

Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine.

Jacques Donzelot et Renaud Epstein

Publié dans *Esprit* (dossier « forces et faiblesses de la participation »), n°326, 2006 – pp. 5-34

Depuis que les effets de la mondialisation se traduisent par une perte d'évidence de l'efficacité des Etats, on voit progresser l'idée que la promotion de la démocratie participative pourrait constituer une sorte de compensation au plan local à la *réduction* de l'importance de l'échelon national par le global. Dernière en date, mais non la moindre, Ségolène Royal a fait de cette idée l'un de ses principaux chevaux de bataille au cours de la campagne présidentielle de 2007. En ce temps où les propositions se font rares, où certains parlent de rupture sans dire clairement dans quelle direction ils souhaitent aller, accroissant ainsi l'angoisse de ceux qui se sentent menacés par la mondialisation, pendant que d'autres s'emploient à les rassurer mais en laissant dans le flou les moyens dont ils pourraient disposer, il importe particulièrement de soupeser une proposition qui prétend ainsi restaurer l'action publique en y incluant directement les citoyens. Nous considérerons un domaine tout à fait névralgique à cet égard, celui de la rénovation urbaine et sociale qui met directement en jeu le traitement des lieux et le rôle dévolu à ceux qui les habitent.

La pratique de la rénovation urbaine et sociale, comme toutes celles associées, de près ou de loin, à la politique de la ville, constitue un domaine privilégié d'expansion du vocabulaire de la participation. Le motif en paraît évident. Comme les quartiers défavorisés sont ceux où l'efficacité de l'action publique est la plus directement mise à l'épreuve, on peut escompter un accroissement de celle-ci par l'implication des habitants, susceptible de mieux orienter l'action et de seconder l'effort des agents de l'Etat et des professionnels. Telle est du moins la doxa en la matière qui veut qu'aucune loi, aucun programme relatif à cette politique ne soit assorti d'une évocation systématique de la « nécessaire participation des habitants » depuis le fameux « rien ne se fera sans la participation active des habitants » d'H. Dubedout en 1983. L'Agence Nationale de Rénovation Urbaine, chargée de la mise en œuvre de la loi Borloo relative à la rénovation urbaine votée durant l'été 2003, exige même des maires que les projets de démolition/reconstruction qu'ils présentent aient été élaborés sur la base d'une consultation méthodique de tous les acteurs et, au premier chef, des habitants des quartiers concernés.

Qu'en est-il en pratique de cette participation proclamée comme nécessaire à l'accomplissement de l'action publique par le législateur ? Pour s'en faire une idée, il convient d'observer les modalités de sa mise en œuvre dans une multiplicité de territoires d'action mais, et pour cela de disposer d'un instrument d'appréciation. Comment juger ce qui est tangible, fictif, effectif, ou non dans les pratiques rangées sous cette appellation bien vague ? Il existe en fait un instrument faisant consensus en la matière dans la plupart des pays, sauf en France, où elle est curieusement méconnue et d'ailleurs non traduite : c'est l'échelle élaborée par Sherry Arnstein en 1969¹. Les circonstances qui ont présidé à la publication de cette échelle expliquent en bonne partie le consensus dont elle fait l'objet. Elle intervient après les fameuses émeutes noires des années soixante qui ont ravagé les villes du Nord

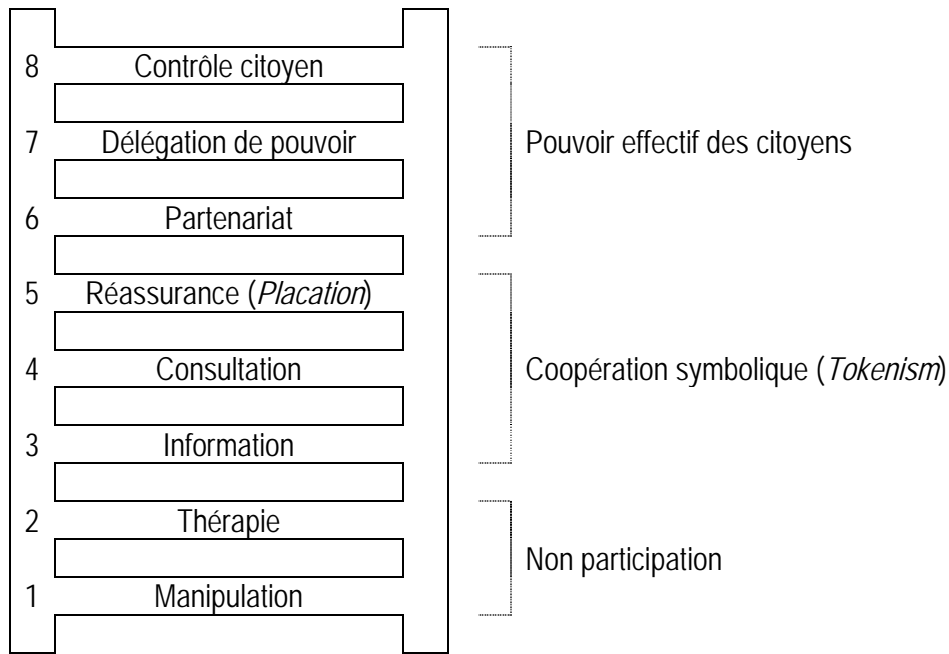
¹ Arnstein, Sherry R. (1969) « A ladder of citizen participation », *Journal of the American Institute of Planners*. A cette époque, Sherry Arnstein occupait la fonction de : "Special Assistant to the Assistant Secretary of the Department of Health, Education, and Welfare" où elle fut chargée de planifier une stratégie fédérale en vue de mettre fin à la ségrégation dans les hôpitaux publics.

des Etats-Unis. Or, ces émeutes dirigées contre les discriminations raciales prirent racine, certes, dans le chômage dont pâtissaient particulièrement les jeunes Noirs, mais également dans les effets d'une politique de rénovation urbaine de grande ampleur, l'Urban Renewal Act, voté en 1969, qui stipulait que les municipalités désireuses de lutter contre la « taudification » en même temps que de rendre à nouveau attractifs leurs quartiers centraux (les *inner cities* désertés par les classes moyennes ainsi que les classes ouvrières blanches au profit des minorités ethniques, principalement les Noirs) devaient s'assurer de la participation des habitants de ces quartiers aux opérations menées. Il s'agissait là d'une exigence du pouvoir fédéral, qui avait conditionné l'allocation d'importants crédits au respect par les municipalités d'un ensemble de critères, dont la mise en oeuvre d'opérations de participation. Le caractère quelque peu rapide ou factice de la participation en question ajouta au malaise des habitants qui se sont souvent sentis rejetés de ces quartiers. Ce qui a contribué à leur colère qui s'est traduite par les émeutes sanglantes des années 1963 à 1968. Le terme de « participation » avait perdu toute crédibilité. Aussi, le succès de l'échelle proposée par Sherry Arnstein vint-il de ce qu'elle s'y efforçait de clarifier ce qui pouvait mériter ce nom et à quel titre.

En quoi consiste donc cette fameuse échelle de la participation selon Arnstein ? Pourquoi a-t-elle recueilli un tel succès en dehors des Etats-Unis ? Parce qu'à propos d'un concept au contenu aussi étendu que vague, elle fournissait un principe très clair de hiérarchisation des pratiques tantôt tenues, tantôt exigeantes associées à ce terme et autorisait à dire ce qui méritait ce nom et ce qui ne le méritait pas. Pour obtenir cette clarification, Sherry Arnstein distingue trois niveaux correspondant à différents registres de pratiques, obtenant au total huit degrés possibles sur son échelle.

- Le premier niveau correspond aux deux premiers degrés, ceux de la manipulation et de la thérapie. A ce stade le seul objectif est d'éduquer les participants, de traiter (*therapy*) leurs pathologies à l'origine des difficultés du territoire visé. Le plan qui leur est proposé est considéré comme le meilleur. Ce qui est qualifié de participation vise dès lors exclusivement à obtenir le soutien du public, au travers de techniques relevant de la sphère de la publicité et des relations publiques. Ce premier niveau est considéré par Arnstein comme celui de la non participation.
- Le second niveau comporte trois degrés. En premier, l'information, phase nécessaire pour légitimer le terme de participation mais insuffisant tant qu'elle privilégie un flux à sens unique, sans mise en place de canaux assurant l'effet retour (*feed back*). En second, vient la consultation également légitimante, mais à peine plus conséquente, car n'offrant aucune assurance que les attentes et suggestions des personnes consultées seront prises en compte. Il s'agit alors d'un simple rituel le plus souvent sans conséquence. En troisième, arrive la réassurance (*placation*) qui consiste à autoriser ou même inviter des citoyens à donner des conseils et à faire des propositions mais en laissant ceux qui ont le pouvoir, seuls juges de la faisabilité ou de la légitimité des conseils en question. Ce second niveau est celui de la coopération symbolique (*tokenism*).
- La participation à proprement parler commence avec le troisième niveau qui comporte, lui aussi, trois degrés. Le premier consiste en la formation d'un partenariat, ce qui revient à une redistribution du pouvoir par une formule de négociation entre les citoyens et ceux qui le détiennent. Ces partenariats se concrétisent dans la formation de comités associant ces parties, qui deviennent responsables des décisions et de la planification des opérations. En second, on trouve la délégation de pouvoir, formule proche de la précédente mais qui s'en distingue en ce que les citoyens occupent une position majoritaire (ou disposent d'un droit de veto) qui leur confère l'autorité réelle

sur le plan de la décision, ainsi que la responsabilité de rendre compte publiquement de tout ce qui concerne le programme. Enfin, troisième et dernier degré, le contrôle citoyen, ou les tâches de conception, de planification et de direction du programme relèvent directement des citoyens, sans intermédiaire entre eux et les bailleurs de fonds du programme. Ce troisième niveau correspond au pouvoir effectif des citoyens.



Nantis de ce viatique, nous avons enquêté dans quatre villes engagées dans le programme national de rénovation urbaine, interrogeant les acteurs en charge des opérations de rénovation urbaine en question afin de recueillir assez d'éléments pour les classer sur cette fameuse échelle de Sherry Arnstein. Le choix des terrains d'enquêtes s'est inspiré des conseils du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, soucieux que l'on observe les pratiques les plus élaborées en la matière. De ce fait, l'échantillon retenu ne peut prétendre à la représentativité, mais assure la prise en compte de démarches participatives considérées comme les plus réussies à l'échelon national. Avec quels résultats eu égard à cette fameuse échelle ? Disons d'entrée de jeu que les quatre opérations considérées figurent dans le premier et le second niveau : la non-participation et la coopération symbolique (*tokenism*). Après avoir présenté le compte-rendu de nos enquêtes sous ces deux rubriques, nous exposerons dans une troisième partie les procédures participatives mises en œuvre aux Etats-Unis et en Grande Bretagne, de manière à montrer comment ce fameux troisième niveau peut trouver une concrétisation. En conclusion, nous nous interrogerons sur les motifs qui inhibent en France, la mise en œuvre d'une participation démocratique, alors même que nous nous faisons volontiers les chantres de la démocratie participative !

I – La non-participation : manipulation et thérapie

Nous allons présenter d'abord deux sites qui illustrent parfaitement les pratiques correspondant au premier niveau de l'échelle d'Arnstein. : la manipulation.

Cette présentation ne prétend pas décrire exhaustivement les démarches engagées dans les différents sites mais porte plutôt sur les traits saillants qui les caractérisent et les distinguent, afin de donner à voir la graduation des pratiques.

Montfermeil²

Cette commune est composée pour sa majeure partie par un tissu pavillonnaire qui réunit près des deux tiers de sa population, notamment dans deux grands lotissements : les Coudreaux à l'Est de la commune et Franceville, crée en lieu et place de l'ancien grand parc du château de Montfermeil. A l'image de nombreux lotissements ainsi réalisés dans l'entre-deux guerres, ceux de Montfermeil pâtissent de réseaux (routes, électricité, assainissement) inachevés ou déficients. Les habitants de ces pavillons font partie des mal lotis des années 1920, dont les protestations ont été à l'origine d'une extension sensible de l'intervention urbanistique d'un Etat qui redoutait les troubles sociaux. La seconde partie du territoire, un plateau qui représente à peine trois pour cents de la superficie communale, est couverte d'immeubles collectifs. Il s'agit de la copropriété des Bosquets, ensemble de 1065 logements. Tout comme la partie clichyssoise du site du plateau (508 logements de la copropriété la Forestière, 1298 logements Orly Parc et 708 Soval), les Bosquets concentrent une population particulièrement défavorisée, composée majoritairement de « minorités visibles » (39% d'étrangers) où dominent les jeunes (41% de moins de vingt ans).

Territoire d'élection de la politique de la ville, le quartier des Bosquets a connu toutes les procédures proposées aux municipalités depuis le début des années quatre-vingt : DSQ, contrat de ville, ZFU, GPU, GPV, PIC Urban... A bien des égards, ce quartier ressemble plus à une excroissance de la commune de Clichy-sous-bois (où domine l'habitat collectif, social de fait ou de droit) qu'à une partie de Montfermeil. Partageant ce site du plateau, les deux communes ont été fortement incitées par l'Etat à s'associer dans une politique d'aménagement commune, par le biais d'une société d'économie mixte puis d'une communauté d'agglomération bi-communale. L'opération de rénovation urbaine s'inscrit donc dans le prolongement de nombreuses démarches antérieures, avec l'ambition affichée d'en faire une opération phare de cette politique dans la région parisienne. Les chiffres témoignent de cette ambition : 1624 démolitions prévues à l'échelle des deux communes (dont 1040 logements en copropriétés dégradés) et 1488 reconstructions, un coût estimé de 460 millions d'euros...

S'agissant de la copropriété des Bosquets, grand ensemble parmi les plus stigmatisés d'Ile-de-France, les démolitions prévues portent sur plus de 650 logements, au profit d'immeubles moins massifs

² Les enquêtes réalisées dans cette commune et dans sa voisine, Clichy-sous-Bois, l'ont été au cours de la deuxième quinzaine d'octobre 2005. Elles apportent donc un éclairage particulier sur les émeutes de novembre dernier qui s'y sont amorcées et sur l'argumentaire du Ministre de la Ville, suivant lequel le calme s'était maintenu dans les quartiers engagés dans des opérations de rénovation urbaine.

(construction de 520 logements sociaux, principalement par le bailleur 3F, et de 102 logements intermédiaires en périphérie du quartier), ce qui permettrait en retour une « décongestion » de la population qui y loge.

Les détenteurs locaux du pouvoir dans cette opération sont donc le Maire, les bailleurs (la SA 3F et dans une moindre mesure l'office HLM départemental) et... l'Etat sous la forme de l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne (AFTRP), pressentie, à l'initiative du ministre de la Ville, pour assurer l'ordonnancement, le pilotage et la coordination de l'opération de rénovation urbaine. L'attitude de chacun des trois détenteurs du pouvoir à l'égard du thème de la participation se trouve déjà déterminée par la manière dont il entre dans l'opération, par ce qui conditionne son attitude, le jeu des motivations et des contraintes qu'il subit.

S'agissant de la Municipalité, son attitude ne peut qu'être largement conditionnée par la séparation entre les deux parties du territoire communal. La population des pavillonnaires, qui manifeste peur et hostilité à l'égard des Bosquets, représente les deux tiers des habitants, et beaucoup plus au plan électoral. Sur les douze mille inscrits, le quartier des Bosquets n'en fournit qu'une infime minorité, estimée à 500 électeurs par le maire, ce qui s'explique par la part considérable des mineurs et de la population immigrée. Ce décalage en pourcentage de population et surtout au niveau de représentativité, fait des Bosquets un quartier sur lequel l'investissement n'est, non seulement pas profitable électoralement, mais même quelque peu gênant. Le maire s'estime tenu à une certaine discrétion sur les dépenses occasionnées par les rénovations urbaines de ce quartier : « Dire que l'on va mettre 350 millions d'euros sur 3% du territoire communal qui compte 50% d'étrangers, soit deux fois le montant du budget annuel municipal, c'est l'assurance de se faire reprocher de mettre des robinets en or aux Bosquets, alors que les enfants du reste de la commune vont encore dans des écoles truffées d'amiante. On ne déverse pas de l'argent impunément comme ça ! »³. Non parce que les pavillonnaires sont hostiles à la rénovation. Entendue comme le moyen de « nettoyer » ce quartier et de réduire le préjudice en termes de réputation qu'il vaut à la commune, comme le malaise que cette promiscuité dépréciative produit dans la majorité de l'électorat, la rénovation bénéficie d'une cote favorable... mais non son coût, compte tenu des défaillances notoires dans le fonctionnement des services et équipements publics de Franceville, ce lotissement pavillonnaire construit à la hâte et qui justifieraient également une ...rénovation.

Quant au bailleur, la SA Immobilière 3F, elle se lance dans cette opération parce qu'elle y trouve son intérêt bien compris et non par une particulière sollicitude pour la population des Bosquets. Alors que le projet conduit à une réduction du parc des bailleurs sociaux présents de longue date sur le plateau (OPDHLM, Orly Parc), le nouvel entrant qu'est 3F s'engage à y construire 400 logements destinés à reprendre la meilleure partie des occupants actuels des 600 logements voués à la destruction. Ce bailleur bénéficiera, pour cette opération, non seulement des aides substantielles accordées au titre de la rénovation urbaine, mais aussi, voire surtout, d'une contrepartie attrayante, en l'occurrence une ZAC au centre de la commune. Il n'a pas été choisi au hasard comme nous l'explique le Maire : « c'est un bailleur qui sait attribuer les logements de manière à veiller à l'équilibre socioculturel, car c'est là l'enjeu. En plus, ils savent envoyer l'assistante sociale quand il y a besoin et l'huissier quand c'est nécessaire ». Cette confiance accordée à 3F en matière de peuplement et de

³ Il semble que le chiffre de 350 millions d'euros corresponde, en fait, au coût de la phase principale de l'opération de rénovation urbaine à l'échelle des deux communes de Clichy-sous-bois et de Montfermeil, et non uniquement pour celle-ci.

gestion locative est d'autant plus forte que les hauts dirigeants de cette société apparaissent politiquement proches de ce maire divers droite, et le sont indéniablement plus que ceux de l'Office départemental à l'égard desquels l'édile accumule les récriminations.

Pour le troisième partenaire (l'Etat), il s'agit au travers de cette opération de faire la démonstration de l'efficacité de la rénovation urbaine, de sa capacité à mettre fin à une situation que la politique de la ville « traînait » de procédures en procédures, sans qu'aucune amélioration ne se donne à voir. Le site a fait l'objet d'une attention particulière du ministre délégué à la Ville. Comme dans plusieurs sites emblématiques de la politique de la ville, sa visite a été l'occasion d'une incitation à la conception d'un projet « plus ambitieux », c'est-à-dire comprenant plus de démolitions que ce qui était prévu dans les projets antérieurs. Loin de contrarier ou de freiner les aspirations du maire, comme l'avaient fait ses prédécesseurs, J.L. Borloo a poussé le maire à majorer le nombre des démolitions. Prenant le relais de cette impulsion politique, les services de l'Etat ont accordé une attention particulière au montage de l'opération, impulsant la venue de l'AFTRP, laquelle dispose des ressources techniques et juridiques nécessaires pour conduire une opération particulièrement complexe, ainsi que d'une trésorerie conséquente, qui lui permet de porter une opération coûteuse et risquée sur le plan financier, ce que n'auraient pu faire seules la ville et la communauté d'agglomération. Autre motif, plus décisif encore, de la venue de l'AFTRP : elle constitue un instrument relativement docile aux mains de l'Etat, et plus exactement des ingénieurs bâtisseurs des Ponts et Chaussées. L'AFTRP permet dès lors à l'Etat de déployer la même vigueur démonstrative dans la démolition des cités que celle dont il avait fait montre pour les construire, de garder la main et la face en quelque sorte. Ou plus exactement, comme nous le dit un des cadres de cette agence foncière : « Pour l'Etat et l'AFTRP, il y a en en quelque sorte une obligation d'assurer le service après vente des conneries qu'ils ont faites »⁴.

Compte tenu de cette localisation, du poids électoral marginal du site dans la commune et du positionnement des décideurs qui en résulte en bonne partie, on ne s'étonnera pas que la participation ne figure pas au premier plan de leurs préoccupations. Ce qui fait souci au maire et à l'ensemble des techniciens impliqués dans l'opération de rénovation urbaine, c'est d'abord la lenteur des procédures. Démolir un immeuble possédé par un bailleur peut se faire relativement rapidement. Le seul problème est l'organisation de la vacance, l'utilisation des logements qui se vident ailleurs pour y reloger ceux qui habitent ici. Mais une copropriété constitue un cas de figure beaucoup plus complexe, et les Bosquets cumulent toutes les difficultés imaginables : dégradation du bâti, précarité des occupants, accumulation des dettes collectives, fragmentation de la propriété foncière, multiplicité des procédures judiciaires.... L'avancée de l'opération est d'autant plus difficile que la ville se trouve associée avec Clichy-sous-Bois, qui n'a pas montré le même empressement à conduire une politique d'acquisition des logements situés dans les copropriétés dégradées au cours des dernières années. Or le rachat d'un immeuble en copropriété est une opération longue (quatre années en moyenne), qui conditionne sa possible démolition. Pour comprendre cette lenteur, il faut tenir compte du grand nombre d'actes que cette

⁴ Rappelons que l'AFTRP est chargée par l'Etat, depuis les années 60, d'alimenter en terrains la croissance urbaine de l'agglomération parisienne. Les 38 000 hectares que l'Agence a acquis représentent près de la moitié de ce qui a été livré à l'urbanisation depuis 25 ans, de l'assise des villes nouvelles aux terrains des grands ensembles. En cela, l'AFTRP a constitué une des mains de l'Etat dans la région parisienne lors de la construction hâtive et massive des certains grands ensembles.

démarche implique et de la faiblesse des moyens institutionnels. Après avoir acheté le terrain et les logements, il faut changer le syndic, puis apurer les dettes en cours, effectuer les expulsions, tout cela sans compter l'enquête publique nécessaire à la Déclaration d'Utilité Publique (DUP) de l'expropriation. Chaque logement qui fait l'objet d'une expropriation nécessite un traitement juridique distinct. Or, le tribunal de Bobigny peine face à cette surcharge inhabituelle. Il ralentit le rythme alors même que l'Agence nationale de rénovation urbaine presse les acteurs locaux d'accélérer les opérations compte tenu de la limitation officielle de sa propre durée de vie.

Dans ce contexte d'urgence politique et de lenteur procédurale, quelle forme peut bien prendre la participation des habitants ? Celle d'une communication discrète à en croire le Maire, d'une information plutôt selon les techniciens municipaux, d'une information sélective et tardive plus précisément selon les agents des services publics en poste dans le quartier. Chacun de ces interlocuteurs nous présente sa variation sur un même thème : celui d'une relation empreinte de défiance entre les décideurs et les habitants, les premiers ne communiquant qu'autant qu'il est nécessaire pour qu'il soit dit qu'ils font œuvre de communication, les seconds oscillant entre l'inquiétude et le fatalisme.

Le maire estime que cette opération de rénovation urbaine des Bosquets ne justifie pas une concertation. « J'ai été élu sur un programme. Je l'exécute. La concertation, non : elle ferait apparaître des aspirations qu'on ne pourrait pas satisfaire »⁵. Il se félicite de sa politique de communication élaborée à partir de contacts établis avec les différents leaders des communautés (le mot n'est prononcé qu'entre guillemets) : « le responsable de la Mosquée (qui travaille pour moi), le grand gourou des maliens, celui des sénégalais... Ma femme fait de l'alphabétisation auprès des femmes, donc ça me fait aussi des bons relais. Par contre, c'est plus dur avec les Turcs, je n'ai pas d'interlocuteur, mais ils sont intégrés économiquement et ne posent pas de problème ». Ces contacts individuels sont doublés de relations plus élaborées, sur le schéma des réunions de vente des Tupperware. La venue du maire au domicile d'une famille des Bosquets est préparée par un « agent double » (employé communal et responsable de la mosquée). Les voisins sont eux aussi invités à partager un couscous et à converser avec le maire. Ce dernier insiste sur l'importance de ces rencontres directes avec les habitants. Elles ne semblent cependant pas avoir été bien nombreuses, trois ou quatre, compte tenu de la difficulté à trouver des familles disposées à jouer le jeu dans un contexte d'hostilité des habitants des Bosquets envers quiconque se montre trop complaisant envers une mairie vécue globalement comme hostile. D'autant que le maire se targue d'avoir mis au pas les associations de ce quartier, car, dit-il, « derrière chacune se cachent des ambitions politiques ».

Les techniciens municipaux les plus directement concernés par le projet de rénovation urbaine insistent aussi sur ces contacts directs du maire avec les habitants, mais soulignent l'existence d'autres canaux d'information, relevant plus directement de la sphère administrative. D'une part, une enquête sociale a été réalisée par un cabinet spécialisé auprès 83% des habitants des Bosquets, qui visait exclusivement à fournir aux pouvoirs publics les éléments de connaissance nécessaire pour élaborer et

⁵ On notera cependant que le même Maire a organisé une vaste concertation publique, à grands renforts de supports de communication, au sujet de « l'opération de rénovation urbaine en cœur de ville », c'est-à-dire de la ZAC du centre ville, le choix du terme « rénovation urbaine » pour la qualifier visant manifestement à signifier que le centre ville bénéficie lui aussi d'importants crédits.

conduire le programme de relogement et nullement à informer les habitants sur le projet. D'autre part, l'enquête publique requise par la loi, préalablement à la déclaration d'utilité publique, a été conduite sous la forme d'une communication purement administrative et d'un affichage discret dans un couloir des services techniques de la mairie. Si le dispositif d'enquête publique permet en théorie l'expression des citoyens (via un cahier d'enquête remis aux commissaires enquêteurs), c'est par le biais d'une procédure difficilement compréhensible pour qui n'a pas fait d'études de droit public.

Quant à l'information sur le contenu des opérations, elle s'est amorcée tardivement, alors que le projet était bouclé et la convention définissant ses conditions de mise en œuvre signée, ceci « afin de ne pas susciter de faux espoirs ». D'un côté, quelques panneaux ont été placardés dans la Maison des services publics sise dans la cité, qui montrent le détail d'opérations mais selon un code compréhensible par les seuls initiés. De l'autre, le recrutement de trois équipes de MOUS (Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale) s'est amorcé, pour prendre en charge le relogement, l'accompagnement social des familles et la gestion urbaine de proximité. On notera cependant que seules les deux premières MOUS ont été retenues, la troisième en charge de la GUP (Gestion Urbaine de Proximité) c'est-à-dire du contact collectif avec les habitants sur les sujets faisant problème, n'ayant pas trouvé preneur.

Les agents des services publics et responsables associatifs réunis dans la Maison des services publics, qui ne dépendent pas directement du pouvoir municipal, évoquent pour leur part une relation tendue entre la mairie et les habitants. Les tensions ont été particulièrement visibles à l'occasion d'une réunion publique de présentation du projet, au cours de laquelle le maire a discoursé sur la différence entre l'intérêt général et les intérêts particuliers face à des habitants soucieux surtout de savoir s'ils seraient relogés et où, et quand, et comment. De l'avis de ces agents de terrain, la résignation domine dans ce quartier où le thème de la démolition est annoncé depuis fort longtemps. Mais l'impossibilité d'obtenir autre chose que des propos généraux en réponse à leurs questions particulières sur leur relogement entretient une angoisse certaine.

Finalement, la plupart des techniciens interrogés sur site reconnaissent la faiblesse des démarches opérées en matière de participation et la considère comme relativement naturelle, même s'ils regrettent parfois l'absence d'outils de communication propres au projet urbain. Comme le résume un de ces techniciens, « si rien n'a été fait en matière de participation, ça tient largement à l'histoire du projet, qui correspond à une commande personnelle de Borloo. Il est venu, il a dit qu'il fallait y aller dans la démolition. Tout le monde s'est senti tenu par cette commande, d'autant plus que les délais qui s'imposaient à nous étaient très serrés et nous étaiés rappelés de toutes parts. Quelle place ça laisse pour la participation ? Aucune ! En plus, tout le monde a présumé que vu la population concernée par l'opération et vu l'état du site, le projet ne pouvait qu'apporter un plus aux habitants. On ne pouvait pas imaginer que les gens pourraient ne pas être d'accord. »

Où pourrait-on donc situer cette forme de participation sur l'échelle d'Arnstein ? A l'évidence, elle ne relève pas des niveaux supérieurs. Ni vraiment des niveaux moyens malgré l'existence d'une information. Car celle-ci paraît trop tardive, trop partielle, trop générale pour mériter clairement cette appellation. Il n'y a pas non plus de consultation, ni de recherche de conseils sur la conduite des opérations. C'est au niveau le plus inférieur qu'il convient de situer l'attitude adoptée par la mairie de Montfermeil, quelque part entre la manipulation « éducative » au nom de l'intérêt général et la thérapie via l'accompagnement... et les réunions tupperware.

Reims.

Dans cette agglomération de 216 000 habitants (dont 187 000 dans la ville centre, qui concentre 98% des logements sociaux), la rénovation urbaine concerne principalement deux quartiers appelés Wilson et Croix-Rouge.

Le quartier Wilson est proche du centre-ville, constitué essentiellement de logements sociaux anciens et très bas de gamme (PSR), administré par un seul bailleur, le Foyer Rémois, lequel, comme son nom le laisse entendre, s'inscrit dans une tradition paternaliste. Ce quartier a fait l'objet, à partir de 2002, d'une opération de renouvellement urbain, qui prévoyait, outre les interventions sur la trame viaire et les équipements collectifs, la démolition de 300 logements parmi les plus obsolètes et la reconstruction d'environ 300 nouveaux logements sous la forme de maison de ville et de petits immeubles collectifs. L'ORU (Opération de Renouvellement Urbain) avait donc permis la définition d'un projet urbain et l'amorce d'opérations d'aménagement. Le programme national de rénovation urbaine est venu amplifier le projet de démolition-reconstruction et accélérer sa mise en oeuvre. La convention signée avec l'ANRU prévoit en effet la démolition de 879 logements et 544 reconstructions ainsi que la reprise des voiries et réseaux, la création de voies de desserte et d'espaces publics, la requalification des équipements publics et des interventions visant à redynamiser la vie commerciale. Il s'agit donc d'une « intervention radicale », jugée nécessaire pour « permettre une refonte complète du quartier » suivant les termes de la convention.

Le quartier Croix-Rouge, qui bénéficie du classement en ZFU depuis 1997, abrite 23 000 habitants. Il est composé à 72% de logements sociaux, globalement de meilleure qualité qu'à Wilson. Plusieurs bailleurs se partagent le quartier dont principalement le Foyer Rémois et l'Effort Rémois, dont le nom vise à faire entendre sa différence d'avec le premier puisqu'il prend ses racines dans le monde syndical. La localisation plus périphérique de Croix-Rouge est compensée par un certain nombre d'avantages, au moins potentiels : la présence du campus universitaire, d'une bretelle de l'autoroute desservant la ville et surtout, de la future gare TGV qui mettra Reims à 45 minutes de Paris. Jusqu'à présent, la politique de rénovation urbaine ne s'est concrétisée que par quelques opérations ciblées et visibles (démolition d'un centre commercial, d'une tour et d'une passerelle), dans l'attente de la formalisation d'un projet global à l'échelle de ce vaste quartier appelé à devenir un nœud dans les flux de déplacements (TGV et tramway).

A cela s'ajoutent les projets urbains en cours de définition pour les quartiers Orgeval (288 démolitions et 346 reconstructions), Epinettes (110 démolitions et 219 reconstructions) et Geruzez. Ces projets –comme celui de Croix-Rouge- demeurent en phase d'élaboration et n'ont pas donné lieu à des démarches participatives. Nos analyses de la participation portent donc exclusivement sur l'opération Wilson.

La politique de rénovation urbaine fait l'objet d'un large consensus local, y compris s'agissant de l'opération de transformation radicale du quartier Wilson. Le consensus s'observe à la fois au sein d'une majorité municipale dont la cohésion est pourtant mise à mal par les ambitions concurrentes de deux ministres, entre la majorité et l'opposition, mais aussi entre la ville, les bailleurs sociaux et, bien sûr, l'Etat. Comme la ville et l'agglomération (qui partagent les mêmes services administratifs) n'ont pas

de service logement, ce sont les bailleurs qui mènent la danse avec la DDE (Direction Départementale de l'Équipement).

Dans ce contexte consensuel, le seul problème est de mettre les habitants d'accord avec ce projet qui implique le déménagement d'un nombre conséquent d'entre eux. Interrogés sur la participation des habitants, les responsables de la ville, de l'agglomération, de la DDE et des bailleurs sociaux, ne nous parlent que de cette difficulté : comment « gérer » avec les habitants la durée relativement longue d'un projet qui ne peut que les affecter considérablement ? La question se décline en plusieurs interrogations : faut-il dire aux habitants le but effectivement visé par celui-ci au risque de semer la panique ? Comment faire pour qu'ils ne se sentent pas « abandonnés » durant une opération qui comporte des temps morts dont le plus long est celui qui s'écoule entre l'ORU et l'entrée en scène de l'ANRU ? Comment, a contrario, établir une certaine concertation avec eux lorsque le temps de l'action devient celui de l'urgence sous la pression de l'ANRU ?

Fallait-il, tout d'abord, établir avec les habitants une concertation quant aux objectifs mêmes visés par le renouvellement, puis la rénovation urbaine, c'est-à-dire une démolition très importante du quartier, la construction d'une nouvelle typologie de logements ? Plusieurs de nos interlocuteurs soulignent la difficulté de diffuser toute information préalable sur la nature du projet « tant qu'on n'était pas sûr que les annonces pourront être tenues ». Autrement dit, la conclusion de la convention avec l'ANRU conditionnait toute possibilité d'information des habitants. Les habitants ont-ils donc été tenus hors du coup ? En fait, il y a eu une dissociation provisoire entre deux démarches, l'une de définition du projet urbain pour le quartier et l'autre consistant en une étude « d'identification des usages et des attentes des habitants destinée à favoriser l'implication des habitants » confiée à un bureau d'études parisien. Les résultats de ces deux démarches ont fait l'objet d'une large présentation publique en 2001, au cours d'une réunion organisée dans le quartier, en présence du maire, du sous préfet et du bailleur. Cent cinquante personnes assistèrent à cette réunion. Un moment de vérité ? Pas vraiment, car, comme le raconte un technicien qui y participait : « On n'a pas présenté tout le projet, seulement certains éléments, ceux susceptibles d'être mis en œuvre rapidement. Si on avait dit qu'on allait raser tout le quartier, cela aurait suscité des rumeurs et peut-être fait fuir tout le monde ».

Entre 2001, date d'annonce très prudente et sélective du projet et 2003, moment d'entrée en scène de l'ANRU pour le passage à l'acte, s'écoule donc une période de latence particulièrement difficile à « gérer » pour les responsables du projet. Que faire quand on ne fait rien de concret et qu'on l'on a dit que l'on allait faire quelque chose d'important sans trop le dire ? En politique, quand on ne sait pas quoi faire, on nomme une commission. En urbanisme, on fait maintenant « de la gestion urbaine de proximité » en la confiant à un orfèvre en la matière. Le bureau d'étude mobilisé avait fourni un diagnostic qui démontrait le « sentiment d'abandon » qu'éprouvaient les habitants. Il lui fut donc confié la mission de rassurer ceux-ci en leur démontrant qu'on se souciait d'eux. A cette fin, le consultant spécialisé dans la GUP participative déploya une série d'initiatives susceptibles de donner corps à cette nouvelle notion de gestion urbaine de proximité. Tout d'abord, il proposa la création d'un journal intitulé « Wilson bouge » dont le comité de rédaction était composé d'une dizaine d'habitants encadrés par deux agents de la ville et de la SA HLM. Ensuite, il suggéra d'ouvrir une « Maison du projet », à la fois lieu d'exposition du projet urbain et de permanence pour les divers intervenants du quartier (travailleurs sociaux, associations, élus...). Enfin et surtout, il organisa des « promenades de quartier » avec des habitants. Il s'agissait de déambuler en groupe et d'observer en commun ce qui pouvait poser problème

dans la vie quotidienne des uns et des autres : les locaux où l'on entreposait les ordures qui étaient mal fermés, la salle polyvalente qui paraissait à l'abandon et qu'on décida ainsi de repeindre - tout en sachant qu'elle serait prochainement vouée à la démolition-, la disposition des aires de jeu, les espaces verts et leur entretien qui laissait à désirer... Sur tous ces objets, les habitants avaient voix au chapitre. Pour ce qui était du projet, on se contentait d'information dans la fameuse Maison du projet, mais de manière encore très sélective et sans rien mettre en discussion. Ainsi, de 2001 à 2003, les démarches de participation visaient avant tout à rassurer une population qui avait exprimé son sentiment d'abandon. Comme le résume un cadre dirigeant de la ville, « le souci a été de dire : nous n'abandonnons pas le quartier, nous faisons le maximum pour mettre les équipements à niveau. Et cela même si on savait - mais on ne le disait pas -, que les équipements allaient être détruits. Le message était qu'on continue à faire vivre le quartier. Ca a permis que l'opération se déroule sans tension, sans réaction forte de la population et des jeunes ».

A partir de 2004, les deux démarches, celles du projet urbain et celle de la gestion urbaine de proximité se sont rejointes avec l'arrivée de l'ANRU. Les démarches engagées autour de la gestion urbaine de proximité n'ont pas résisté à la crispation des responsables administratifs, qui ont opté pour le *black out* sur l'information par crainte d'annoncer des décisions qui ne seraient pas validées par l'ANRU. Le volet information est devenu d'autant plus secondaire que l'élaboration du projet, d'une grande complexité technique, a mobilisé l'ensemble des moyens humains. Pour la ville, les bailleurs comme la DDE, l'enjeu d'élaboration rapide du dossier primait sur les autres, au nom de l'idée largement partagée qu'« avec l'ANRU, les premiers arrivés sont les mieux servis ». L'impératif de négociation rapide avec l'Agence parisienne a donc primé sur la communication locale. Au-delà de la seule phase de négociation, on peut se demander si les exigences de l'ANRU ne jouent pas contre le développement de démarches participatives : « Au cours de la revue de projet organisée par l'ANRU, on a bien vu qu'on prenait du retard et que ça passait mal. Mais il faut comprendre qu'il y a des familles à déplacer. C'est de l'humain, ça prend du temps. Ca, ce n'est pas dans la logique de Van de Maele [directeur général de l'ANRU] qui nous a dit qu'il fallait qu'on fasse attention, que si on avait pas fini avant 2008, il nous menaçait de rogner les crédits ». Ce que confirme une des animatrices des démarches de gestion urbaine de proximité, qui a observé le délitement rapide des démarches mises en place : « Les habitants, il y en avait dix au journal. Maintenant, ils ne sont plus que deux. La Maison du projet n'a pas fait remonter grand' chose. On avait mis des cahiers, on a dû avoir trois commentaires en tout... De toutes façons, quand on a un projet ficelé comme l'ANRU l'exige, on ne peut pas faire sérieusement de la concertation parce que ça ficherait tout en l'air ».

Comment situer cette participation rémoise sur l'échelle d'Arnstein ? On voit bien qu'à la différence de Montfermeil, la relation avec les habitants est empreinte de sollicitude plus que de méfiance. Il y a bien une restriction de l'information, mais pour éviter tant de faire peur, que de susciter des espoirs infondés. Autant à Montfermeil, la manipulation se faisait générale pour ne pas répondre aux questions, autant on a, ici, l'image d'une thérapie, c'est-à-dire de l'autre aspect de la non-participation, assortie d'une prise en compte très à la marge des avis des habitants sur des problèmes sans rapport avec le projet urbain, destinés plus à « calmer le jobard » selon l'expression d'E. Goffmann, qu'à transformer ceux-ci en partenaires.

II – La coopération symbolique.

Nous présenterons sous cette rubrique deux cas qui correspondent au second niveau de l'échelle d'Arnstein, celui qui engage les conditions de la participation mais ne lui permet pas de devenir effective.

Nantes

Au cœur de cette métropole de l'Ouest en pleine expansion, le quartier Malakoff Pré Gauchet constitue tout à la fois un problème et une opportunité. La partie Malakoff qui jouxte la Loire, constituée d'un grand ensemble de tours et de barres courbées (appelées « bananes »), est particulièrement paupérisée. Elle est enclavée par les voies ferrées et les cours d'eau, bordée par ses barres hérissées de tours, avec son groupe scolaire au centre, gérée par un seul bailleur (Nantes Habitat), animée par une agence municipale en position de quasi-monopole sur le plan des activités périscolaires, sociales et culturelles. Elle présente donc toutes les caractéristiques de ces cités closes sur elles-mêmes, qui ont perdu leurs classes moyennes, leurs classes ouvrières et se retrouvent avec une population à très faibles revenus et parfois à gros problèmes. La partie Pré Gauchet, peu construite et composée de vastes terrains appartenant essentiellement à des propriétaires publics, est depuis peu couverte par une zone d'aménagement concerté. Très bien situées dans la ville, à proximité immédiate de la gare TGV, ce site est destiné à devenir un pôle de développement tertiaire, mais aussi commercial et de résidentiel de qualité.

Depuis le Grand Projet Ville (GPV) de 2001, les projets Malakoff et Pré Gauchet sont liés. Si certains insistent sur l'opportunité représentée par Pré Gauchet, dont le développement pourrait servir de locomotive pour Malakoff, le lien est plus explicite dans l'autre sens : la réussite du projet de développement du Pré Gauchet dépend non seulement de la mobilisation d'importants crédits pour la réalisation d'aménagements coûteux (ce que permettent les procédures de renouvellement urbain), mais aussi largement de l'amélioration de l'image et de la composition sociale du quartier de Malakoff qui le jouxte physiquement. Au nom de la mixité sociale, le GPV prévoyait ainsi une réduction du poids du logement social dans le quartier, une urbanisation nouvelle associant logements, activités et équipements. Soit, en clair, une démolition de plusieurs bâtiments, la destruction du collège et sa reconstruction en dehors du secteur Malakoff de manière à l'ouvrir à une population beaucoup plus variée, ainsi que la construction de bureaux et de logements collectifs et individuels dans le Pré Gauchet.

La mutation d'un quartier de cette importance occupant une position aussi avantageuse dans une grande agglomération en développement pose de manière très directe et presque brutale la question de la relation entre les décideurs et les habitants. Peut-on vraiment faire participer les habitants, en majorité très pauvres, d'un quartier dont on veut modifier la composition sociale et que l'on veut intégrer dans un nouvel ensemble élargi et attractif au processus de cette transformation ? La mairie de Nantes s'y est attachée durant la procédure d'élaboration du GPV et depuis, dans le cadre de la convention passée avec l'ANRU. Au début, ce fut sous la forme d'un cycle de concertation visant à établir le diagnostic préalable au projet et les grandes lignes de celui-ci. Ensuite, par la consultation des habitants dans le cadre du choix d'un projet parmi ceux proposés par trois équipes d'architectes-urbanistes. Une fois le choix fait, en octobre 2001, un nouveau cycle de concertation avec les habitants

s'est ouvert, visant à passer du plan directeur choisi au projet urbain. L'ensemble de cette démarche de concertation a été piloté par l'équipe de quartier⁶, accompagnée par un bureau d'études sociologiques. Le changement procédural consécutif à la mise en place de l'ANRU (passage du renouvellement urbain à la rénovation urbaine) n'a pas véritablement changé l'approche retenue, la concertation initiée du temps du GPV se prolonge en effet, mais elle relève désormais plus directement de la formule de la gestion urbaine de proximité confiée à des agents de l'équipe de quartier. Comment se sont donc déroulées chacune de ces trois phases de la participation à Malakoff ?

La première phase a consisté dans l'élaboration du diagnostic relatif au quartier. Parallèlement aux productions techniques traditionnelles (mobilisation d'indicateurs statistiques, agrégation et synthèse de diverses études antérieures, cartographie, etc.), la ville a engagé deux démarches visant à intégrer le point de vue des habitants dans ledit diagnostic : d'une part, une consultation a été lancée auprès des prestataires extérieurs, pour réaliser une enquête sociologique sur les perceptions, les usages et les attentes des habitants du quartier ; d'autre part, prenant appui sur le comité consultatif de quartier (qui traite d'un périmètre large, au-delà du seul quartier d'habitat social), un groupe a été constitué, associant habitants (22 personnes), associations (34) et institutionnels (29). Intitulé « Vivre à Malakoff Pré Gauchet », ce groupe s'est réuni une douzaine de fois entre septembre 2000 et juin 2001. L'ensemble des éléments réunis au cours de ces réunions, ainsi que le rapport établi par le cabinet d'étude retenu pour conduire l'enquête ont été versés au dossier dont disposaient les trois équipes d'architecte-urbanistes en compétition dans le cadre d'un marché de définition.

La deuxième étape a consisté dans l'organisation d'une présentation et d'une consultation publique sur les trois projets, qui s'est notamment appuyé sur leur exposition dans la « boutique du projet » ouverte et tenue par l'équipe de quartier. Sur les 400 visiteurs qui sont passés dans ce local entre septembre et octobre 2001, près d'un quart a laissé une remarque ou un avis dans les registres mis à disposition à cette fin. A cela se sont ajoutées une dizaine de réunions d'acteurs associatifs et institutionnels et une réunion publique à laquelle assistèrent 400 personnes. Au cours de cette réunion, présidée par le maire, les trois équipes eurent chacune vingt minutes pour exposer leur projet, avant que s'engage un jeu de question-réponse avec la salle.

Des trois projets, celui qui recueillit les faveurs des habitants était celui qui « entamait » le moins le quartier Malakoff, lui apportant des embellissements, une moindre densité, mais préservant sa relative fermeture sur son périmètre par rapport aux flux de circulation. C'est tout du moins ce qui ressortait de la synthèse établie par l'équipe de quartier à partir des éléments recueillis à la Boutique du projet, et qui fut présenté au jury. Ce ne fut cependant pas celui que retint le jury composé —à l'exception du représentant de l'Etat— d'élus fidèles au maire. Le lauréat proposait, au contraire, un désenclavement majeur du quartier par son ouverture à une circulation limitée jusque là à une voie longeant la berge de la Loire, permettant du même coup d'ouvrir l'accès à cette berge aux habitants. Mais, suivant la formule répétée tout au long de cette période de débat et de sélection, le choix « portait moins sur un projet définitif que sur une proposition de démarche pour résoudre un problème ». Ou,

⁶ Dans un souci de territorialisation de l'action municipale, chaque quartier nantais est couvert par une équipe *ad hoc*, qui sert de relais pour l'ensemble des services municipaux. Dans les quartiers visés par la politique de la ville, cette équipe cumule ces fonctions « ordinaires » avec des tâches spécifiques liées à la mise en oeuvre de cette politique elle aussi spécifique.

suivant les termes du maire lors de la réunion publique: « ce n'est pas un projet qui sera choisi mais une philosophie du projet ».

La troisième phase a justement été consacrée au passage de la « philosophie du projet » au projet lui-même. L'association des habitants à ce travail s'est opérée par le biais d'ateliers concernant les différents secteurs du quartier et les questions relatives à la voirie, aux équipements et à l'environnement. Ces ateliers avaient pour objectif de discuter dans le détail et non pas l'essentiel, les contenus du plan directeur qui avait été élaboré à la suite du choix du projet.

Les discussions qui se sont nouées dans cette phase de concertation organisée par l'équipe de quartier ont étendu à un plus grand nombre les sujets de discussion qui avaient prévalu durant la période 2001, pour porter sur le choix des tours à démolir, la perspective des relogements, la nature de la « mixité » recherchée par la mairie, la modification de la voirie et sa nuisance pour la qualité résidentielle, la localisation des équipements et des locaux associatifs.

Dans quelle mesure ces débats ont-ils contribué à modifier le plan directeur en question ? Il semble que, les réunions de discussions thématiques durant l'élaboration du plan directeur, puis la concertation qui a suivi son exposition, aient produit une inflexion, non de ses axes principaux, mais de l'ampleur et des modalités de l'intervention sur le quartier Malakoff. Elus comme techniciens en charge du projet soulignent la réduction du nombre de démolitions prévues : « Au départ, on pensait procéder à 800 démolitions. Maintenant, on s'arrête à 300 » ; « initialement on prévoyait la moitié des logements démolis et je pense que finalement on ne dépassera pas le tiers ». Il en va de même sur la question de la voirie : au lieu d'une grande voie traversant le quartier et menaçant par ses nuisances la qualité de vie, deux voies seront tracées, évitant ainsi les engorgements, dont l'une à la marge du quartier. Pourquoi cette inflexion a-t-elle été acceptée ? Les porteurs du projet urbain ne se montrent guère enclins à l'attribuer directement aux pressions des habitants. A leur sujet, ils déplorent la propension à ne s'exprimer que sur ce qui concerne leur logement, la tendance à laisser certains, toujours les mêmes, monopoliser la parole, la difficulté donc à obtenir que tout le monde s'exprime. Mais on sent bien que ces considérations sont destinées à minorer leur rôle dans la modification du projet qu'il a porté, pour mettre celle-ci plutôt sur le compte d'une lucidité comprise par ses promoteurs grâce au temps de réflexion que leur a procuré cette concertation. « C'est clair, on n'a pas bougé sur les objectifs mais sur les moyens pour les atteindre. Par exemple, si on a réduit le nombre des démolitions, c'est qu'on a pu décrypter le discours du bailleur qui voulait régler le problème que lui posait la population pauvre de ce quartier à la faveur de l'opération ». Décryptons : la ville attribue au seul bailleur l'excès, aux yeux des habitants, des démolitions prévues, manière surtout de démontrer à la fois son souci de la concertation et sa capacité à la maîtriser plutôt qu'à en subir les effets.

La gestion urbaine de proximité qui, on l'a vu, était au centre des démarches participatives dans d'autres sites, n'est pas oubliée à Malakoff. Elle tend même à prendre une place croissante à mesure de la formalisation du projet et de l'avancée de sa réalisation. Mais la GUP prend la forme, ici, non pas de promenades organisées avec les habitants, ou d'un journal, techniques qui convenaient bien pour une situation d'attente pendant laquelle les décisions n'étaient pas communiquées, mais de petits déjeuners ou d'apéritifs dans les cages d'escalier. Organisés par l'équipe de quartier, ces petits déjeuners d'escalier (!) servent à aller au devant des habitants pour expliciter les transformations à ceux qui ne les auraient pas bien comprises. Et comme les croissants ne semblaient pas assez attractifs pour certains, il fut décidé de passer à la formule de l'apéritif.

Comment apprécier cette procédure de participation sur le quartier de Malakoff de Nantes en fonction de l'échelle d'Arnstein ? A l'évidence, l'ampleur des moyens mis en œuvre démontre un niveau supérieur aux deux sites précédents. Du moins dans la phase initiale de choix du projet et de concertation sur ses modalités. Car, la troisième phase, celle de la gestion urbaine de proximité, ne se distingue des formules utilisées à Montfermeil et Clichy, que par l'absence d'un souci de calmer, d'occuper, de rassurer, en occultant le sens véritable de l'opération ou en évitant d'en parler. Il ne s'agit pas de « calmer le jobard » mais de se faire comprendre de ceux qui n'auraient pas bien compris. Pour ce qui est du choix du projet et de la concertation sur les modalités de celui-ci, on assiste bien à la mise en œuvre d'une formule de coopération symbolique dominée par un véritable souci d'informer, dès le départ, de consulter sur le choix du projet, de recueillir les suggestions, des conseils, quant aux modalités de l'opération (tout en conservant aux détenteurs du pouvoir, mairie et bailleurs, l'intégralité du pouvoir de décision – *placation*). Encore faut-il retenir ceci que la coopération, si symbolique soit-elle puisque n'entamant pas la maîtrise de la décision par les seuls détenteurs légitimes du pouvoir, conduit à une modification du projet qui ne peut, elle, être considérée comme purement marginale.

Dijon.

L'agglomération dijonnaise se singularise par l'importance de son investissement dans le logement social. Elle a mis au point, par exemple, un ambitieux programme local de l'habitat qui fait obligation à toute opération immobilière d'intégrer 20% de logements sociaux, selon l'esprit de l'article 55 de la loi SRU. Elle fait partie des premières agglomérations délégataires des aides à la pierre. Mais surtout, elle a établi entre les bailleurs sociaux, sociétés anonymes et offices publics de la ville et du département, un protocole d'entente permettant de faciliter les relogements associés à des opérations de rénovation urbaine. Si les trois quarts des relogements sont à la charge de celui qui démolit, les autres doivent faire place au dernier quart. Sachant que les démolitions concernent dans leur immense majorité le patrimoine de l'OPAC de Dijon, ce protocole pèse surtout sur les autres bailleurs sociaux présents dans l'agglomération. Habituellement, les bailleurs sociaux ne se montrent pas aussi bien disposés pour reloger des locataires de leurs concurrents. Mais la crainte que la communauté d'agglomération, sous la houlette du maire de la ville, ne privilégie leurs concurrents locaux, voire ne facilite la venue sur son territoire d'autres sociétés anonymes, explique cette bonne volonté. Une autre manifestation de cette politique volontariste de l'agglomération en matière de logement peut être trouvée dans son usage de l'aide à la pierre dont elle se sert pour veiller à ce que les constructions qui suivent les démolitions restent à prix constant et que les habitants désireux de rester dans un quartier où leur immeuble a été démoli puissent le faire sans avoir à payer un loyer augmenté. C'est fort de cette capacité d'entraînement des bailleurs sociaux dans sa démarche, l'OPAC de Dijon en tête, que la communauté d'agglomération s'est lancée dans une politique de rénovation très déterminée, aussi bien dans les communes avoisinant Dijon, comme Chenôve et Longvic, que dans Dijon même, dans le quartier des Grésilles.

Ce quartier des Grésilles dispose comme Malakoff à Nantes ou Wilson à Reims, d'une situation avantageuse, proche du centre, qui rend particulièrement problématique sa tendance à la paupérisation. Une convention pour une opération de renouvellement urbain (ORU) a été signée, en 2002, puis reprise dans le cadre de l'ANRU. Elle prévoit, sur un parc total de 3500 logements, la démolition de 400 logements et la reconstruction de 600 dont 300 en HLM. Ces derniers devant être destinés seulement à

la moitié des anciens locataires et donc permettre la venue de 150 nouveaux ménages sur le quartier afin de faire jouer une mobilité sociale et spatiale.

Volontariste en matière de rénovation urbaine et de construction de logements sociaux, l'agglomération ne l'est pas autant sur le plan de la participation, thématique qui demeure de la compétence exclusive du niveau communal. Qu'en est-il de la ville de Dijon ? Il faut d'abord noter qu'a été mis en place, sur la commune, un système de conseils de quartier d'une composition assez sophistiquée : un collège d'habitants tirés au sort parmi des volontaires, un autre des représentants des associations, un troisième formé par des personnalités nommées par le maire. Ces conseils travaillent sur toutes les questions concernant le quartier, y compris, bien sûr, la rénovation. Une fois par an, ils se réunissent en présence du maire pour discuter du budget. Ces conseils marchent inégalement. Plutôt bien dans les quartiers aisés, plutôt mal dans les quartiers pauvres, comme dans la plupart des villes où la formule a été développée, ce qui, soit dit en passant, suffit à révéler les limites de ladite formule, compte tenu de ce que les rénovations ont lieu dans les quartiers pauvres et que ce sont les questions de renouvellement urbain qui constituent les principaux points névralgiques. Constatant cette défaillance relative, la mairie a mis en place une formule de concertation spécifique, d'abord pour la préparation de la convention de l'opération de renouvellement urbain signée en février 2002, consistant, en l'occurrence, en un principe de rencontre entre techniciens et associations d'habitants. Puis, dans un second temps, cette démarche a été élargie avec le recours à un bureau d'études.

Comment ces deux phases de la concertation se sont-elles déroulées ? La première, préalable à la convention de l'ORU, a consisté en des entretiens individuels destinés à faire apparaître les problèmes et les besoins des locataires par l'audition de 20% d'entre eux. Le résultat de cette enquête a été ensuite restitué à l'ensemble des habitants... sous la forme d'un programme comportant des démolitions, des résidentialisations, la construction de services nouveaux comme un gymnase (susceptible d'attirer dans le quartier une population qui ne le fréquente pas ordinairement). La seconde partie fut plus collective, appuyée sur des réunions thématiques avec des catégories ciblées de population (habitants, associations, commerçants) et d'autres avec les locataires, organisées à différentes échelles : celle du quartier toute entier, celle du secteur (un bloc de quelques immeubles, celle de l'immeuble stricto sensu). En même temps, durant l'année 2004-2005, la ville et les bailleurs mettent en place les instruments habituels : constitution d'un personnel spécialisé dans la relation avec les habitants du quartier, ouverture d'une « maison du projet », lancement d'une opération mémorielle... Quels furent les buts effectifs de toute cette activité ? Expliquer le pré-projet de rénovation, installer la Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale relative aux relogements liés aux démolitions, réfléchir avec les commerçants sur l'amélioration... de l'offre commerciale, discuter des nouveaux équipements : salle des fêtes, bibliothèque, gymnase...

Dans quelle mesure cette concertation donna t-elle l'occasion aux habitants d'infléchir le projet, de mieux l'adapter à leurs souhaits ? A entendre le responsable de l'OPAC, « il y a eu un moment décisif, au cours de l'hiver 2003-2004, qui a changé la perception des locataires. Il était prévu de mettre un gymnase entre trois immeubles de l'OPAC et on a bien senti que ça passait mal chez nos locataires. On a dit au maire qu'on voulait réunir nos locataires et qu'il vienne s'expliquer. On a fait deux réunions, et il a bien perçu l'hostilité au gymnase, qui n'était pas que du NIMBYsme. Ce n'était pas contre le gymnase, mais c'est vrai que l'endroit n'était pas bien choisi. Le maire a compris que ça n'allait pas. Il l'a reconnu. L'architecte a fait la gueule, les services techniques ont fait la gueule. Cet événement, qui a

eu lieu au tout début du projet, quand on définissait les grands axes du projet urbain a renvoyé un message fort : cette rénovation, vous ne la subissez pas. On change les choses, mais avec les gens ».

Où placer maintenant cette concertation dijonnaise sur notre échelle d'Arnstein ? Comme à Nantes, l'effort déployé excède le stade de la seule manipulation ou thérapie. Mais, pas plus qu'à Nantes, elle ne dépasse le registre de la coopération symbolique. Le débat y semble autant, voire plus encore, maîtrisé par les détenteurs du pouvoir sans que ceux-ci créent un véritable partenariat. La seule manifestation notoire de résistance des habitants, à propos du gymnase, se trouve vite convertie en démonstration de capacité d'écoute de la mairie et en l'occasion d'une politique de communication sur ce thème.

III – Le pouvoir effectif des citoyens.

Pour ce troisième niveau de l'échelle de Sherry Arnstein, nous n'avons trouvé aucun exemple convaincant en France. Il existe bien quelques sites où les élus ont eu à cœur de soumettre leurs projets de rénovation à référendum, soit des habitants de l'ensemble de leur commune, soit de ceux du quartier concerné. Mais pour le coup, on sort du registre de la participation pour entrer dans celui de la démocratie formelle. Faut-il en déduire alors qu'Arnstein a, dans son échelle, placé trop haut la barre de la participation, à un niveau tel que les élus perdraient, en l'appliquant, le sens du mandat qui leur a été confié avec leur entrée en fonction, celui d'appliquer un programme défini, et qu'il leur faudrait, pour le coup, revenir devant les électeurs avant d'engager telle ou telle opération de rénovation ? On pourrait penser cela s'il n'existait dans d'autres pays, notamment aux Etats-Unis, mais également en Grande-Bretagne et dans les nations nord-européennes comme la Hollande et le Danemark. Nous évoquerons rapidement les USA et la Grande-Bretagne

La formule des Corporations de Développement Communautaire s'est propagée, aux Etats-Unis, depuis la fin des années 70. Elle a été utilisée en réponse à une crise urbaine qui se traduisait par la dévastation physique et la décomposition morale des *inner cities*, ces quartiers populaires des centres villes où s'étaient entassés, souvent dans les pires endroits, les Noirs venus du Sud, tandis que les petites classes moyennes et les membres de la classe ouvrière blanche qui y vivaient jusque là partaient vers les *suburbs*. Dévastation physique : du fait de la dépréciation des lieux par l'effet de la pauvreté et de la race de leurs nouveaux habitants, les immeubles en location n'étaient plus entretenus, souvent simplement squattés. Il arrivait fréquemment de surcroît, qu'un incendie les ravage, fruit supposé d'une intention du propriétaire en vue de récupérer, par l'assurance, sa mise initiale. Beaucoup de propriétaires qui ne touchaient plus de loyers, ne payaient plus les impôts locaux (relativement élevés aux Etats-Unis) ce qui faisait tomber nombre d'immeubles dans l'escarcelle des villes, qui n'avaient cependant guère les moyens de les réhabiliter, compte tenu de la crise fiscale affectant les municipalités après le départ des classes moyennes. L'Etat fédéral avait progressivement renoncé, sous Nixon et Ford, à investir dans les ghettos, préférant aider les gens à quitter ceux-ci via l'*Affirmation Action* que les traiter, compte tenu de l'impopularité d'une telle politique auprès des électeurs situés en majorité dans les *suburbs* dès cette période. Quand aux promoteurs privés, ils ne voulaient pas risquer leurs fonds dans des lieux offrant un retour sur investissement aussi aléatoire.

Décomposition morale : les émeutes raciales des années soixante font place, dans les années soixante dix, à une installation dans la dépendance envers l'aide sociale et à une délinquance associée aux trafics de drogue. Les élites noires, ses membres les plus éduqués, ont quitté les ghettos à la faveur de l'*Affirmation Action*. L'idée avancée alors par l'administration Carter est de confier la rénovation des ghettos à leurs habitants mêmes, en espérant que cette responsabilité aura un retentissement sur leur comportement collectif, que la rénovation physique servira à la recomposition morale des communautés. A cette fin, une formule associative élaborée à la fin des années soixante dans la perspective du développement économique des ghettos, les CDC, est reprise avec l'attribution à celles-ci de la capacité à se comporter comme des promoteurs professionnels.

En quoi consiste exactement une Corporation de Développement Communautaire ? En une association qui doit, pour être reconnue telle, disposer d'un conseil d'administration dont plus de la moitié des membres sont des habitants d'un quartier délimité comme zone d'intervention par ses fondateurs, soit, par les habitants qui ont pris l'initiative de la créer. Satisfaisant à cette double exigence, les CDC disposent d'un droit de *planning* plus ou moins explicite sur ce territoire. Moyennant des financements fournis par l'Etat fédéral et les fondations privées, elles embauchent une équipe exécutive composée, entre autre, d'urbanistes et de spécialistes financiers pour lever les fonds en vue des opérations programmées ainsi que d'organiseurs de la vie communautaire (*community builder, community organizer*). Ces équipes travaillent sur mandat de la corporation, à la rénovation dans le quartier, en accord avec la municipalité qui donne, ou non, son accord aux opérations qu'elles envisagent, mais de façon à préserver leur rôle puisqu'elles font ce que tous les autres responsables ont renoncé à faire. Les lots vacants dans ces quartiers sont souvent cédés aux CDC pour un prix symbolique afin qu'elles procèdent à la démolition/reconstruction, ou à des réhabilitations pour créer des logements à destination des foyers à ressources faibles ou modérées ou encore des équipements. Les CDC jouent un rôle essentiel dans la rénovation urbaine, mais également dans la mobilisation des habitants sur des questions comme la sécurité, la propreté, l'éducation, l'accession à la propriété. Elles ont pour rôle principal, aux yeux des collectivités locales, de les aider à se substituer au logement social classique (le *public housing*) dont la construction a été quasiment abandonnée au milieu des années 70, en créant des logements locatifs ou en accession à la propriété de meilleure qualité et offrant un voisinage plus exigeant. Les habitants locataires des immeubles des CDC sont choisis de manière à produire un effet de tri sélectif valorisant pour ceux qui y accèdent et qui font ainsi partie d'une communauté où existe une certaine mixité sociale, une vie collective « positive ». Il existe à présent plus de 3000 CDC aux Etats-Unis, situées surtout sur la côte Est, où elles jouent un rôle déterminant dans la transformation des ghettos. Elles couvrent des territoires de taille variable, entre 3000 et 50 000 habitants (mais les membres stricto sensu de ces associations sont un faible pourcentage de cette population. Le volontariat, l'engagement au service de la communauté prennent du temps... et donnent le pouvoir de voter pour ou contre le conseil d'administration et l'équipe exécutive selon qu'elle donne ou non satisfaction par la politique trop ou trop peu au service des plus démunis).

Sur l'échelle d'Arnstein, on voit aisément que la formule des CDC « colle » parfaitement avec le troisième niveau, quel que soit le critère que l'on prenne en compte. Il y va bien de la création d'un véritable partenariat puisque les CDC disposent d'un conseil d'administration composé d'habitants mais aussi de personnalités influentes (représentants des mondes universitaire, économique, juridique, politique ...). On peut dire que les habitants prennent part au processus de prise de décision par leurs représentants dans la CDC, représentation majoritaire, même si, à travers le jeu de financements de

toutes sortes ainsi que l'accord de la municipalité, il y a, non pas délégation de pouvoir, mais une certaine forme de pouvoir. Les habitants ne contrôlent pas les décisions mais ont une prise effective sur le processus.

* *

La formule américaine des Corporations de Développement Communautaire peut paraître séduisante par son audace. Mais celle-ci n'est-elle pas le produit d'une substitution singulière, en l'occurrence celle due à un quasi-renoncement des pouvoirs publics, Etat fédéral en tête, à conduire une véritable politique urbaine après les années soixante ? Sans aucun doute, cet abandon est-il déterminant dans l'attribution aux CDC d'un rôle aussi important sur le plan de la réhabilitation et de la construction. Confier une telle mission à des associations composées majoritairement d'habitants n'est toutefois possible qu'autant qu'existe, aux Etats-Unis, une tradition de pouvoir communautaire qui remonte à la fondation même de cette nation, à sa vocation de terre d'immigration qui fait devoir aux nouveaux arrivants de déployer la même capacité organisationnelle que ceux qui les ont précédés s'ils veulent pouvoir, eux aussi, accéder au rêve américain. Singulière nation, exceptionnelle même à cet égard, les Etats-Unis ne sont-ils pas, en conséquence, un exemple trompeur, un modèle illusoire de démocratie participative pour les vieilles nations européennes toutes dépendantes de traditions étatiques, du rôle moteur de l'Etat dans l'émancipation et la protection des citoyens, toutes donc, aux antipodes de ces formules de participation, de co-décision valables seulement outre-atlantique et encore, n'y seraient-elles pas, ajoutent certains, l'alibi d'un renoncement de l'Etat à jouer son rôle légitime ? *Ce jugement se trouve toutefois contredit par l'importance accordée au principe d'une participation effective, non seulement en Grande-Bretagne, mais dans toute l'Europe du Nord et de plus en plus dans l'Europe du sud.*

L'histoire de la rénovation urbaine des *inner cities* en Grande-Bretagne a été marquée principalement par deux programmes. Le premier portait création de structures d'intervention dont le pilotage était confié, par le gouvernement de M. Thatcher, à des promoteurs privés : les *Urban Development Corporation* (UDC). Soit une manière de contourner les autorités locales, généralement travaillistes, dont le fonctionnement consistait plus à attribuer des logements et des aides sociales qu'à endiguer le déclin économique des centres. Disposant de pouvoirs décisionnels et de crédits importants, les UDC⁷ transformèrent les quartiers cibles de leur programme avec des résultats contrastés. Quand le territoire concerné présentait un fort potentiel, comme celui des docks de Londres, entièrement rénovés, ce fut une réussite pour les promoteurs qui y édifièrent des immeubles de bureaux et des résidences de standing. Réussite relative donc, puisqu'elle se fit au prix du départ de la population pauvre qui y résidait, sans aucun bénéfice pour elle. Et c'est bien le problème de cette première stratégie : elle permettait, parfois, un nouveau décollage économique de ces centres, mais n'entraînait pas pour autant la population qui s'y était logée, la faisant plutôt fuir vers des lieux qui ne bénéficiaient d'aucune opération d'amélioration de l'habitat. Elle traitait les lieux, certains lieux, mais oubliait les gens, ceux qui pourtant présentaient le plus de problèmes.

⁷ Les membres du conseil gérant les UDC sont nommés par le gouvernement. Ils ont le pouvoir d'urbanisme et d'expropriation ;

Le second programme, intitulé *City Challenge*, a été conçu de manière à mieux traiter cet aspect du problème : en conciliant la rénovation urbaine avec le développement social. Initié, en 1991, par les conservateurs, il intègre cette idée de développement global dans la perspective d'une mise en compétition des projets formés par les villes, manière de relier l'exigence de solidarité interne à une ville et les attendus du projet, avec la logique de marché, de rivalité au plan national et international. *City Challenge* sera poursuivi et progressivement transformé, d'abord en 1994, par la création du *Single Regeneration Budget* qui unifie les financements, puis par le gouvernement travailliste de Tony Blair, à partir de 1997. Celui-ci infléchit le programme dans le sens d'une réduction de l'esprit de compétition au profit d'un ciblage au bénéfice de la lutte contre l'exclusion (avec la création d'un *Social Exclusion Unit* et d'un *Neighborhood Renewal Unit*). Dans le sens enfin et surtout, de la création d'une forme de partenariat local en charge de diagnostiquer les problèmes et de déterminer une stratégie. La composition de ce *Local Strategy Partnership* fait une place importante aux habitants à travers les représentants de leurs communautés d'appartenance, locale et religieuse, de leurs associations, qui siègent à côté des représentants du secteur privé, des conseillers municipaux, des responsables des principaux services publics.

Les *Local Strategy Partnership* créés par le gouvernement Blair sont placés sous le signe explicite de la co-décision. Le livre blanc qui a précédé leur création précise même que « les gens doivent avoir un droit réel de déterminer leur propre avenir. Plus que de participer, ils doivent co-décider »⁸. On perçoit dans cette formulation la quasi-disqualification qui frappe le terme de participation en Grande-Bretagne, semblable à celle qu'il avait connue plus tôt aux Etats-Unis et qui y avait conduit à la promotion du terme d'*empowerment*, en même temps qu'à la clarification, via l'échelle d'Arnstein, des niveaux de pratiques mises en jeu à partir desquelles il devient légitime de parler d'une participation qui ne soit pas pure manipulation ou simple participation sans pouvoir réel, purement symbolique donc. Quant à l'ouvrage qui détermine les modalités spécifiques de ce partenariat, intitulé « *A New Commitment to Neighborhood Renewal* » édité en 2001 par la *Social Exclusion Unit* (une sorte d'administration de mission créée par Tony Blair après son élection et qui a joué un rôle de cheville ouvrière du social dans les politiques héritées du thatchérisme), il insiste sur la nécessité de faire entrer dans ladite co-décision, non seulement les communautés ethniques et les associations religieuses, mais aussi les groupes les plus susceptibles d'exclusion comme les femmes, les handicapés, les anciens, les jeunes... et annonce la mise à disposition à cette fin d'un fond spécial : le *Community Empowerment Fund*.

Quelle est la réalité de ce partenariat pour les habitants ? Selon Rob Atkinson, spécialiste de cette question, les représentants des habitants se sont trouvés placés dans une situation particulièrement contradictoire et donc exigeante, propre à les mobiliser au maximum de leur capacité. Ils représentent leur communauté et en même temps se trouvent partie prenante (*stake-holder*) d'une entreprise devant décider de la meilleure voie pour la régénération de leur quartier. Cette double qualité les place tout le temps sur la corde raide. Car, ils pourront se trouver en minorité dans le partenariat et néanmoins tenus à agir de manière consonante avec celui-ci, sauf à passer, pour des perturbateurs (*trouble makers*). Mais, de la même manière, ils ne doivent pas trop s'écarter de leur communauté,

⁸ « Our towns and cities : the future, delivering on urban renaissance » 2000. Publié par le ministère de l'Environnement des Transports le DETLR.

laisser apparaître un fossé trop important entre eux et ceux qu'ils représentent, sauf à perdre de leur crédibilité aux yeux de leurs partenaires. Contraints à cet exercice plus ou moins acrobatique, ils évitent, du même coup, les facilités de la représentation protestataire ou la facilité de la consultation sans conséquence (*tokenism*). Cela nous conduit pour localiser cette pratique partenariale anglaise au troisième niveau de l'échelle d'Arnstein. Soit au premier niveau du pouvoir citoyen, le niveau six, celui à partir duquel il devient légitime de parler de participation.

Conclusion : intérêt général ou bien commun.

Comment expliquer que la participation soit en France un exercice plus incantatoire qu'effectif alors que, dans les pays anglo-saxons, elle relève d'un impératif pragmatique ? Probablement en raison des notions qui servent de référence à l'action publique dans son cas et dans l'autre. Nous utilisons la formule de l'intérêt général en France alors que les anglo-saxons préfèrent celle de bien commun. A première vue, la différence peut paraître mince. Mais c'est en voyant comment elles sont mobilisées dans un cas et dans l'autre que nous comprendrons la manière dont la participation peut constituer en France une exigence théorique suivie de peu d'effets pratiques tandis que c'est exactement l'inverse qui se produit aux Etats-Unis ou en Grande-Bretagne.

L'intérêt général constitue en France une sorte de substitut de la volonté générale chère à Rousseau. Que cette volonté générale soit introuvable et que toute consultation démocratique serve à le rappeler n'empêche que l'expression elle-même persiste étonnamment dans le vocabulaire politique républicain. Manière donc de dire la supériorité de la République sur la démocratie, de faire de tout représentant de la première une personne capable de dépasser, de transcender, les positions partisans que suscite la seconde. Mais enfin, point trop n'en faut abuser lorsqu'on veut gouverner et mieux vaut faire appel à son produit dérivé : l'intérêt général. Car l'existence de celui-ci paraît moins improbable. Ne serait-ce qu'en raison de la présence d'une technocratie issue de grandes écoles, pur produit de l'élitisme républicain, qui s'estime en charge et en capacité d'énoncer le contenu de cet intérêt général. Il en va encore ainsi malgré l'affaiblissement de cette élite et la perte d'évidence de son savoir faire supposé. S'agissant des élus, ils placent cette notion d'intérêt général au cœur de leur propos et la proclament à la base de leur action. Quand on observe concrètement l'usage qu'ils en font, on comprend assez vite pourquoi elle constitue la cause de la faiblesse de la participation effective tout en faisant de celle-ci l'objet d'une incantation persistante. Pourquoi la participation est-elle si peu effective en France ? Parce que ceux qui veulent « participer » et qui ne s'inscrivent pas dans le schéma préféré des décideurs seront vite perçus et dénoncés comme les défenseurs de leurs intérêts privés face au souci de l'intérêt général dont se parent les décideurs publics. Pourquoi, malgré une si piètre pratique, voue-t-on un tel culte à la participation ? Parce qu'elle renvoie au rêve d'obtenir une confirmation unanime de la décision politique par un citoyen invité comme tel à participer et, pour le coup, à abandonner le souci de ses intérêts privés, de ses opinions préconçues, pour apporter son aide à l'action et apporter à celle-ci la vraie légitimité de l'expression d'une volonté générale de facto. Rêverie toujours déçue, comme il se doit. La plainte de l'élu expliquant au sociologue les efforts qu'il produit pour réaliser la participation la plus large possible et sa déception devant la remontée des intérêts particuliers est une véritable ritournelle.

Le bien commun se distingue de l'intérêt général en deux points principaux. Le premier tient à ce qu'il relève d'une recherche concrète au nom d'une présupposition plus ou moins métaphysique. Au lieu de s'opposer aux intérêts particuliers, il cherche à les relier, à établir entre eux un accord qui les traverse. Il ne prétend pas les fusionner, les fondre dans une entité supérieure, mais trouver un point d'accord, un bénéfice pour chacun qui justifie qu'il renonce à faire plutôt valoir le préjudice relatif qu'il encourt du fait d'une action projetée. En second lieu, cette notion n'efface pas, dans la pratique anglo-saxonne, la distinction entre ceux qui ont les moyens de décider (le pouvoir, l'argent) et ceux qui sont concernés par l'action projetée. Les premiers, ceux qui disposent du pouvoir, les *shareholders* (littéralement, les actionnaires) ont simplement un intérêt explicite à ce que les seconds, les *stakeholder* (ceux qui sont partie prenante) entrent dans le jeu afin que la définition concrète de l'action corresponde aux mieux à leurs attentes, ne se révèle pas, après coup, comme un investissement non rentable. Le partenariat constitué par ces deux types d'acteurs ne les place pas sur un plan d'égalité fictif ni ne les réunit pour les seuls besoins de la photo de groupe. Il s'agit de réaliser un accord. Cela peut prendre du temps, nécessiter des négociations. Celles-ci peuvent échouer. Auquel cas le détenteur du pouvoir municipal et les autres *shareholder* prennent leurs responsabilités. Ils savent ce qu'ils perdent et décident en conscience, prenant ainsi date avec les électeurs pour être jugés sur ce qu'ils ont fait ou n'ont pas fait. Ils n'agissent pas, sûrs de leur fait, mais dans l'espoir de la réussite comme au risque d'un échec dont ils ne peuvent se prémunir par un habit de lumière comme l'est chez nous l'intérêt général.

On voit bien ainsi, par la distinction entre bien commun et intérêt général, l'efficacité pratique de la participation dans les pays de culture anglo-saxonne et son aspect plus rhétorique qu'effectif en France. Reste pendante une question : pourquoi persistons-nous dans une attitude aussi peu pragmatique en cette matière ? La réponse, nous l'avons déjà quelque peu esquissée, mais elle mérite d'être soulignée. Elle tient à ceci que nous cherchons dans la participation beaucoup plus une légitimation de la décision qu'une mobilisation pour l'action. Nous désirons une démocratie participative, manière de dire que nous voulons associer les citoyens à la prise de décision, tout cela sur fond d'une tradition qui emprunte à Rousseau, au contrat social qui relie la souveraineté de chaque citoyen à celle de tous les autres, laquelle tradition avait ressurgi, comme on sait, sur le vocable d'autogestion dans les années soixante-dix. Cette démocratie participative diffère fondamentalement de la participation démocratique, laquelle conserve les modalités de mise en œuvre de l'action une fois celle-ci décidée quant à son principe. Pourquoi ne pourrait-on pas réaliser simultanément les deux formes d'alliance entre démocratie et participation, demandera-t-on ? Pour une raison qui tient à la temporalité précisément. Car autant la décision renvoie à la délibération et celle-ci à la durée, à l'épreuve de la durée, à un certain détachement vis-à-vis de l'action sans en dégager les leçons venues avec le temps, comme l'a fort bien démontré Bernard Manin, autant l'action s'inscrit dans le registre de l'espace, du plus grand espace social possible pour déployer au maximum son efficacité. Le registre de la décision relève de la délibération et ne peut s'accommoder de la participation sauf à perdre la capacité de retrait nécessaire à la prise en compte des effets de la durée. En ce sens, la démocratie participative constitue autant une gêne pour la décision que la participation démocratique fournit un avantage pour l'action.