

... ainsi, dans les premiers travaux, la participation des habitants (ou citoyens) est considérée comme un trouble dans la distribution ordinaire du pouvoir local entre élus et techniciens. La participation des citoyens mettrait en tension la légitimité électorale des élus et l'expertise technique des techniciens...

...Dans cette perspective, le projet de démocratisation du pouvoir local incarné par une participation accrue des citoyens est conditionné au déploiement de processus d'apprentissages réciproques permettant à chacun de trouver sa place dans une dynamique de construction collective de l'intérêt général...

- *les citoyens* feraient l'apprentissage d'une citoyenneté active (s'exprimer en public et orienter son discours vers la construction de l'intérêt général) leur permettant d'affirmer leur légitimité face aux légitimités électorales et expertes des élus et des techniciens,
- *les techniciens* apprendraient à prendre en compte les savoirs d'usage en complément de leur expertise technique
- et enfin, *les élus* feraient l'expérience que la participation des citoyens ne les déposséderait pas de leur pouvoir, mais au contraire contribuerait à les re-légitimer.



VOCABULAIRE & NOTIONS RELATIFS A LA PARTICIPATION

&

ELEMENTS INTRODUCTIFS A LA REFLEXION SUR LA RELATION MUNICIPALITE - CIQ

VILLE DE VITROLLES



* EXTRAIT *



Démarche participative

Se définit comme l'implication des habitants dans les processus de préparation, de conception et de réalisation d'un projet. Cependant, intégrer un nouvel acteur dans les prises de décision nécessite une réflexion sur l'articulation entre les idées, les avis et les actions des différents protagonistes, afin de garantir la cohérence de la démarche.

Page ajoutée le 24,10,2015

PARTICIPER CA S'APPREND

Lors de sa création un CIQ peut cumuler de nombreuses insuffisances :

EN INTERNE

- Absence de réflexion sur l'éthique
- Absence de maîtrise des fondamentaux du travail en groupe
- Défaut d'inclusion à l'origine d'un manque de représentativité *
- Contestation de sa représentativité par une partie de la population
- Insuffisance en communication

DANS LEUR RELATION AVEC LES INSTANCES INSTITUTIONNELLES

- Méconnaissance des mécanismes de fonctionnement de ses interlocuteurs
- Insuffisances méthodologiques

Les actions conduites malgré ces lourdes insuffisances sont donc faussées et incapables de tendre vers l'intérêt général.

Au final, loin de tendre vers une relation participative authentique, la plupart des CIQ risquent de se contenter de reproduire les interactions politiques classiques avec :

- d'une part, des responsables politiques en quête de légitimité, de communication, voire d'une expertise citoyenne capable d'améliorer leurs décisions
- et, d'autre part, des citoyens présélectionnés socialement, demandeurs de privilèges personnels ou de solutions à des problèmes individuels.

*** La nécessité de détenir certaines compétences civiques, dont notamment la capacité de s'exprimer publiquement en respectant certains codes, ainsi que la nécessaire politisation préalable ... constituent des barrières à l'entrée pour de nombreux citoyens.**

Certaines catégories de la population – jeunes, classes populaires –, sont largement exclues de ces instances.

Texte inspiré des travaux de Jean-Nicolas BIRCK, « Conseil de quartier » reproduit en page 16

AVANT - PROPOS

Ce document est une sélection de textes extraits du « Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation ».

Il ne prétend pas doter les acteurs de la relation Municipalité / CIQ (citoyens, élus et techniciens) de solutions « plug and play ».

Bien au contraire, par la pluralité des regards portés par les différents auteurs cités, il apparaîtra au lecteur qu'il pose plus de questions qu'il n'en résout et c'est là sa vocation et son espoir : pousser ces acteurs à ouvrir « un débat sur le débat » et à forger - en amont de leur travail sur les sujets de fond - une culture et un vocabulaire communs nécessaires au dialogue et à la réussite de leur collaboration.

La VOLONTE GENERALE

Le concept de volonté générale, conçu par Jean-Jacques Rousseau dans « Du contrat social », désigne ce que tout citoyen devrait vouloir pour le bien de tous y compris pour son intérêt propre.

En ceci, cette volonté se distingue de la volonté particulière, par laquelle chaque individu recherche son bien personnel.

C'est sur la volonté générale que repose le contrat social.

Le CIQ Comité d'intérêt de quartier

Instance participative permanente rassemblant les citoyens à l'échelle d'un quartier en vue d'exprimer leur point de vue sur toute question relative aux affaires du quartier.

Défense de « l'intérêt commun » des habitants

Les citoyens sont invités à redéfinir leur référentiel pour procéder à des interpellations des pouvoirs publics argumentées sous peine de voir leur parole disqualifiée.

Le CIQ permet de passer de la simple expression de revendications privées à une réflexion sur « l'intérêt commun » pour viser la recherche d'une compréhension mutuelle.

Interface avec les pouvoirs publics

Le CIQ peut avoir un impact sur le management municipal en exploitant les « savoirs d'usage » détenus par les citoyens qui permettent de poser un diagnostic précis sur la qualité des services existants. Il devient une source de renseignements utiles pour les décideurs publics qui peuvent affiner leur action.

*Ces savoirs citoyens légitiment la PARTICIPATION
des CITOYENS aux côtés des ELUS et des TECHNICIENS
dans un processus de CO-PRODUCTION de l' ACTION PUBLIQUE.*

AVERTISSEMENT

CONSEIL DE QUARTIER et COMITE D'INTERÊT DE QUARTIER

Rappelons que le « comité d'intérêt de quartier » ne rassemble que des citoyens .

Alors que, depuis la loi Vaillant du 27 février 2002 qui lui a donné un sens très précis, le « conseil de quartier » accueille en son sein citoyens et représentants de la municipalité.

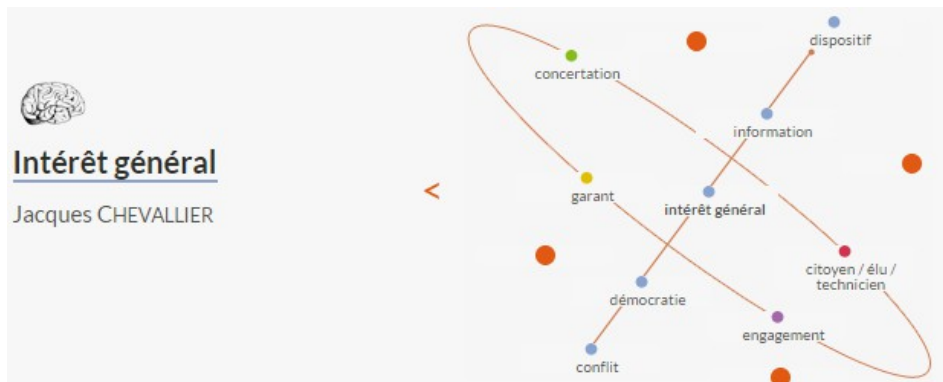
Si la présence des élus peut parfois représenter pour le conseil de quartier un handicap pour le déroulement de délibérations authentiques (ce qui n'est pas l'objet de notre étude), conseil de quartier et CIQ restent des concepts très proches et nous pouvons nous inspirer des articles rassemblés ici pour notre réflexion dans la cadre du CIQ.

OUVRONS LE DÉBAT!

LA PARTICIPATION

VOCABULAIRE & NOTIONS RELATIVES A LA PARTICIPATION & ELEMENTS INTRODUCTIFS A LA REFLEXION SUR LA RELATION MUNICIPALITE - CIQ

1. La refondation de l'intérêt général
2. Confiance et processus participatifs
3. Citoyen / Élu / Technicien :
De la découverte d'un système en tension à la fixation des rôles
4. Concertation : Une légitimité participative idéale ?
5. La participation : Démocratie ou apport de connaissances ?
6. Critique de la participation
7. Démocratie participative
8. Conseil de quartier
 - 8A - Historique
 - 8B - Les apports à la démocratie locale
 - 8C - Une délibération contrariée



1 - LA REFONDATION DE L'INTERÊT GENERAL

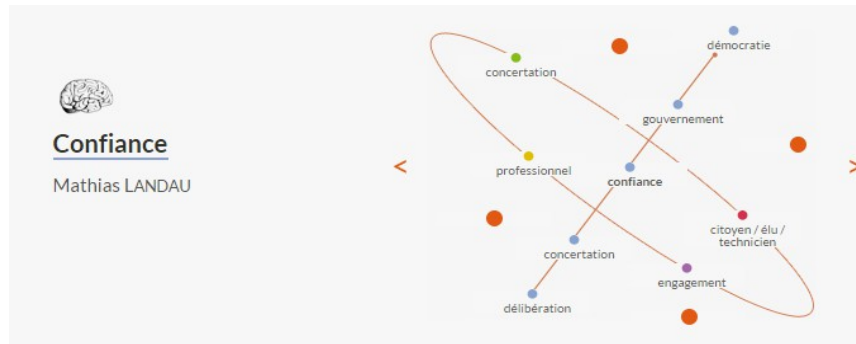
L'État n'est plus considéré dans les sociétés contemporaines comme disposant d'un monopole sur la définition de l'intérêt général : celui-ci ne saurait résulter seulement de processus internes à la sphère publique ; les acteurs sociaux sont appelés à prendre part eux aussi à l'élaboration des choix et à contribuer à la gestion des services d'intérêt collectif. La participation devient ainsi le moyen de surmonter la crise de l'intérêt général par une ouverture en direction de la société. L'opposition rigide établie entre intérêt général et intérêts particuliers tend du même coup à s'estomper, conformément à la problématique hégélienne : les intérêts particuliers ne sont plus frappés d'illégitimité, puisqu'ils sont appelés à concourir à la formation de l'intérêt général ; et, à l'inverse, l'intérêt général ne saurait être envisagé sans référence aux intérêts particuliers à partir desquels il est construit. Cette désacralisation de l'intérêt général implique un rapport nouveau entre public et privé : l'intervention des groupes d'intérêt n'est plus considérée comme une intrusion intolérable mais comme un moyen de renforcer la qualité des choix ; et les citoyens eux-mêmes doivent avoir la possibilité de se faire entendre et de participer à l'exercice des responsabilités collectives.

La participation contribue ainsi, à travers les figures multiples qu'elle prend, à renouveler en profondeur la conception de l'intérêt général, telle qu'elle avait prévalu en France. La présence active des citoyens dans les rouages politiques, par l'extension des procédures de démocratie semi-directe et leur participation aux processus décisionnels, remet en cause le monopole que les représentants politiques étaient censés avoir sur la définition de l'intérêt général. L'octroi aux administrés d'un pouvoir d'intervention dans la marche des services marque l'abandon de la conception d'une administration coupée de la société et tirant argument de cette coupure pour imposer ses orientations. La construction d'espaces de délibération situés en amont des systèmes décisionnels, afin de confronter, avant que les choix ne soient arrêtés, les différentes formulations des problèmes tend à faire de l'intérêt général le produit d'une vaste confrontation entre tous les acteurs sociaux – groupes organisés mais aussi simples citoyens.

Si la participation a été perçue à l'origine, au moins en France, comme antinomique avec un intérêt général conçu comme l'apanage du public, les choses ont évolué : le recours aux techniques participatives est apparu indispensable pour remédier au déficit de légitimité de l'État et à la crise de la représentation politique. Cet essor ne signifie pas pour autant la forclusion de l'intérêt général, mais la reformulation d'une notion inhérente à l'imaginaire de la modernité.

En savoir plus

Jacques CHEVALLIER, « Intérêt général », in CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/interet-général>.



CONFIANCE

Objectif déclaré par les mécanismes participatifs qui cherchent à rapprocher les citoyens et les gouvernants dans un univers relationnel caractérisé par la méfiance mutuelle.

2 - CONFIANCE ET PROCESSUS PARTICIPATIFS

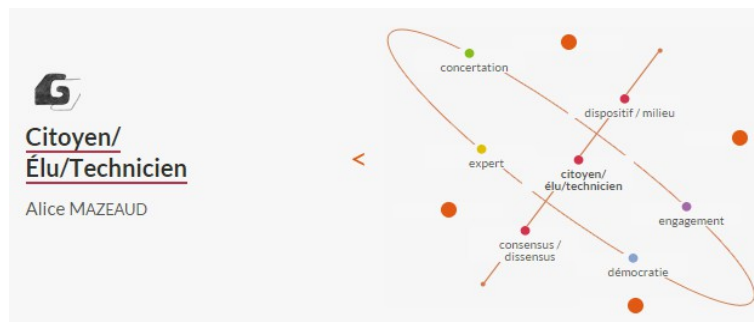
La reconnaissance de la méfiance et le discours de la construction de la confiance sont à la base de l'univers créé à partir de la mise en place des processus participatifs (Rui et Villechaise-Dupont, 2006). La défiance est partout : certains participants croient que les vraies décisions ne sont pas prises à partir des processus participatifs, mais que ceux-ci sont une manière de « manipuler » les participants en vue de légitimer un choix déjà effectué sans participation. Les fonctionnaires pensent, dans certains cas, que les organisations participantes utilisent ces espaces pour se confronter avec le Gouvernement, boycotter la participation institutionnalisée et conduire les programmes à l'échec. De plus, ils doutent des capacités techniques des participants à travailler en collaboration avec eux.

Cette méfiance mutuelle n'est pas attribuée aux initiatives publiques d'encouragement de la participation mais au contexte politique dans lequel elles sont nées. Deux « grands discours » sont mobilisés pour expliquer cette défiance : l'argument, très répandu, de la crise de représentation et l'idée de l'inefficacité des modes de gestion étatiques centralisés, et bureaucratisés. Face à ce « diagnostic », la participation est vue comme le remède idéal contre tous les maux de la démocratie : elle contribuerait à rendre l'État plus efficace et à reconstruire le lien de représentation entre gouvernants et gouvernés.

De plus, la participation aurait une composante morale, parce que, à travers elle on pourrait construire de « meilleurs » fonctionnaires (« qui écoutent les citoyens ») et de « meilleurs » citoyens (« qui se préoccupent du bien commun et pas simplement de leurs affaires privées »).

En savoir plus

Mathias LANDAU, « Confiance », in CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863.
URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/confiance>.



CITOYEN / ELU / TECHNICIEN

Ce triptyque organise la répartition des rôles entre les acteurs des processus participatifs.

3 - DE LA DÉCOUVERTE D'UN SYSTÈME EN TENSION

À LA FIXATION DES RÔLES

La triade élus/citoyens/techniciens est évoquée pour la première fois par Maurice Blanc (1999) dans ce qui fut le premier ouvrage de synthèse sur la démocratie locale. L'enjeu porte alors essentiellement sur les modalités d'organisation de la complémentarité entre démocratie représentative et participative. Dressant un bilan de plusieurs années de recherche sur la participation des habitants dans la politique de la ville, il mobilise le concept de « transaction sociale » (Rémy, Voyé, et al., 1991) qui constitue selon lui « un outil analytique fécond pour analyser le processus d'élaboration des compromis pratiques dans les situations de coopération conflictuelle, [et donc] très éclairant pour analyser la démocratie participative locale », et ses limites.

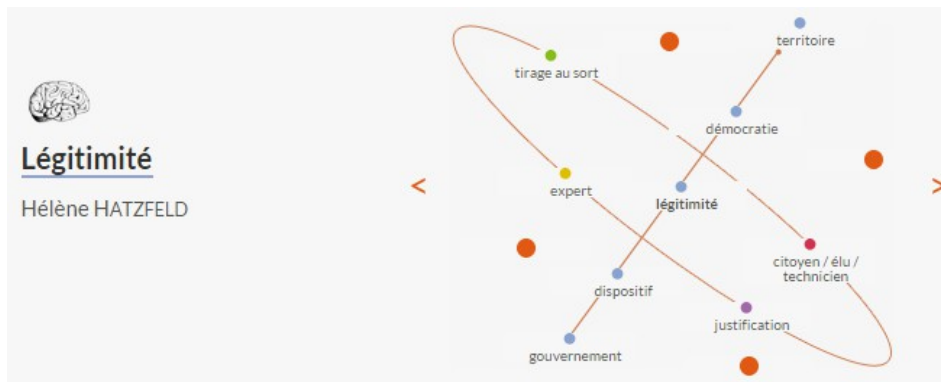
Dans la lignée de la grille d'Arnstein et selon le schème d'analyse alors dominant, la qualité des procédures participatives est appréciée au regard du pouvoir, octroyé ou conquis, des citoyens. Ainsi, dans les premiers travaux, la participation des habitants (ou citoyens) est considérée comme un trouble dans la distribution ordinaire du pouvoir local entre élus et techniciens. La participation des citoyens mettrait en tension la légitimité électorale des élus et l'expertise technique des techniciens.

Cette irruption des profanes dans la production des politiques motiverait des stratégies du couple élu / technicien, engagé dans un rapport de concurrence-collusion pour le pouvoir, visant à bloquer la parole des citoyens. Dans cette perspective, le projet de démocratisation du pouvoir local incarné par une participation accrue des citoyens est conditionné au déploiement de processus d'apprentissages réciproques permettant à chacun de trouver sa place dans une dynamique de construction collective de l'intérêt général. Au cours du processus :

- **les citoyens** feraient l'apprentissage d'une citoyenneté active (s'exprimer en public et orienter son discours vers la construction de l'intérêt général) leur permettant d'affirmer leur légitimité face aux légitimités électorales et expertes des élus et des techniciens,
- **les techniciens** apprendraient à prendre en compte les savoirs d'usage en complément de leur expertise technique
- et enfin, **les élus** feraient l'expérience que la participation des citoyens ne les déposséderait pas de leur pouvoir, mais au contraire contribuerait à les re-légitimer.

En savoir plus

Alice MAZEAUD, « Citoyen/Élu/Technicien », in CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/citoyenelutechnicien>.



LEGITIMITE

Sens 1 : Traditionnellement, qualité d'un pouvoir fondé sur des principes reconnus comme valables et assurant son droit à la domination.

Sens 2 : Droit reconnu à une personne (ou plusieurs) de parler et d'agir au nom de principes, valeurs, règles, lois.

4 - LA CONCERTATION : Une légitimité participative idéale ?

Les situations de participation ont ... produit d'autres fondements de légitimité qui contribuent à transformer les légitimités fondées sur la représentation par les conflits qu'elles suscitent.

Les normes de la bonne concertation

- produire une information justifiée
- argumenter de façon rationnelle
- se montrer responsable
- savoir dépasser les intérêts particuliers
- respecter le cadre défini au préalable

dessinent une légitimité participative autour de la figure idéale – et introuvable – d'un habitant-citoyen-compétent. Elle était la légitimité électorale tout en la transformant par le jeu des négociations. La capacité de mobilisation ou de construction d'un projet alternatif par une association peut susciter en regard une capacité de gestion des conflits, une politique de reconnaissance de droits, l'institutionnalisation d'un partage de prérogatives et de moyens qui altèrent la position hiérarchique et exclusive de l'élu. De même, en faisant appel à l'expression sensible, à la création artistique, les revendications de légitimité qui s'expriment dans les processus de participation proposent d'autres signes de grandeur que ceux de la tradition représentative et contribuent à la désacraliser.

En savoir plus

Hélène HATZFELD, « Légitimité », in CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J.-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863.
URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/legitimite>.

5 - LA PARTICIPATION :

DEMOCRATIE OU APPORT DE CONNAISSANCES ?

La symbiose entre participation et démocratie est mise en cause par deux types d'approches : celle qui sépare la démocratie de la participation et celle qui sépare la participation de la démocratie.

Démocratie sans participation

Pour ce qui concerne la première approche, il faut souligner que le courant majoritaire ou mainstream de la science politique s'est toujours méfié de la participation, qui est considérée comme non-nécessaire ou même dangereuse pour la démocratie. Dans la théorie de Schumpeter (1947) par exemple, la seule forme de participation nécessaire à la démocratie est la participation électorale (mais un fort taux d'abstention n'en empêche pas le fonctionnement). Plusieurs auteurs ont critiqué l'idée du « citoyen total » engagé en permanence dans les affaires publiques (Dahl, 1967 ; Darhendorf, 1974) et ont au contraire soutenu qu'un haut niveau de culture civique n'impliquait pas l'engagement direct des citoyens dans l'arène publique (Almond et Verba, 1963). La participation n'apparaît pas ici comme un remède à la faiblesse de la démocratie, mais plutôt comme une fièvre qui en révèle le malaise et qui finit par en gêner le fonctionnement. D'ailleurs, elle tend à sur-représenter les citoyens actifs ou organisés et les minorités militantes au détriment des citoyens ordinaires ; elle peut favoriser un court-circuit populiste entre élites et masses manipulées. Dans la perspective de la démocratie délibérative, la participation des citoyens risque également d'être peu utile à la démocratie si elle n'est pas accompagnée par un dialogue approfondi entre porteurs d'intérêts ou d'opinions opposées.

Vertus cognitives versus vertus démocratiques

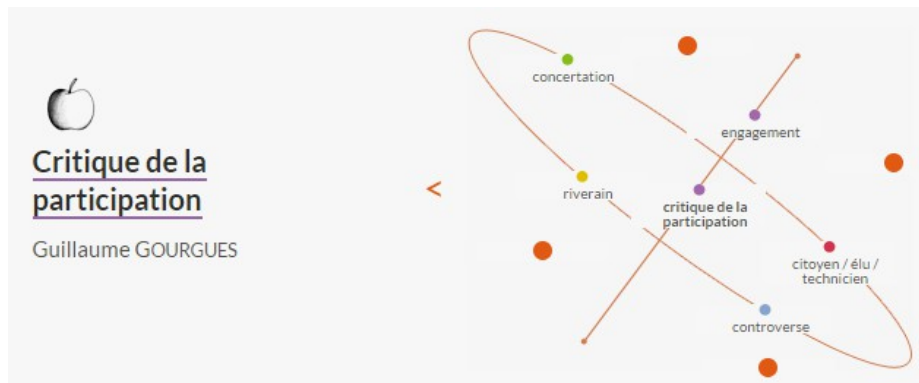
À l'inverse, la participation peut être dissociée de la démocratie. Selon cette seconde approche, ce qui légitime la participation n'est pas sa contribution à l'élargissement de la démocratie, mais plutôt sa capacité à résoudre des problèmes, c'est-à-dire à trouver des solutions nouvelles et pertinentes qu'on ne saurait pas envisager autrement. En ce sens la vertu de la participation n'est pas démocratique mais cognitive. Elle peut dériver de différents facteurs : **la mobilisation des savoirs profanes, locaux et pratiques ; l'implication de points de vue différents qui permettent l'enrichissement de l'enjeu ; la coopération ; la négociation intégrative ou créative ; la délibération.**

Cette approche qui relève surtout de la philosophie pragmatiste (Dewey, 1927) conçoit la participation comme un processus d'enquête publique qui permet d'éclaircir les problèmes et de trouver des solutions. Dans le même esprit, Susskind et Cruikshan (1987) affirment que les solutions des controverses négociées avec l'implication directe des participants ont l'avantage d'être plus sages, plus justes, plus efficaces et plus stables.

La conception « démocratique » de la participation et la conception « cognitive » ne sont pas nécessairement en contradiction, mais elles visent des aspects différents : la possibilité des citoyens de s'exprimer constitue le premier ; leur apprentissage et leur capacité de construction correspond au second. L'une valorise surtout les inputs du processus participatif, l'autre ses outputs.

En savoir plus

Luigi BOBBIO, « Démocratie », in CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/democratie>.



6 - CRITIQUE DE LA PARTICIPATION

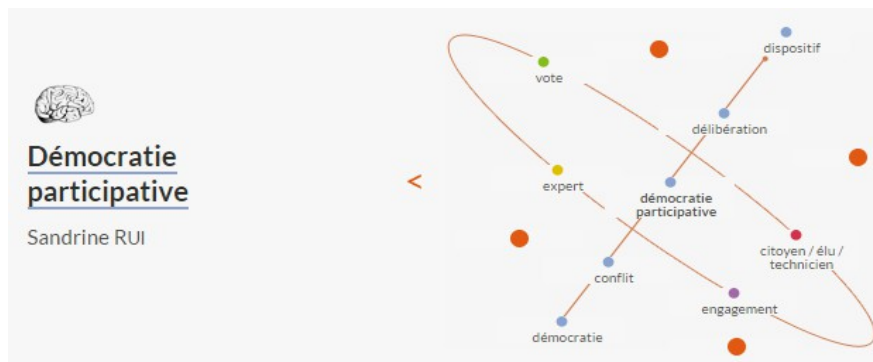
Du côté de l'administration et des fonctionnaires, les critiques exprimées ou relevées doivent être rapportées aux activités des agents. Les fonctionnaires ayant la responsabilité « technique » de la conduite d'une politique publique reprochent régulièrement à la participation d'instaurer un conflit potentiel de légitimités entre « experts » et « profanes » de l'action publique, aggravé par le manque de compétence des citoyens, entraînant par là même une perte de temps considérable. Les dispositions légales contraignant la mise en place d'une concertation sur des projets d'intérêt public peut également donner l'impression aux ingénieurs et techniciens de subir des procédures dont ils peinent à comprendre l'apport en termes de maîtrise d'ouvrage ou d'efficacité de la conduite des projets.

Une deuxième catégorie de critique peut être portée par les acteurs précisément invités à participer : **citoyens, activistes, responsables d'associations, riverains, etc.** Il est possible de schématiser deux grands types de critiques émises par ces acteurs.

- D'un côté, les participants aux dispositifs, qu'il s'agisse de responsables associatifs, syndicaux ou de citoyens engagés à titre individuel, peuvent exprimer leur insatisfaction quant aux modalités de la participation, le manque de prise en compte de leur prise de parole, ou le « verrouillage » du thème du débat. Ces critiques, souvent internes aux dispositifs et qualifiées de « débat sur le débat » (Fourniau, 2007) permettent de relativiser des lectures trop accablantes du « contrôle » exercé par les dispositifs participatifs sur la conduite de la participation. Ces critiques n'empêchent pas ceux qui les expriment de se prêter au « jeu » participatif.
- D'un autre côté, on trouve une catégorie de critiques plus radicales, souvent exprimées par des acteurs des mouvements sociaux. Certains militants ou mouvements insistent ainsi sur le caractère fondamentalement protestataire de leur engagement, et refusent bien souvent de prendre part aux débats tels qu'ils sont proposés par les autorités publiques, les considérant comme biaisés et inutiles. Si cette critique s'exprime la plupart du temps par un boycott, elle peut prendre également la forme d'un sabotage.

En savoir plus

Guillaume GOURGUES, « Critique de la participation », in CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/critique-de-la-participation>.



7 - DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

La démocratie participative désigne l'ensemble des procédures, instruments et dispositifs qui favorisent l'implication directe des citoyens dans le gouvernement des affaires publiques.

Budgets participatifs, **conseils de quartier** et de développement, jurys citoyens, procédures de concertation et de débat public, démarches Agenda 21... des dispositifs variés se trouvent rangés sous cette appellation.

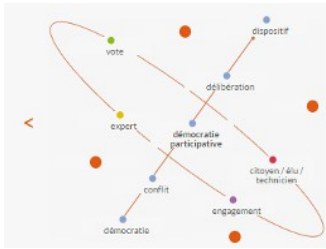
Utilisée au sens large, la notion de démocratie participative retient d'une part que l'offre de participation s'adresse à des individus et des groupes sociaux sans statut ni mandat pour prendre part de façon conventionnelle aux processus décisionnels et qui n'ont d'ordinaire d'autres moyens de peser sur ces processus que le vote, le recours en justice et la mobilisation collective.

La démocratie participative admet dès lors une version extensive de la notion de citoyen, les individus privés de liberté politique n'étant pas en principe écartés des scènes de participation, que l'on pense aux enfants ou aux sans-papier par exemple. D'autre part, ainsi utilisé, le terme de démocratie participative recouvre des dispositifs qui promettent une participation aux processus publics de discussion et/ou de décision et/ou de gestion et de contrôle. Selon un tel usage, la notion de démocratie participative voisine avec d'autres, auxquelles elle se substitue, et qui sont souvent utilisées invariablement : démocratie de proximité, démocratie directe, démocratie délibérative.

Mais un tel usage s'avère commun et commode, sans être toujours pleinement assumé. D'abord parce qu'il « écrase » et fait disparaître la grande variété et l'hétérogénéité des dispositifs ainsi regroupés ; ensuite, parce qu'il épuise la charge critique originelle du concept de démocratie participative. Un tel usage est ainsi neutre et faible, tant au plan politique que théorique. De fait, passé à l'épreuve empirique, il paraît mal ajusté voire trompeur, ce qui explique qu'il puisse s'accompagner de guillemets pour signifier que, dans les faits, la chose est bien loin du mot (Sintomer, Rocke, et al., 2009). Cela explique aussi que le ton employé est parfois ironique et sarcastique. Décriée pour sa texture de slogan « fourre-tout », moquée pour ses allures de « pléonasme », controversée en raison de son caractère flou et inconsistant et de la confusion conceptuelle qui l'accompagne, la notion de démocratie participative fait de fait l'objet de constantes spécifications. Deux voies peuvent être retenues ici pour rendre compte des sens attribués à la démocratie participative. La première suppose de replacer cette notion dans son contexte d'émergence et de rappeler comment de façon originelle la démocratie participative et les thèses participationnistes (ou participativistes) qui la fondent s'élaborent dans une critique des théories élitistes et représentatives de la démocratie. La seconde voie de spécification est interne et s'efforce de distinguer la variété des usages des principes participationnistes, notamment celui du partage du pouvoir de décision.

En savoir plus

Sandrine RUI, « Démocratie participative », in CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/democratie-participative>.

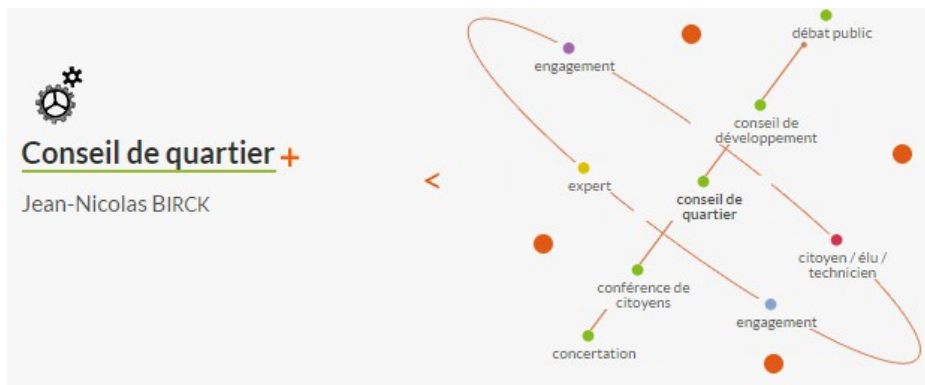


8A - CONSEIL DE QUARTIER / HISTORIQUE

DES INITIATIVES PIONNIERES

L'organisation de la participation des citoyens à l'échelle du quartier est une pratique relativement ancienne. De récents travaux visant à retracer une généalogie de la démocratie participative ont permis de dégager la présence de premières instances de quartier dès la fin du XIX^e siècle en France (Bacqué et Sintomer, 2011). L'enracinement de la République et la volonté de placer le débat public au cœur de la nouvelle citoyenneté en construction a favorisé le développement d'initiatives participatives au sens large. Au niveau local, les citoyens sont invités à se réunir et à s'exprimer dans de nombreux domaines des politiques publiques comme par exemple dans le cadre des « coopératives d'habitation à bon marché » qui correspondent à une forme de participation citoyenne à la construction de la politique du logement (Bacqué et Carriou, 2011). Toutefois, ce sont les décennies 1960 et 1970 qui vont voir la participation citoyenne à l'échelle du quartier devenir le centre de certaines réflexions politiques. De manière générale, nous pouvons simplement noter que cette période présente un contexte politique et social favorable au développement de telles instances. Les courants autogestionnaires ainsi que des mouvements issus de l'éducation populaire vont notamment utiliser la démocratie locale comme un instrument au service d'une transformation sociale radicale. Certains courants politiques américains vont également placer la participation des habitants au cœur de leurs réflexions à cette même période. La New Left va par exemple chercher à expérimenter la politique de neighbourhood government comme instrument d'affranchissement des groupes sociaux dominés dans le cadre de la gestion des quartiers les plus pauvres. En France, ce sont les groupes d'action municipale (GAM) qui vont devenir les dispositifs pionniers de cette conception de la participation locale. Ces instances, composées de membres de la société civile issus de différents courants de la gauche réformatrice ainsi que de simples habitants sans engagement particulier, ont été fondées dans le but de permettre la reconquête du pouvoir local par les citoyens. Dans cette optique, les GAM développent à la fois une logique pédagogique de la citoyenneté, une forte dimension d'animation de la vie du quartier et une conception de « projets citoyens » particulièrement aboutie dans le domaine de l'urbanisme. D'autres expériences célèbres vont également voir le jour comme l'atelier public d'urbanisme du quartier de l'Alma-Gare à Roubaix visant à promouvoir la participation des habitants comme instrument de transformation sociale (Neveu, 2003).

Ces expériences pionnières vont cependant rapidement décliner à partir des années 1980. Au niveau local, le socialisme municipal va fortement contribuer à l'institutionnalisation de ces dispositifs (Lefebvre, 2004). La première vague de décentralisation ne va pour sa part accorder qu'une place marginale à la participation citoyenne. Seule la loi du 31 décembre 1982, relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon présente une forme de démocratisation des pratiques politiques locales avec la création de comités d'initiative et de consultation d'arrondissement. Des instances de quartier vont toutefois continuer à exister dans la plupart des grandes municipalités françaises mais généralement sans autonomie ni forte dimension participative (Dion, 1984). Il faut donc attendre le début des années 2000 afin d'assister à une résurgence des conseils de quartier.



CONSEIL DE QUARTIER

Instance participative permanente rassemblant les citoyens à l'échelle d'un quartier en vue d'exprimer leur point de vue sur toute question relative aux affaires du quartier.

NDLR - Cette étude s'intéresse au « conseil de quartier » qui depuis la loi Vaillant du 27 février 2002 a un sens très précis : **il accueille en son sein citoyens et représentants de la municipalité.**

En savoir plus → https://fr.wikipedia.org/wiki/Conseil_de_quartier

Cependant « comité d'intérêt de quartier » - qui ne rassemble que des citoyens - et « conseil de quartier » sont des concepts très proches et nous pouvons nous inspirer de cet article pour notre réflexion dans la cadre du CIQ.

8B - CONSEIL DE QUARTIER / LES APPORTS A LA DEMOCRATIE LOCALE

La mise en place des conseils de quartier a entraîné plusieurs modifications dans la conduite de l'action publique locale.

EN PREMIER LIEU,

les conseils de quartier constituent des espaces formalisés et obligatoires [ndlr : non-obligatoire pour les CIQ] d'échanges entre élus, experts et citoyens. L'augmentation des interactions entre élus et citoyens permet notamment de procéder à une redéfinition des rôles. Les élus sont confrontés aux demandes sociales des habitants et se voient dans l'obligation de multiplier les « épreuves de justification » (Blondiaux, 2000).

Les citoyens sont eux-aussi invités à redéfinir leur référentiel par l'injonction qui leur est faite de procéder à des interpellations argumentées, en lien avec l'intérêt général, sous peine de voir leur parole disqualifiée.

Les conseils de quartier permettent ainsi de dépasser une dimension cathartique visant à la simple expression de mécontentements et de revendications privées, pour viser la recherche d'une compréhension mutuelle. La formalisation de ces échanges présente en outre un intérêt pédagogique que certains auteurs ont présenté comme le rôle « d'école de la démocratie » (Talpin, 2010). **Se présentant comme des espaces publics ouverts à tous, ces instances peuvent dès lors servir de lieux de familiarisation avec le débat public, permettant d'acquérir les bases d'une « grammaire délibérative »** (Talpin, 2010). Enfin, la souplesse de fonctionnement permise par le cadre légal ouvre la possibilité d'utiliser les conseils de quartier comme des piliers sur lesquels peuvent s'adosser des initiatives participatives plus ambitieuses. Certaines études monographiques démontrent ainsi que des municipalités souhaitant mettre en place des politiques participatives approfondies ont pu construire ces initiatives sur la base des conseils de quartier (Nez2011).

EN SECOND LIEU,

les conseils de quartier peuvent également avoir un impact sur le management public en favorisant l'expression d'une nouvelle forme d'expertise issue des « savoirs d'usage » détenus par les citoyens (Sintomer, 2008).

Chaque citoyen posséderait en effet une expertise issue de sa pratique quotidienne d'un espace public ou d'un service public (rue, place, parc, transport en commun, piste cyclable, service d'accueil de la petite enfance...) et pourrait donc formuler des diagnostics précis sur la qualité de ces services. Ces savoirs citoyens constituent une nouvelle source de renseignements utiles pour les décideurs publics qui peuvent de ce fait affiner leur action.

En outre, les conseils de quartier remplissent également une fonction liée à la transparence de la décision publique. Si ces dispositifs ne disposent que d'un simple pouvoir consultatif, ils contraignent néanmoins les responsables politiques à faire circuler l'information municipale de manière systématique.

Chaque projet municipal, notamment en matière d'aménagement urbain, doit en effet être présenté par les élus ou les agents techniques aux habitants présents favorisant ainsi une meilleure information des citoyens.

EN TROISIEME LIEU,

Il ne faut pas négliger les fonctions de socialisation et de convivialité remplies par ces instances. En effet, les conseils de quartier constituent pour de nombreux participants, particulièrement les plus âgés, des espaces privilégiés de création de lien social avec les autres habitants du quartier.

Certaines municipalités confèrent ainsi à leurs conseils de quartier une large autonomie – allant jusqu'à l'octroi d'un budget conséquent – pour l'organisation de moments festifs comme les kermesses, braderies et autres fêtes de voisins. Toutefois, cette dimension ne doit pas être limitée à sa simple expression conviviale et festive. Cette fonction peut également revêtir un intérêt politique majeur, lorsqu'il s'agit de favoriser l'échange entre populations résidant par exemple dans des quartiers défavorisés. La création du lien social devient alors une condition essentielle du vivre-ensemble sur laquelle peut par exemple s'appuyer le développement de projets de requalification urbaine ou de politique de la ville (Carrel, 2006).

En savoir plus

Jean-Nicolas BIRCK, « Conseil de quartier », in CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863.
URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/conseil-de-quartier>.

8C - CONSEIL DE QUARTIER / UNE DELIBERATION CONTRARIEE

Les conseils de quartier font l'objet de nombreuses critiques relatives à leur incapacité à assurer le déroulement de délibérations authentiques. Il semble à ce titre que ces instances soient particulièrement éloignées des conditions idéales de délibération définies à la suite des travaux de Jürgen Habermas où chacun ferait un usage public de la raison dans le but de dégager le bien commun (Blondiaux et Sintomer, 2002). De nombreuses insuffisances méthodologiques rendent en effet cet objectif illusoire dans le cadre des conseils de quartier. En reproduisant les codes et la mise en scène de la démocratie représentative, ces instances sont tout d'abord caractérisées par une forte asymétrie des participants. La présence des élus, qui sont parfois les animateurs des réunions, voire l'adoption d'une organisation interne hiérarchisée par certains conseils créés sous la forme d'associations (Birck, 2010), entretiennent un fonctionnement vertical, traversé par de nombreux rapports de forces. La qualité des débats se trouvent ainsi largement diminuée par une série de sens interdits rhétoriques que l'on oppose aux prises de parole considérées comme déplacées.

Il apparaît en ce sens que la focalisation des compétences des conseils de quartier sur des enjeux micro-locaux, faisant appel au savoir d'usage des habitants soit à l'origine d'une forte dépolitisation des débats. En outre, les conseils de quartier souffrent d'un large défaut d'inclusion à l'origine d'un manque de représentativité de ces instances. La nécessité de détenir certaines compétences civiques, dont notamment la capacité de s'exprimer publiquement en respectant certains codes, ainsi que la nécessaire politisation préalable à l'investissement dans ce type de structures participatives, constituent des barrières à l'entrée pour de nombreux citoyens.

Les conseils de quartier sont donc souvent composés d'une majorité de militants associatifs ou politiques, de citoyens détenant une expertise professionnelle en lien avec les compétences débattues (urbanisme, architecture, transports...) ainsi que de retraités. Certaines catégories de la population – jeunes, classes populaires –, sont largement exclues de ces instances. Les délibérations conduites malgré ces lourdes insuffisances sont donc faussées et incapables de tendre vers l'intérêt général. Cette situation contribue enfin à faire émerger une nouvelle élite citoyenne constituée par les citoyens déjà les plus dotés socialement qui trouvent dans le cadre de ces relations privilégiées avec les responsables politiques de nouvelles ressources facilitant leur accès à une série de rétributions matérielles ou symboliques (Birck, 2011).

Par ailleurs, certains responsables politiques participent également aux défaillances constatées des conseils de quartier en cherchant à les utiliser comme de nouvelles ressources électorales. Les applications stratégiques offertes par ces conseils aux élus locaux sont en effet innombrables : espaces de démarcation et de disqualification de la majorité en place par un groupe d'opposition, pratiques néo-clientélistes, stratégies d'imputation positive, espaces d'ancrage territorial pour les adjoints de territoire (Birck, 2010). Au final, loin de tendre vers un espace délibératif authentique, la plupart des conseils de quartier se contentent de reproduire les interactions politiques classiques avec d'une part, des responsables politiques en quête de légitimité, de communication, voire d'une expertise citoyenne capable d'améliorer leurs décisions, et qui gardent la mainmise sur le dispositif ; et d'autre part, des citoyens présélectionnés socialement, demandeurs de privilèges personnels ou de solutions à des problèmes individuels.

En savoir plus

Jean-Nicolas BIRCK, « Conseil de quartier », in CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUDF., FOURNIAU J-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/conseil-de-quartier>.