four quarterly issues + the English selection)

Vente au numéro / Single issue

Le numéro trimestriel / *for each quarterly issue* : 22 €

La sélection anglaise / *for the English selection* : 30 €

Ville et Démocratie

Pour les optimistes, la « gouvernance urbaine » permet un renouveau de la démocratie dans les grandes villes ; mais la réalité est plus complexe. Si la décentralisation vise à rapprocher le décideur du citoyen, les « monarchies municipales » résistent bien. De plus, dans les métropoles, les municipalités perdent de larges pouvoirs, au profit d'une « technostructure » intercommunale. Que devient alors la démocratie dans la ville ? La loi française de 2002 sur « la démocratie de proximité » marque-t-elle une avancée ou un recul de la participation active des citoyens aux affaires de leur Cité ?

Espaces et Sociétés apporte des réponses qui articulent deux niveaux : l'analyse de quelques expériences de participation, formalisées ou spontanées, à Bruxelles, à Lyon, dans les bidonvilles de Tanger ainsi que dans le tri des déchets et la gestion de l'eau ; un bilan critique des théorisations récentes de la démocratie, celles de Jürgen Habermas et de Michel Callon notamment. Ce dossier montre aussi que la ville de l'âge démocratique remplit trois fonctions essentielles : l'intégration, l'émancipation et la promotion.

« L'air de la ville rend libre » écrivait Max Weber. La ville est donc indissociable de la démocratie. Affaire à suivre...

Espaces et Sociétés

N° 112

2003

REVUE TRIMESTRIELLE



ISBN : 2-7475-4486-9

24 €

L'Harmattan

Appel d'articles:

La sécurité routière: question de société, question scientifique,

I. VILLE ET DEMOCRATIE

Editorial, Maurice BLANC et Albert LEVY

Qu'attendre des dispositifs de démocratie locale? L'expérience bruxelloise, Taoufik SOUAMI

Une Participation sur Ordonnance: les conseils consultatifs des locataires en Région de Bruxelles-Capitale, Christine SCHAUT

Les chemins tortueux de l'expérience démocratique marocaine à travers les bidonvilles, Françoise NAVEZ-BOUCHANINE

La participation paradoxale: "geste citoyen" et "parole citoyenne" dans la gestion locale de l'environnement, Rémi BARBIER et Virginie WAECHTER

Coproduction de l'urbain, ou réification des figures de la concertation? Le plan de déplacements urbains et le tramway de l'agglomération lyonnaise (1995-2001), Malika AMZERT et Franck CHIGNIER-RIBOULON

Proximité spatiale et distance politique, Jean-Pierre GARNIER

La participation au piège de l'enrôlement, Florence RUDOLF

La démocratie locale en France: enjeux et obstacles, Albert LEVY

II. HORS DOSSIER

Les collectivités urbaines namibiennes, au péril de leur autonomie, Olivier GRAEFE et Jean-Luc PIERMAY

De l'usage à l'usure. Conflits et construction d'accord entre un organisme HLM et ses locataires, Brigitte GUIGOU

III. NOTES DE LECTURE

IV. RESUMES