

# LA PARTICIPATION DES HABITANTS :

## REFLEXION ET QUESTIONNEMENTS

---

DOCUMENT REALISE A PARTIR  
DES TRAVAUX DES GROUPES DE REFLEXION

MARS 2000



Observatoire Régional de l'Intégration  
et de la Ville, Alsace

1 rue de la course ■ 67000 Strasbourg

■ tél: 03 88 14 35 89 ■ fax: 03 88 21 98 31

■ mel: [oriv.alsace@wanadoo.fr](mailto:oriv.alsace@wanadoo.fr)

■ site: [www.oriv-alsace.org](http://www.oriv-alsace.org)

## SOMMAIRE

|  |    |
|--|----|
| ♦ CONTENU ET MODALITES D'ELABORATION DU DOCUMENT .....   | 3  |
| ♦ DEFINITION DE LA PARTICIPATION OU DE QUOI PARLE-T-ON ? .....   | 4  |
| ♦ DIVERSITE DES DEMARCHES PARTICIPATIVES / MULTIPLICITE DES FORMES DE PARTICIPATION.....                   | 6  |
| ♦ CONSTATS - PERCEPTION GENERALE PAR RAPPORT A LA PARTICIPATION.....                                       | 7  |
| ♦ PREALABLES ET CONDITIONS NECESSAIRES AUX DEMARCHES PARTICIPATIVES ...                                    | 8  |
| • CONSTRUIRE SUR LE LONG TERME – LA NECESSITE DU TEMPS .....   | 8  |
| • PARLER DE LA MEME CHOSE, S'ENTENDRE SUR LE SENS DE LA DEMARCHE.....                                      | 8  |
| • METTRE EN PLACE DES REGLES DEFINISSANT LES MODALITES DE PARTICIPATION .....                              | 9  |
| • DEVELOPPER L'INFORMATION .....   | 9  |
| • FAVORISER ET DEVELOPPER L'ECOUTE .....   | 10 |
| • ECOUTER ... MAIS AUSSI PRENDRE EN COMPTE .....   | 10 |
| • PROPOSER LA PARTICIPATION EN AMONT DES PROJETS .....   | 11 |
| • SE DONNER LES MOYENS (HUMAINS, TECHNIQUE ET FINANCIERS) .....  | 11 |
| • ETRE DANS LES CONDITIONS D'UNE REFLEXION ET PARTIR DE LA QUOTIDIENNETE .....                             | 12 |
| • CREER UNE CONFIANCE RECIPROQUE ENTRE LES DIFFERENTS ACTEURS .....  | 12 |
| • PARTICIPER SUPPOSE UN CHANGEMENT D'APPROCHE DES INDIVIDUS .....  | 13 |
| ♦ MODES D'INTERVENTION - COMMENT FAVORISER LA PARTICIPATION ET DONNER UNE PLACE AUX HABITANTS .....        | 14 |
| • S'APPUYER SUR L'EXISTANT AVANT DE CREER DES STRUCTURES SPECIFIQUES.....                                  | 14 |
| • REPERER LES FORMES DE PARTICIPATION INFORMELLES.....   | 14 |
| • METTRE EN RESEAU LES ACTEURS : OPTIMISATION DE LA PARTICIPATION ET/OU PREALABLE A LA PARTICIPATION ..... | 15 |
| • APPUYER ET FORMER LES HABITANTS ORGANISES OU NON.....  | 15 |
| • APPUYER ET FORMER LES PROFESSIONNELS DANS LEURS PRATIQUES .....  | 16 |
| • FAVORISER LA CONSTRUCTION D'UNE PLACE SPECIFIQUE DES PROFESSIONNELS .....                                | 16 |
| • RECOURS A UN TIERS ET DEVELOPPEMENT D'UNE CAPACITE D'EXPERTISE.....                                      | 17 |
| • RENFORCER LES RELAIS ASSOCIATIFS OU INDIVIDUELS.....   | 18 |
| ♦ QUESTIONS POSEES A LA PARTICIPATION .....  | 19 |
| • PARTICIPATION ET NOTIONS DE REPRESENTATIVITE, DE LEGITIMITE .....  | 19 |
| • PARTICIPATION ET INTERET GENERAL.....  | 19 |
| ♦ LIMITES INTRINSEQUES AUX DEMARCHES PARTICIPATIVES .....  | 21 |
| • NE PAS TOUT ATTENDRE DE LA PARTICIPATION .....   | 21 |
| • LA PARTICIPATION N'EST PAS UNE FIN EN SOI .....  | 21 |
| • RISQUE D'USURE OU D'ESSOUFFLEMENT DES DEMARCHES PARTICIPATIVES .....                                     | 21 |
| ♦ ENJEUX DE LA PARTICIPATION .....   | 22 |
| • LES DEMARCHES PARTICIPATIVES : UNE POSSIBLE TRANSFORMATION DES INSTITUTIONS ?.....                       | 22 |
| • LA PARTICIPATION : EMANATION DU COLLECTIF ET/OU FAVORISANT LE COLLECTIF ?.....                           | 22 |
| • LA PARTICIPATION : UN OUTIL D'EFFICACITE POUR L'ELABORATION DE PROJETS ? .....                           | 23 |
| • LA PARTICIPATION : ELEMENT DE CONTRE-POUVOIR ? .....   | 23 |
| • LA PARTICIPATION COMME REVELATEUR ?.....   | 24 |
| • LA PARTICIPATION : REPOSITIONNEMENT DES DIFFERENTS ACTEURS ?.....  | 24 |
| ANNEXE - GROUPES DE REFLEXION .....  | 26 |

## ♦ CONTENU ET MODALITES D'ELABORATION DU DOCUMENT

• L'Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville (ORIV) a organisé, le 21 janvier 1999 à Mulhouse, une première rencontre régionale sur la « participation des habitants ». A l'issue de cette journée, il a été décidé la mise en place de groupes de réflexion pour poursuivre les investigations dans ce domaine.

Il s'agissait, dans le cadre des trois groupes mises en place -un sur chacune des trois grandes villes alsaciennes à savoir Strasbourg, Colmar et Mulhouse-, de permettre la co - production collective d'une réflexion sur le thème de la participation.

→ La liste des personnes ayant contribué à ce travail se trouve en annexe, page 26.

Chaque groupe, tout en privilégiant un angle d'approche spécifique, a interrogé les mêmes problématiques à savoir :

- Pourquoi favoriser la participation des habitants ?
- Quels en sont les enjeux ? Comment se posent - ils pour les différents acteurs ?
- Quels sont les moyens ou conditions permettant sa mise en œuvre ?
- Comment favoriser la prise de parole des populations les plus éloignées de la vie publique ?

• Les constats et les réflexions issus de ces groupes ont servi de base à l'organisation de la deuxième rencontre régionale sur ce thème et ont permis la réalisation de ce document.

**Ce document constitue, en effet, une synthèse des préoccupations et des échanges issus des réunions de ces trois groupes.**

Elle permet de mettre en avant un certain nombre de questionnement mais aussi fait état d'une perception partagée des enjeux relevant de la « participation des habitants ».

Ce document rend donc compte des aspects abordés lors des différentes réunions et ne saurait être exhaustif par rapport au sujet traité. Par ailleurs, les points abordés le sont sous l'angle d'approche retenu lors des échanges.

**Il s'agit bien à travers cet écrit, fruit d'une réflexion collective, de produire une contribution, datée et limitée, conçue comme une contribution au débat, une « matière à penser ».**

## ◆ DEFINITION DE LA PARTICIPATION OU DE QUOI PARLE-T-ON ?

Note : cette partie n'est pas seulement le fruit d'une réflexion co-produite dans le cadre des groupes de travail précédemment évoqués mais s'appuie sur des éléments d'un document (Livre blanc produit par l'ORIV sur la base des réflexions en amont du 1<sup>er</sup> Forum de la Démocratie Locale sur Strasbourg en Juin 1999) remis en amont de l'organisation des groupes.

- La France fonctionne sur la base d'un système de **démocratie représentative**. Le peuple délègue le pouvoir de décision en élisant des représentants, sur la base d'un programme. Dans ce cadre, les électeurs ne pourront manifester leur accord ou désaccord avec la politique menée qu'au moment des échéances électorales. Cette pratique encourage les citoyens, en dehors des périodes électorales, à s'en remettre aux élus pour les affaires de la cité.

Dans le modèle de **démocratie directe**, la décision est prise directement par le peuple au moyen d'une assemblée ou d'un référendum.

La **démocratie participative** s'est développée en réponse aux limites temporelles (échéances électorales) et catégorielles (les étrangers sont exclus du vote) de la démocratie représentative et compte tenu d'une demande de plus en plus forte de certains acteurs (habitants ou associations) à participer à la vie de la cité. La démocratie participative repose sur la **participation de tous les "citoyens"**, entendus **au sens large des habitants de la cité**.

Mais la démocratie participative présente, elle aussi, des limites dans la mesure où elle peut être le fait d'une minorité organisée, formée et apte à prendre la parole. Elle peut donc se focaliser sur la défense d'intérêts corporatifs et maintenir ou renforcer les inégalités.

- Le terme "participation" trouve son origine dans le latin "particeps" signifiant *qui prend part*.

Classiquement la participation peut revêtir des formes diverses. Elles peuvent être classées de manière progressive, de la forme impliquant le moins les habitants à la forme la plus « aboutie » : l'information (qui est plus une condition préalable à toute forme de participation), la consultation, la concertation et la cogestion.

La **consultation** se limite à « *prendre l'avis de quelqu'un, s'adresser à lui pour un conseil* » sans pour autant tenter de trouver un accord.

La **concertation** repose, quant à elle, sur « *un échange d'idées en vue de s'entendre sur une attitude commune* ». Il s'agit là aussi de prendre l'avis des partenaires pour, ensuite, tenter de trouver ensemble un accord (ce qui ne signifie pas sa validation mais l'intégration de celui-ci dans la réflexion). Elle peut avoir, dans certain cas, un caractère obligatoire et réglementé - enquête publique, plus généralement dans le domaine de l'urbanisme -.

Enfin la **cogestion, codécision** est entendue comme « *une participation directe à la prise de décisions de l'ensemble des acteurs* ».

- Compte tenu de ces éléments et après discussion, **il est apparu que ce qui était en jeu**, pour les acteurs en présence, et au-delà des débats sur le ou les sens du terme « participation », **c'est la question de la « place des habitants » et plus largement celle de la citoyenneté.**

Par ailleurs, en limitant la question au terme de participation des habitants, le risque était de se cantonner dans une approche trop « technicienne » dans la mesure où l'émergence de cette problématique est fortement liée à la Politique de la Ville.

- Poser la question de la participation, ne limite pas les discussions autour de la prise de parole ou de l'implication dans des démarches de projet. La participation ne réside pas seulement dans la prise de parole, elle se retrouve aussi dans les actions menées en commun, entre habitants et professionnels (idée de co-action).

## ♦ DIVERSITE DES DEMARCHES PARTICIPATIVES / MULTIPLICITE DES FORMES DE PARTICIPATION

Les expériences et les échanges ont fait ressortir l'idée qu'il n'existe pas de modèle-type de participation.

Le terme de « participation » peut renvoyer, en fait, à des formes et des démarches très différentes telles que : la concertation autour d'un projet ficelé ; le recueil des besoins en amont de la définition d'un projet ; la participation aux actions menées sur les quartiers, comme les fêtes, les pétitions, etc.

Les formes varient selon l'objet abordé.

**Ainsi la participation peut avoir des acceptations différentes suivant le cadre dans lequel elle s'inscrit :**

- dans le cadre de la modernisation des services publics, elle prend forme dans le rapport des professionnels aux usagers ;
- dans une dimension plus psychologique, elle s'apparente à une réhabilitation intersubjective de l'individu, c'est-à-dire qu'elle consiste à le valoriser par la réalisation collective d'une production de sens, de projet ;
- dans une dimension politique, elle réside souvent dans une participation aux instances mises en place (comité de quartiers, conseils de jeunes, etc.).

**La participation peut également relever de deux logiques différentes.**

Pour les conseils consultatifs (de jeunes, de citoyens, d'étrangers...), la participation est sollicitée par le pouvoir, les citoyens y viennent sans projets précis, et l'objectif de ces structures est de construire quelque chose ensemble.

Par contre, la mobilisation d'association sur des domaines spécifiques traduit une motivation citoyenne sur une question précise, et la construction au préalable d'un projet sur cette question. La différence principale entre ces deux types de participation relève donc de l'initiative (l'Etat pour les uns, l'association pour les autres).

Pour rendre compte de ces deux types de démarches, on parle le plus souvent de :

- **démarche ascendante** : les habitants et/ou les associations mettent en place ou sollicitent l'organisation de réunions, de moments d'échanges autour d'un projet, face à une difficulté ;
- **démarche descendante** : sollicitation plus globale dans le cadre d'instances de quartier ou de réunions du Maire à l'initiative d'une collectivité.

**Par ailleurs, le moment, le lieu et l'objet de la participation influencent également sur la forme, individuelle ou collective, de la participation.**

- Toutefois, une participation individuelle ne revêt pas le même sens politique et social que la participation d'un groupe d'habitants organisés. Cette différence de sens entraîne des différences de mise en œuvre importante.

## ♦ **CONSTATS - PERCEPTION GENERALE PAR RAPPORT A LA PARTICIPATION**

- On se situe, notamment dans le domaine de la Politique de la Ville, dans un processus d'incitation à la **participation des acteurs, en particulier des habitants**, prenant souvent la forme d'une véritable injonction.

En effet, cette demande s'accompagne rarement d'une clarification du terme ou de propositions concrètes. Par ailleurs, et c'est un des dangers de l'approche de cette question par le biais de la politique de la ville, le discours a tendance à se centrer sur les quartiers dits sensibles.

- Par ailleurs, **cette injonction (de part son existence même) laisse supposer qu'il n'y a rien de fait dans ce domaine ou que rien n'existe.**

Or la réalité est différente si on se propose de la regarder sous un autre angle d'approche.

En effet, les habitants [surtout ceux dont on dénonce le déficit de participation !] ne s'expriment ou ne participent pas ou peu aux structures institutionnalisées (type instances participatives de quartiers).

Par contre, ils s'impliquent, s'expriment, participent à de nombreux lieux d'expression ou d'animation (association, structures, vie de quartier) existants, repérés ou non. Mais ils fonctionnent souvent sans lien avec les instances décisionnelles où la demande de participation est exprimée.

Au-delà de ce décalage entre instances « légitimes » et expressions plus diffuses, les constats soulignent également l'inadaptation ou l'inadéquation des structures institutionnalisées. Elles s'expriment dans un premier temps par des problèmes de fonctionnement (en terme d'horaires ou de disponibilité) mais aussi dans les modes de prise de parole (intervention orale dans un lieu public).

- La participation, lorsqu'elle existe, **semble toucher des publics qui ne sont pas ceux visés initialement** [on relève par exemple la faible implication des jeunes] et ce sont **toujours les mêmes personnes qui s'investissent**. Cette situation entraîne dans certains cas à un essoufflement des acteurs engagés dans des démarches participatives.

- **La sollicitation à la participation recouvre des champs multiples.**

L'individu est interpellé dans ses multiples dimensions : à l'école, au sein d'un syndicat de locataires, d'associations... dans ces cas, on considère l'individu non pas comme un habitant en général mais comme un parent, un syndicaliste, un locataire, un membre ou un militant.

## ♦ PREALABLES ET CONDITIONS NECESSAIRES AUX DEMARCHES PARTICIPATIVES

Les discussions ont permis de faire émerger **des principes, des pré-requis pouvant permettre de produire collectivement ou de favoriser la mise en œuvre de la participation.**

- **CONSTRUIRE SUR LE LONG TERME – LA NECESSITE DU TEMPS**

**La participation, pour être effective, nécessite du temps.**

Cette nécessité est ressentie à plusieurs niveaux, dans différents domaines :

- l'information et la communication
- l'établissement d'une relation effective
- la construction d'une connaissance partagée
- la reconnaissance entre acteurs
- le montage des actions
- les différents processus de validation...

Le paradoxe réside dans la nécessité, dans le même temps, que la démarche participative reste limitée dans le temps, car les habitants se lassent assez vite. Se posent dans ce cas les difficultés de gestion entre le temps des habitants, celui des élus, celui des professionnels qui ne coïncident que rarement.

- **PARLER DE LA MEME CHOSE, S'ENTENDRE SUR LE SENS DE LA DEMARCHE**

La discussion a fait apparaître que souvent les professionnels sollicitent les habitants or ceux-ci n'ont pas forcément envie de participer et dans l'éventualité d'une participation les intérêts risquent d'être différents. **La réussite d'une dynamique participative réside dans la prise en compte de ces engagements différents et dans la capacité de favoriser leurs convergences.**

Pour que la participation soit efficace, il faut que l'on puisse définir collectivement l'objet de la participation : Sur quoi souhaite-t-on participer ? Comment est appréhendé cet objet par les différents interlocuteurs ?

Il s'agit tout à la fois d'**identifier et de différencier les attentes des différents interlocuteurs** : à savoir habitants, professionnels, institutionnels (Etat, municipalité)...

En fait, avant toute intervention ou action intégrant une démarche participative, **il faut se demander « à quoi ça sert ? », « qu'est-ce qui se joue ? » « qui doit participer ? » « et pourquoi ? ».**

Il est en effet nécessaire de se poser **la question du sens** (à quoi ça sert et pour qui ?).

Il faut également **porter une attention particulière aux termes utilisés** (exemple : s'agit-il de « faire participer les habitants » ou « de donner la possibilité aux habitants de participer » ?), définir ce que recouvre pour chacun la notion de « participation » avant de s'engager.

En parallèle, un travail sur **les préjugés** (notamment ceux des professionnels) devrait être engagé en ce qui concerne leurs visions certains habitants.

- **METTRE EN PLACE DES REGLES DEFINISSANT LES MODALITES DE PARTICIPATION**

Au-delà de la définition du sens de la démarche ,et afin que chacun puisse trouver sa place dans une démarche participative, **il est important de déterminer en préalable à la démarche et de manière collective des règles claires** de fonctionnement. Elles concernent globalement les modalités de fonctionnement : durée, rôles respectifs, mode de communication, modes d'interpellation ou de recours....

Pour comprendre les raisons et les enjeux de la participation des habitants dans le domaine de la politique de la ville et de la vie de la cité, il est intéressant de regarder ce qui se pratique dans d'autres domaines de la vie sociale. Ainsi, dans le monde de l'entreprise, des règles précises existent et régissent le dialogue social. Dans le domaine des loisirs, dans certaines associations, telles que les clubs sportifs, la participation des jeunes, des licenciés est, par contre, peu répandue et nullement incitée.

► *Dans un cadre différent, le domaine des entreprises, des formes de participation ont été mises en place et fonctionnent de manière efficace. Dans un monde non démocratique (on élit pas le chef d'entreprise), les salariés disposent pourtant de possibilité de formation, d'appel à des experts (pour les plans de licenciement, etc.). De plus, du temps est dégagé pour certaines personnes afin d'assurer leur participation. La différence principale semble résider dans l'existence d'un droit du travail, qui régit les dispositions à mettre en place, alors que la participation des habitants reste liée à la volonté des élus.*

- **DEVELOPPER L'INFORMATION**

La capacité à participer à une démarche ou plus largement à s'impliquer dans la vie de la cité<sup>1</sup> suppose de **disposer d'un minimum d'informations**. Cet aspect constitue le premier préalable de toute forme de participation et détermine la place que les habitants peuvent prendre.

Par ailleurs, **l'information doit être continue**, dans la mesure où elle doit accompagner les habitants durant toutes les phases.

Elle doit par ailleurs être **adaptée aux différents publics**.

---

<sup>1</sup> La notion de « cité » telle qu'elle est utilisée dans ce document renvoie à la notion de ville au sens large.

- **FAVORISER ET DEVELOPPER L'ECOUTE**

La participation nécessite, de la part des professionnels, **une capacité d'écoute, de compréhension d'une parole** pas forcément « formatée ».

Cette parole peut s'exprimer dans des lieux qui ne sont pas traditionnellement reconnus comme des lieux de « participation » (c'est à dire hors des comités de quartier, des instances de consultation, etc.). Les professionnels doivent donc apprendre à comprendre cette parole, car c'est une forme de participation tout aussi « honorable » que celle des structures reconnues. Cependant, cette parole apparaît souvent déplacée et peu constructive. Les professionnels semblent avoir certaines difficultés à la prendre en compte en tant que telle, à rechercher, derrière la forme, le contenu et le message que leur adresse les habitants.

➔ *La prise en compte de cet aspect nécessiterait la mise en place, pour les professionnels et les techniciens, de formation à l'écoute, à la compréhension, à la prise en compte d'une parole qui ne paraît pas constructive de prime abord.*

- **ECOUTER ... MAIS AUSSI PRENDRE EN COMPTE**

**Il faut faire en sorte que la parole des habitants soit entendue.** Il apparaît, en effet, que la parole des habitants est rarement prise en compte, et ce même si la demande de participation émane des pouvoirs publics.

L'appel à la participation des habitants nécessite une réponse en retour. En effet l'absence de résultats concrets, de conséquences réelles, de retour, entrave la participation future (les habitants n'en percevant plus l'utilité). La réponse ne doit pas être forcément de l'ordre de l'action ou de l'approbation, mais elle doit marquer que la question, les problèmes soulevés ont été entendus et compris, que le pouvoir en « prend acte ».

Pour les professionnels, qui s'engagent parfois dans des démarches directes auprès des habitants (rencontres individuelles pour cerner des besoins, etc.), cette absence de prise en compte les délégitime, les met en porte-à-faux par rapport aux citoyens.

**La participation des habitants doit donc reposer sur une réelle prise en compte de leur parole**, sous peine de placer les professionnels dans une situation difficile et de décrédibiliser les instances de participation.

Il doit s'agir **d'une réponse politique (et pas seulement technique)**. De même, lorsque le problème est trop complexe, il ne faut pas hésiter à reconnaître qu'on ne sait pas y répondre, pour poser les jalons d'une réflexion collective sur le sujet.

Ce qui est en jeu c'est **la question de la réciprocité**. Pour que les personnes, quelles qu'elles soient, aient envie de s'impliquer, il faut qu'elles aient le sentiment que cela serve à quelque chose, qu'elles sont entendues. Même si la réponse (retour d'information,

décision...) qui peut être apportée est une réponse d'attente, d'impossibilité (importance de l'explication).

- **PROPOSER LA PARTICIPATION EN AMONT DES PROJETS**

Pour donner du contenu à la participation et afin qu'elle ne soit pas qu'une caution (validation a posteriori d'un projet), il **s'agit de proposer des projets pouvant être « travaillés » collectivement** (disposant d'une marge de manœuvre).

Trop souvent, les projets soumis aux habitants sont déjà « bouclés », ne laissant qu'une marge de négociation extrêmement faible. Dans ces conditions, une participation réelle est impossible, et les pouvoirs publics risquent de décrédibiliser le rôle même des habitants dans ce type de procédure.

En outre, il serait intéressant de relever la marge de manœuvre que laisse réellement les règlements, les normes de sécurité, etc., ceux-ci étant souvent invoqués comme un frein à la participation. Même s'ils sont contraignants, un espace de discussion semble toutefois pouvoir être trouvé.

L'enjeu est bien que les décisions soient  **négociées et coproduites**  même si cela rend le dispositif plus lourd.

Ces éléments (les obligations et les droits des uns et des autres) doivent pouvoir être intégrés dans lors de l'élaboration des règles.

- **SE DONNER LES MOYENS (HUMAINS, TECHNIQUE ET FINANCIERS)**

**Le coût des actions basé sur de la participation comme celui de toute démarche participative est souvent sous ou mal évalué.**

Au niveau des actions, ne sont pris en compte que les frais directs liés à l'organisation et non le travail en amont de mobilisation.

→ Une expérience relatée lors des échanges en groupe de travail montre que la mobilisation a été possible compte tenu des moyens humains existants (animation) et de l'existence d'un réseau dynamique d'acteurs (notamment associatifs).

Au-delà de l'existence de ce réseau d'acteurs, il semble que l'élément le plus favorable repose sur une habitude de travail collectif (une réflexion avait été engagée antérieurement autour de la gestion des espaces publics). Le succès d'une telle démarche repose sur **la fédération de savoirs-faire mais aussi sur de la mise en réseau.**

Ce constat pose de manière cruciale **la question du développement de ce type de démarche dans de petites communes** où les moyens humains sont limités, les moyens financiers moindres, le réseau associatif absent ou insuffisamment développé, le nombre de structures (relais) faible...

- **ETRE DANS LES CONDITIONS D'UNE REFLEXION ET PARTIR DE LA QUOTIDIENNETE**

La participation ne peut s'inscrire dans des débats purement abstraits. Pour qu'elle puisse prendre sens, **il est souvent nécessaire de partir des préoccupations concrètes**. Cette expression des habitants sur des faits concrets, quotidiens (propreté des trottoirs, etc.) peut servir de base à une discussion plus large, à une implication des habitants sur des sujets plus généraux.

Cet élargissement demande toutefois du temps, de la patience et une « certaine » technique.

Derrière ce préalable, deux aspects sont mis en avant :

- la nécessité de prendre acte du vécu des personnes et de partir de leurs préoccupations individuelles afin d'aboutir à une approche plus collective ;
- la prise en compte des difficultés personnelles et leur résolution dans la mesure où pour s'engager dans une démarche participative, envisager des projets, s'impliquer dans la cité, il faut que chacun puisse disposer du minimum et vivre dans des conditions acceptables.

Le risque d'une démarche participative partant de la quotidienneté est l'enfermement sur le local, les questions relevant de la proximité.

Il convient donc que la participation permette, en partant des questions quotidiennes, de dépasser les problèmes immédiats par le travail collectif, de les inscrire dans une perspective plus large (articuler le local et le global), qui permet de sortir du rapport de force quotidien et d'acquérir des marges d'autonomie et de liberté.

- **CREER UNE CONFIANCE RECIPROQUE ENTRE LES DIFFERENTS ACTEURS**

Les démarches participatives doivent s'inscrire dans une dynamique de dialogue, et non dans un rapport de force, dans du conflit (car pour celui-ci, la question est de savoir qui aura le dessus sur l'autre -il y aura un gagnant et un perdant-).

Mais ceci ne signifie pas que la dimension conflictuelle soit absente : il faut reconnaître l'existence de conflits d'intérêt, la légitimité de ces conflits, pour pouvoir les régler par la confrontation d'idées, la négociation. **La dimension « créatrice », « bénéfique » du conflit n'est pas à occulter.**

Dans l'optique d'une dynamique de dialogue, il faut **renforcer les liens et les relations entre les habitants** par le biais de fêtes de quartier, de lieux d'échanges... mais aussi créer une **confiance réciproque entre les différents acteurs** notamment en intervenant sur les représentations.

Cela suppose que **chaque acteur (y compris les habitants) soit considéré comment porteur de connaissances et qu'il ait la capacité de s'exprimer**. Mais aussi, parallèlement que les professionnels ne se situent pas dans une position moralisatrice.

- **PARTICIPER SUPPOSE UN CHANGEMENT D'APPROCHE DES INDIVIDUS**

En effet, l'injonction à la participation se heurte parfois au mode de fonctionnement de la société. Ainsi, les citoyens sont surtout formés à écouter, à recevoir des conseils.

➔ *C'est le cas, par exemple, des parents qui reçoivent, au cours de diverses rencontres, de nombreux conseils sur la manière d'éduquer leurs enfants.*

*Ce mode de fonctionnement de la société risque d'inhiber les citoyens (leur faisant perdre leur confiance en eux), et d'entraver leur participation : en effet, comment peuvent-ils trouver légitime d'émettre un avis sur des problèmes globaux, touchant l'ensemble de la collectivité, alors même que pour des questions qui les concernent directement (comme l'éducation des enfants), on n'écoute pas leur point de vue ?*

En complément de ces pré-requis, et partant de l'analyse d'une démarche participative il est apparu qu'**un certain nombre d'éléments peuvent être considéré comme des atouts :**

- inscription du projet dans la durée
- présence de structures (centre social implanté sur le quartier) et de professionnels directement impliqués
- existence d'une demande explicite
- mobilisation de « forces vives » implantées localement
- habitude de travail collectif entre les partenaires
- implication forte en terme d'information
- communication adaptée.

## ◆ **MODES D'INTERVENTION – COMMENT FAVORISER LA PARTICIPATION ET DONNER UNE PLACE AUX HABITANTS**

Pour favoriser la participation, dans la perspective des pré-requis évoqués précédemment, il est possible d'agir à deux niveaux : celui des structures et celui des acteurs.

### **INTERVENTION EN DIRECTION DES STRUCTURES**

- **S'APPUYER SUR L'EXISTANT AVANT DE CREER DES STRUCTURES SPECIFIQUES**

La recherche de la participation des habitants doit d'abord passer par la **prise en compte de l'existant**.

Il semble en effet préférable de s'appuyer sur des dynamiques existantes, sur des structures reconnues, avant de créer une « institution » ad hoc. Ainsi, avant de développer les conseils d'enfants, par exemple, il semble intéressant de s'interroger sur la place des enfants à l'école, et la manière d'y favoriser leurs expressions.

➔ *L'absence de prise en compte des dynamiques existantes risque de créer des doublons ou des frustrations : ainsi, quels liens faire entre une demande portée par des jeunes, non structurées en association, et celle qui émane d'une structure tel qu'un conseil de jeunes ? Pourquoi privilégier l'une plus que l'autre ? Comment réconcilier les deux, les faire travailler en harmonie ?*

- **REPERER LES FORMES DE PARTICIPATION INFORMELLES**

On a pu constater que les habitants investissent d'autres lieux que ceux conçus pour la participation. Ils y expriment des attentes, mettent en œuvre des « actions ».

La prise en compte de cette expression et de cette implication supposerait donc un **repérage et une légitimation des nombreux lieux** (formalisés ou non, associatifs ou non) où s'expriment une parole, où s'impliquent des habitants et **une articulation entre les différents lieux et instances**.

Cette démarche devrait permettre notamment de faire émerger la parole des personnes « dites silencieuses » en partant, non pas des instances institutionnelles, mais des lieux d'expression existants.

Il s'agit donc pour les professionnels, sur un territoire donné, **d'identifier les différents lieux**, de les visualiser (lieux de convivialité, associations, groupes de parole...).

Dans un second temps, il s'agit de les « approcher », de voir ce qui y est dit pour ensuite **faire le lien avec les autres lieux**. Les professionnels doivent permettre la **prise en compte de cette parole dans une fonction de relais plus que de porte-parole**.

Parallèlement, il s'agirait de **s'interroger sur les difficultés** (notamment en terme d'inadéquation) qu'ont les instances existantes à jouer leur rôle.

- **METTRE EN RESEAU LES ACTEURS : OPTIMISATION DE LA PARTICIPATION ET/OU PREALABLE A LA PARTICIPATION**

Dans les démarches participatives le premier travail devrait consister dans la **mobilisation des réseaux déjà existants**, des forces en présence, en assurant une liaison et en favorisant les échanges.

Il s'agit de **créer les conditions**, localement, de cette participation, en créant **les conditions de ces échanges**.

Le **travail de mobilisation doit être mené au niveau du territoire** notamment en repérant les processus de fermeture mises en œuvre mais aussi les « inventions », « stratégies » développées par les habitants pour vivre au quotidien. Elles peuvent servir d'appui pour construire la mobilisation.

Cela signifie qu'il est nécessaire de **tenir compte du contexte local**. Les différences de situation entre les villes peuvent être fortes. Elles peuvent porter sur des aspects structurants : il s'agira de voir, par exemple, comment sont mobilisés les ressources d'une ville, compte tenu de ses caractéristiques (richesse, état de développement) par rapport à un projet. Il faudra également tenir compte du « capital historique » dans le domaine de la structuration collective (existence ou non d'une conscience de classe), dans le domaine socio-éducatif (travail précédemment entrepris).

Il s'agit donc bien de **repérer les potentialités**, d'autant que souvent les difficultés sont relativement similaires d'une ville ou d'un quartier à l'autre.

## **INTERVENTION EN DIRECTION DES ACTEURS**

- **APPUYER ET FORMER LES HABITANTS ORGANISES OU NON**

Au-delà de la prise en compte des paroles, des formes de participation informelles, un travail pourrait être engagé afin de donner la possibilité de s'exprimer dans les lieux de participation.

Pour qu'il y ait participation, et compte tenu des modes actuels de prise de parole possibles (réunion avec prise de parole tour à tour, intervention publique, technicité des propos...), cela suppose, de la part des personnes, **l'acquisition de compétences dans la prise de parole**. Cette difficulté se pose de manière plus forte pour certains publics.

Pour être entendu des techniciens et des politiques, et espérer pouvoir obtenir des résultats, **il est nécessaire d'exprimer ses idées selon une certaine logique**. Or, le citoyen n'est pas formé à exprimer ses attentes, ses opinions dans le langage des pouvoirs publics. Dès lors, il serait souhaitable d'assurer, aux citoyens qui le souhaitent,

**une formation à la prise de parole et à la conduite de réunion.** Cette formation pourrait également transmettre de l'information sur les pouvoirs publics (administrations, collectivités locales). La connaissance ainsi transmise leur permettrait de comprendre le fonctionnement, le mode de raisonnement de ces structures, et, par conséquent, de savoir quand et comment les saisir, voire les interpeller.

- **APPUYER ET FORMER LES PROFESSIONNELS DANS LEURS PRATIQUES**

La nécessité de formation des habitants (à la prise de parole, mais aussi à la connaissance du fonctionnement administratif) **s'accompagne d'un impératif de formation en direction des professionnels.** L'enjeu réside dans le développement d'une capacité d'écoute et de compréhension de ce que peuvent dire les habitants, « avec leurs mots ».

Il s'agit de ré-interroger les pratiques professionnelles afin que les professionnels aient la possibilité de savoir écouter, comprendre les habitants.

Il s'agit tout à la fois de **former mais aussi d'accompagner les professionnels et largement de les appuyer.**

➔ *La présence de plus en plus fréquente de « jeunes » professionnels (en âge comme en terme de formation et d'expériences professionnelles) dans ce champ d'intervention (médiation, accompagnement...) renforce la nécessité de formations adaptées.*

La contradiction entre ces deux approches (habitants et professionnels) n'est qu'apparente, ces deux approches étant, en réalité, complémentaires (chacun doit chercher à comprendre l'autre).

➔ *Le travail autour du colloque Mulhouse au Futur (mené en 1998, à l'initiative de la Ville de Mulhouse, et qui a reposé sur des échanges avec plus de 500 habitants rencontrés) a fait apparaître ce souci de formation pour les habitants et les professionnels. Les habitants y ont exprimé le besoin de mieux comprendre le fonctionnement administratif (pour mieux l'interpeller) et leur souci de voir certains techniciens plus à leur écoute.*

*A l'occasion de la discussion autour du projet d'agglomération, la Ville de Strasbourg a mis en place un « comité citoyen » chargé de faire des propositions et d'apporter sa contribution au projet. Ses membres, au nombre de 36 (12 titulaires et 24 suppléants), ont été tirés au sort parmi les personnes ayant fait acte de candidature -suite à des encarts parus dans la presse-. Ils siègent pour un an. Le souci de formation est très vite apparu : les membres étaient des citoyens « lambda », sans compétences particulières sur les questions traitées par le projet d'agglomération, et aucune formation ne leur était assurée. Ils avaient cependant le droit d'interpeller tous les services de la Ville pour obtenir des informations. Du coup, chaque membre du comité a travaillé à sa manière, suivant ces compétences et le temps dont il disposait. Aujourd'hui, la restitution n'a pu être que partielle, centrée sur certains thèmes (aménagement, transport, lien social, etc.).*

- **FAVORISER LA CONSTRUCTION D'UNE PLACE SPECIFIQUE DES PROFESSIONNELS**

Au-delà des pratiques professionnelles, les échanges ont également porté sur **la place des professionnels** par rapport à la demande de « participation » des habitants.

L'idée de l'occupation d'une **place spécifique** a été mise en avant. Elle se situerait à la croisée entre **attentes** (exprimées ou ressenties) **des habitants** (à ce niveau la notion d'habitant recouvre une réalité individuelle) **et demande d'intervention de la structure ou institution**. Les professionnels qui se sont exprimés sur ce point conçoivent plutôt leur rôle dans une **fonction de « relais » plus que de porte-parole**.

Les professionnels doivent souvent faire face à une demande qui se situe le plus souvent sur un mode descendant. Or il ne s'agit pas de réfuter cette démarche (elle peut être tout aussi légitime que la démarche ascendante) mais de **clarifier le positionnement des professionnels**.

La participation ne dépend pas uniquement de la volonté de l'élu. L'organisation administrative et la place de certains techniciens en son sein peut également jouer. Ainsi, les chefs de projet « politique de la ville », qui sont chargés, entre autres, d'œuvrer à proximité des habitants et de favoriser leur participation ont parfois les plus grandes difficultés à se positionner au sein de leur commune. Cette difficulté de positionnement au sein de l'administration rend leurs tâches plus compliquées à remplir.

→ *Le principe du co-mandatement de certains de ces techniciens (par l'Etat et la commune) est considéré comme un élément favorable dans la mesure où il les positionne en tiers, entre les habitants et le pouvoir municipal.*

#### • **RECOURS A UN TIERS ET DEVELOPPEMENT D'UNE CAPACITE D'EXPERTISE**

Plus largement, et afin de se situer réellement dans une démarche participative (capacité de proposition, connaissance des enjeux...), **la mise à disposition des habitants ou associations d'un technicien, d'un expert semble souhaitable**.

Sur certains projets où la participation des habitants est sollicitée, l'expression s'avère particulièrement délicate. Quelle parole apportée face aux experts, aux spécialistes de cette question ? Les habitants peuvent alors penser leur parole comme illégitime, sans poids, et donc sans conséquences. Pour y remédier, **il serait envisageable de mettre à leur disposition un technicien, un expert qui leur soit propre** (et qui ne soit pas celui de la ville ou de l'administration). Cela permettrait aux habitants de **bâtir un point de vue tout aussi légitime**, car aussi solide techniquement, que celui des décideurs. Ainsi construit, le point de vue des habitants permettrait d'engager un vrai débat, et participerait de la construction collective du projet.

Dans les modes de participation, l'intervention d'un tiers peut constituer un élément important dans la mesure où elle permet **la reformulation par chacun des attentes et où il peut constituer le garant de la méthode**.

Il peut également jouer une fonction de médiation, dans la mesure où il peut **expliquer les règles de fonctionnement des institutions** (relatives à une commune ou à un bailleur social). L'explication des règles consiste à éclaircir les responsabilités de chacun, les délais retenus pour chaque action, les contraintes encourues...

- **RENFORCER LES RELAIS ASSOCIATIFS OU INDIVIDUELS**

Il n'est pas toujours souhaitable, ni possible, de favoriser la participation de tous. Un certain nombre de relais existent (notamment associatifs) ou ont été mis en place lors de procédures spécifiques (notamment opérations d'urbanisme). Le renforcement de ces relais constitue un autre axe d'intervention.

- Un certain nombre de **structures associatives ont de fait pour mission de favoriser l'expression et d'être composé d'habitants, de jouer un rôle de relais**. C'est le cas des associations de locataires, mais aussi des centres socio-culturels ou encore des associations familiales. Elles semblent être de moins en moins souvent en capacité de le faire.

Pour que ces missions puissent être assurées, il faut leur en **donner les moyens (en terme d'information et de formation)**. En outre, il faudrait, dans certains cas, leur **apporter un soutien technique, s'assurer que la « commande publique » ne participe pas à cet éloignement entre structures et publics** et le cas échéant trouver les modalités d'un partenariat et de méthode renouvelée.

- Ce souci de relais a incité de nombreux organismes à recourir à **des personnes ou habitants-relais**.

Il s'agit, le plus souvent, de personnes pouvant porter les paroles des autres habitants et/ou associations. A ce titre, elles les représentent et souvent assurent la circulation des informations entre les habitants et les instances de participation.

L'émergence de personnes-relais a constitué, aussi, une réponse au problème de représentativité des habitants<sup>2</sup>. Pour les personnes trop éloignées de la sphère publique, les personnes-relais semblent être le seul moyen de les représenter.

Le mode de recrutement des personnes-relais est variable : élections au sein du quartier, d'une association, désignations, appel à la population...

- *Le choix des relais est complexe et nécessite une réflexion approfondie. Sur certaines communes, les postes sont occupés par des « caïds ». Dans ce cas, on ne met plus en place les conditions d'une participation mais on achète la « paix sociale » qui plus est en inversant les valeurs.*

- *La question de la rémunération des habitants ou acteurs associatifs participant à des démarches participatives a été évoquée. Cette question semble interroger les acteurs dans la mesure où les points de vue divergent. Pour certains elles constituent une mise en cause de la notion de bénévolat fondement même de l'esprit associatif.*

---

<sup>2</sup> Le thème de la représentativité est traité plus loin dans le document (cf. page suivante).

## ◆ QUESTIONS POSEES A LA PARTICIPATION

### • PARTICIPATION ET NOTIONS DE REPRESENTATIVITE, DE LEGITIMITE

Parler de participation ou d'implication des habitants reporte souvent le débat sur les questions de légitimité et de représentativité.

Le fonctionnement des instances participative pose la question de la légitimité de ceux qui y participent, à savoir celle des techniciens et des experts, des élus et représentants de l'Etat et enfin celle des habitants.

La légitimité des techniciens serait basée sur la connaissance et le savoir, alors que l'appartenance à une institution conférerait, de fait, la légitimité des élus.

Dans ce contexte, comment se fonde la légitimité des habitants, organisés ou non en association ? Souvent cette question de la légitimité est rapprochée de celle de la représentativité et pose problème.

En ce qui concerne le mode associatif, de plus en plus souvent la représentativité des associations est mise en cause. Les avis sont partagés à ce niveau.

Pour d'autres, les associations peuvent être légitimes à condition que soient organisées au préalable des modalités de participation pertinentes, d'autant plus qu'elles peuvent constituer un poids important par rapport aux autres participants et créer des rapports de force.

La représentativité des habitants est encore plus complexe. On peut considérer que poser cette question sur cette base n'est pas réellement pertinente dans la mesure où la participation de chaque habitant est liée à son engagement personnel.

Enfin, d'autres réfutent l'équation entre légitimité et représentativité en affirmant que tout citoyen a une légitimité pour intervenir indépendamment de son statut.

### • PARTICIPATION ET INTERET GENERAL

La question de ce qui peut faire l'objet de concertation renvoie le plus souvent à la **distinction entre intérêt général et intérêt(s) particulier(s)** étant entendu que la concertation doit s'inscrire dans le cadre de l'intérêt général.

La théorie de la démocratie représentative voit les élus comme capables de dépasser les intérêts particuliers afin de déterminer le bien commun du groupe. Les élus sont, de ce fait souvent, considérés comme les garants de l'intérêt général, or ils ont, eux aussi, des intérêts particuliers à défendre (se faire réélire... ). Cette question reste cependant

très ouverte car l'intérêt général est ou peut-être co-produit et que chaque acteur (associations, habitants) est porteur d'éléments relevant de l'intérêt général. Sachant que ce processus s'inscrit dans le temps et peut parfois être problématique, porteur de conflits qui sont inhérents à l'exercice de la démocratie locale.<sup>3</sup>

La construction de l'intérêt général est intimement liée aux modalités de concertation. Le diagnostic doit être partagé entre les élus, les associations et les habitants. Pour qu'il puisse être réalisé, il nécessite de laisser les habitants s'exprimer dans un premier temps, par rapport à leurs préoccupations particulières, leur vécu. Les habitants sont essentiellement impliqués par ce qui concerne leur quotidien (préoccupations par rapport à leur confort relatif au logement, à la sécurité, à la propreté...). Au-delà, il s'agira de dépasser ces préoccupations afin d'aborder l'intérêt général.

L'intérêt général concerne l'espace public et commun et non l'espace privé et ne doit pas être uniquement défendu par les élus.

La limite territoriale des instances participatives rend difficile l'appréhension de l'intérêt général. Il faut éviter la multiplicité des concertations au niveau local ("le millefeuille local") et favoriser une approche plus globale. Une approche thématique semblerait être plus "républicaine" favorisant davantage l'expression de l'intérêt général.

---

<sup>3</sup> Texte issu du Livre blanc produit par l'ORIV dans le cadre du 1<sup>er</sup> Forum de la Démocratie Locale organisé par la Ville de Strasbourg en juin 1999. Les réflexions présentées sont le fruit d'une démarche collective.

## ◆ LIMITES INTRINSEQUES AUX DEMARCHES PARTICIPATIVES

Ces limites ont émergé de la présentation et de la discussion autour d'expériences menées de participation ou ayant impliqué une participation des habitants.

### • NE PAS TOUT ATTENDRE DE LA PARTICIPATION

Une démarche participative ne peut pas tout résoudre même si elle va contribuer à restaurer des liens.

Les constats relevés soulignent le caractère toujours limité de ce type d'intervention. Ils montrent également qu'il est possible de partir d'un sujet de confrontation et de construire un partenariat à partir du moment où les préalables et les conditions évoqués précédemment ont pu être mis en œuvre.

Par ailleurs, il semble que ces démarches participatives, compte tenu des représentations véhiculées par les différents acteurs, soit plus difficile à mettre en œuvre dans de petites communes où l'interconnaissance est forte et les moyens (humains, techniques et financiers) moins importants.

### • LA PARTICIPATION N'EST PAS UNE FIN EN SOI

Les actions évoquées ont permis de relever que parfois la participation émerge sans vraiment avoir été initialement souhaitée mais comme une nécessité à l'occasion du montage d'une action (« on a fait de la participation sans le savoir »).

### • RISQUE D'USURE OU D'ESOUFFLEMENT DES DEMARCHES PARTICIPATIVES

L'analyse d'expériences ou de montage de projet impliquant une mobilisation des habitants souligne la difficulté de poursuivre de telle démarche sur le long terme.

Si une mobilisation forte s'avère nécessaire pour permettre la mise en œuvre de projet, la fin de l'action risque fort de coïncider avec la fin de la mobilisation.

Cette question de la mobilisation pose, à nouveau, la question de l'inscription de la participation dans la durée. Par ailleurs si le temps est une donnée vitale pour toute construction de dynamique associative, il faut garder à l'esprit la lourdeur générée par certaines formes de mobilisation. Une mobilisation importante ne peut être possible que dans un temps donné. Toutefois toute démarche participative doit prévoir des modalités de poursuite, distinctes selon les périodes, d'une telle dynamique.

## ◆ ENJEUX DE LA PARTICIPATION

Sont regroupés sous la mention « enjeux », un certain nombre d'éléments, de questionnements issus des échanges sur la fonction, les enjeux de la participation.

- **LES DEMARCHES PARTICIPATIVES : UNE POSSIBLE TRANSFORMATION DES INSTITUTIONS ?**

La participation peut être un moyen d'évolution des institutions mais à la condition que **les habitants puissent réellement se constituer en interlocuteur** et donc qu'ils aient la possibilité de ré-interpeller.

La **capacité à ré-interpeller suppose qu'un certain nombre de conditions<sup>4</sup>** soient réunies. Il y a tout d'abord un « **devoir d'information** » **des institutions vers les habitants**. Il s'agit également de « **prendre les personnes pour ce qu'elles sont** ». Travailler sur la participation et la place des habitants c'est donc redonner du **respect et de la dignité**. A ce titre, un travail sur la participation nécessite de ré-interroger les institutions dans la mesure où certaines n'assurent pas correctement leurs missions.

La participation peut favoriser ou s'accompagner d'une évolution du service public conçu effectivement comme **un service en direction du public**.

► *Le mode même d'organisation de l'administration peut inciter (ou non) à la participation des habitants.*

*Ainsi, la ville de Parthenay (10.000 habitants) présente une organisation administrative spécifique, dont la logique repose sur la participation des habitants. En effet, elle ne possède pas de secrétariat général, la coordination étant assurée par des réunions mensuelles entre directeurs et l'implication forte du maire. Du coup, les différents services sont autonomes et responsables. Leur rôle consiste à favoriser, soutenir et fédérer les initiatives des habitants, et à faciliter leur recherche de financement. Ainsi, le service Culture n'organise aucune manifestation en propre, tous les projets étant portés par des associations. Par contre, il les soutient et leur apporte une aide. Cette organisation « participative » peut aujourd'hui s'appuyer sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication, qui lui donne les moyens d'amplifier ce mode d'organisation. Les raisons de cette réussite résident sans doute dans la taille de la commune et dans le contexte historique local, puisque Parthenay est engagé dans une réflexion sur la citoyenneté et le développement local depuis vingt ans.*

- **LA PARTICIPATION : EMANATION DU COLLECTIF ET/OU FAVORISANT LE COLLECTIF ?**

L'idée de participation est intéressante dans la mesure où elle permet de **ré-investir la notion de collectif<sup>5</sup>**.

<sup>4</sup> Aspect évoqué précédemment dans le chapitre sur « préalables et conditions nécessaires à la mise en œuvre des démarches participatives ».

<sup>5</sup> Sachant que par ailleurs, il existe globalement une tendance lourde à l'individualisme qui est en contraction avec le souci de la participation.

**Participer c'est aussi partager** (un point de vue, une analyse...).

Mais le partage d'information ne peut se limiter aux formes collectives structurées en association. Or souvent la notion de collectif est renvoyée à celle d'associations.

Le souci de participation doit permettre **d'assurer la reconnaissance de formes non structurées de participation** : les pouvoirs publics aiment avoir comme interlocuteur des structures bien organisées, bien identifiées. Or, certaines formes d'organisation peuvent s'avérer trop rigides pour permettre une participation active et ouverte. Ainsi, dans certains cas, la forme associative paraît trop structurée, trop institutionnalisée. Dans un autre milieu, comme celui de l'entreprise, des formes de regroupement plus souples, plus temporaires (coordinations) existent et sont reconnues, à côté de formes plus structurées (syndicats).

➔ *Comment assurer la reconnaissance d'un projet porté par regroupement d'individus non structuré, non institutionnalisé ? A trop vouloir faire passer les projets par des structures reconnues, ne risque-t-on pas de scléroser la participation ?*

*Comment accorder des moyens concrets de participation, en terme de temps, de moyens financiers, etc. ?*

- **LA PARTICIPATION : UN OUTIL D'EFFICACITE POUR L'ELABORATION DE PROJETS ?**

Pour les professionnels comme pour les élus, **la participation des habitants peut être un investissement rentable**. En effet, dans certains cas, elle permet de réaliser des projets plus adaptés aux demandes, voire même moins coûteux pour la collectivité.

➔ *Ainsi, un terrain multisport, pensé et réalisé avec les jeunes, s'est avéré à terme beaucoup plus rentable pour la collectivité (l'équipement n'ayant pas fait l'objet de dégradations).*

Les habitants (organisés ou non) sont d'ailleurs appelés à participer au moment où le pouvoir politique est obligé de reconnaître ses limites, notamment face au processus de globalisation, et au pouvoir grandissant de l'économie. Dans un tel contexte, chacun (individu ou même Etat) a moins de pouvoir, moins de moyens d'agir sur son environnement social, économique, écologique ou politique. Dès lors, la participation peut être une réponse adaptée. Elle permet, en effet, de **regrouper différentes forces** (Citoyens, Etat), et surtout de **chercher de nouvelles réponses, qui ne peuvent s'élaborer que par la construction collective...**

Les appels à la participation, à la société civile se font souvent dans de domaines où l'Etat n'intervient pas, ou sur des champs où il ne sait (ou ne veut) pas (ou plus) agir. Ainsi, dans le domaine de la santé (ex. SIDA), c'est la mobilisation des citoyens qui a permis de prendre certaines questions en compte. De même, ce n'est pas un hasard si l'appel à la participation se fait actuellement autour des questions de sécurité et de prévention.

- **LA PARTICIPATION : ELEMENT DE CONTRE-POUVOIR ?**

La participation peut constituer une forme de contre-pouvoir.

Dès lors, elle réclame une véritable culture démocratique. On peut se demander si celle-ci est présente chez tous les acteurs et si ceux-ci sont prêts à favoriser de tels contre-pouvoirs.

➔ *La participation s'inscrit-elle dans une logique de contre-pouvoir, de conflit ou dans une logique de co-production ? Il semble que notre société ne reconnaisse pas le rôle « créateur » que peut avoir le conflit, la confrontation d'idées, de projets, etc. En fait, les deux logiques sont importantes et complémentaires : certaines instances de participation peuvent jouer de rôle de contre-pouvoir, alors que d'autres seront des lieux d'interrogation et de regard « candide » sur les projets.*

#### • LA PARTICIPATION COMME REVELATEUR ?

Pourquoi la participation ? Sur quoi repose l'injonction à la participation, telle qu'elle existe aujourd'hui ? Pourquoi l'Etat, les collectivités locales en viennent-elles à rechercher la participation des habitants ? Dans un souci d'efficacité, suite à l'échec des politiques mises en œuvre ? Dans une logique de recours aux citoyens, lorsque les élus n'ont plus d'idées ? Pour valider, légitimer le projet d'un élu ?

Ces questions semblent sous-tendre l'ensemble des problématiques que soulève la participation des habitants.

Une réflexion sur le rôle de la participation peut éclairer le problème : ainsi, une expérience menée aux Etats-Unis s'est appuyée sur la participation pour résoudre les problèmes d'une commune en proie au reflux industriel. Cette approche a permis l'émergence d'idées auxquels les élus ne s'attendaient pas. Dans ce cas, la participation a permis d'ouvrir le champ des possibles. Ailleurs, la participation peut servir à poser un regard neuf sur les questions, les projets. La participation de personnes non « initiées » peut parfois permettre de poser autrement les questions, qui n'apparaissent plus aux yeux des spécialistes, et de faire émerger les vrais problèmes.

#### • LA PARTICIPATION : REPOSITIONNEMENT DES DIFFERENTS ACTEURS ?

La participation doit-elle être vue comme une nouvelle étape dans la construction de la démocratie, comme la phase de la maturité, ou met-elle en danger l'idéal républicain ? Si les habitants sont invités à débattre tout le temps, de tous les sujets, quel est alors le rôle de l'élu ? Comment administrer les choses ? Ce mode de fonctionnement remettrait en cause les fondements de la démocratie telle que nous la pratiquons.

En effet, en théorie, notre démocratie fonctionne sur une logique électorale : un débat précède une élection qui donne le pouvoir à l'élu de gérer les affaires de la communauté. Plusieurs éléments remettent en cause cette logique : d'une part, le débat avant les élections est souvent tronqué, et d'autre part, la société va au-delà du cadre fixé par le politique (l'ouverture de la société responsabilise plus encore le citoyen).

**La place, la légitimité et le rôle de chacun (élus et citoyens) est un des enjeux fondamentaux de la question de la participation.**

La mise en œuvre d'une participation réelle entraîne forcément la remise en question de la répartition actuelle des pouvoirs entre citoyens, groupes locaux et délégués (élus). En effet, le champ et l'étendue de la participation déterminent ce qui relève d'une gestion « directe » et ce qui relève d'une délégation.

Une réflexion sur le sens et le rôle du travail collectif peut éclairer cette question. En effet, la participation, et le travail de production collective qu'elle engendre, peut permettre de modifier le regard de chacun. Du coup, l'intérêt et la légitimité de cette pratique résident dans la parole collective qui en résulte.

## ANNEXE – GROUPES DE REFLEXION

### FONCTIONNEMENT DES DIFFERENTS GROUPES

**Groupe 1 - Conditions de mise en œuvre des formes de participation des habitants par les habitants et en lien avec les autres structures.**

Ce groupe s'est réuni, à Strasbourg, les 30/09, 18/11 et 29/11. Suivi-animation assuré par Guy GIRAUD et Alexandre FABRY

**Groupe 2 - Modalités de participation de tous les habitants**

Ce groupe s'est réuni, à Mulhouse, les 28/09, 21/10, 27/10 (en présence de Joëlle BORDET) et le 1/12. Suivi-animation assuré par Murielle MAFFESSOLI

**Groupe 3 - Intérêt général et légitimité d'intervention**

Ce groupe s'est réuni, à Colmar, les 18/10, 17/11 et 30/11. Suivi-animation assuré par Elisa TERRIER et Sylvie EMSELLEM

### LISTE DES PERSONNES AYANT PARTICIPE AUX GROUPES (PAR ORDRE ALPHABETIQUE)

|                 |            |  |   |
|-----------------|------------|--|---|
| AKGUL           | Jasmine    | Chargée de mission                           | ASTI  |
| ALBAYRAK        | Ahmet      | Médiateur Interculturel                      | Centre Socio-Culturel « Porte du Miroir »                   |
| AMADIO          | Henri      | Chef de projet                               | Ville de Mulhouse - Contrat de Ville                        |
| AUBERT-DEROBERT | Carole     | Chargée de mission de Quartier               | Ville de Strasbourg   |
| BAUDEMONT       | Michel     | Administrateur                               | ORIV  |
| BECKER          | Danièle    | Animatrice                                   | Centre Socio-Culturel Jean Wagner                           |
| BEHRA           | Valérie    | Conseillère en Economie Sociale et Familiale | Centre Socio-Culturel Jean Wagner                           |
| BERTRAND        | Alain      |  | Direction Départementale de l'Equipement                    |
| BINICI          | Alev       | Médiatrice                                   | Association Sociale et Culturelle de l'Ile Napoléon (ASCIN) |
| BOOS            | Xavier     | Chargé d'études                              | Préfecture de Région Alsace                                 |
| BORDET          | Joëlle     | Psycho-sociologue                            | CSTB  |
| BORG            | Bertrand   | Elève Educateur                              |   |
| BOURAHLA        | Moktar     | Animateur Jeunes                             | Centre Socio-Culturel Pax                                   |
| BOURRIENNE      | Christophe |  | Centre Socio-Culturel Pax                                   |
| BOUVIER         | Delphine   |  | ORIV  |
| CAN             | Derya      | Animatrice                                   | Centre Socio-Culturel Agora                                 |
| CAPRILI         | Dominique  | Trésorier                                    | ORIV  |
| CHAMPEAU        | Myriam     | Conseillère technique et                     | Direction Départementale Jeunesse et Sport du Haut-Rhin     |

## PARTICIPATION DES HABITANTS – QUESTIONNEMENTS

|              |                 | pédagogique                                 |   |
|--------------|-----------------|---|---|
| COLAS        | Christian       | Directeur                                   | Centre Socio-Culturel « Porte du Miroir »   |
| DILL         | Bernard         | Chef de Projet                              | Ville de Lingolsheim                        |
| DREYSSE      | Marie-Dominique |   |   |
| EMSELLEM     | Sylvie          |   | ORIV  |
| FABIAN       | Monique         | Formateur-Consultant                        | Cabinet Le Frêne                            |
| FABRY        | Alexandre       |   | ORIV  |
| FELLY        | Nicole          | Chef du service                             | Conseil Général du Haut-Rhin                |
| FLICKINGER   | Vincent         |   | ADEUS                                       |
| GASSER       | Florence        | Chargée de mission Politique de la Ville    | Sous-préfecture de Mulhouse                 |
| GAUS         | Jacques         | Coordinateur                                | Ville de Mulhouse                           |
| GERARD       | Marie-France    |   | Ligue des Droits de l'Homme - Mulhouse      |
| GIRAUD       | Guy             | Administrateur                              | ORIV  |
| GIUNTA       | Régis           | Chargé de Mission de Quartier               | Ville de Strasbourg                         |
| GOLLNER      | Brigitte        | Responsable - Mission Politique de la Ville | Ville de Mulhouse                           |
| GRAFF-VALLAT | Florence        | Chef de Projet                              | Ville de Mulhouse - Contrat de Ville        |
| GRANDJEAN    | Nadine          | Responsable                                 | Mairie de Lutterbach                        |
| GUYOT        | Sandrine        |   | Ville d'Ensisheim                           |
| HAMPE        | René            | Président                                   | ADIR  |
| ISLY         | Stéphane        |   | Ville de Colmar                             |
| JAECKLE      | Sylvie          | Administrateur                              | ORIV  |
| JUNG         | Yves            | Chargé de mission Politique de la Ville     | Préfecture de Région Alsace                 |
| KAMMERER     | Jean-Claude     | Adjoint au Maire                            | Mairie de Staffelfelden - Espace Génération |
| KARADZIC     | Horia           | Animatrice                                  | CeDDIF « antenne Drouot »                   |
| KUBLER       | Michèle         | Animatrice                                  | MJC - CS Drouot                             |
| LEFRANC      | Brigitte        | Développeur de quartier                     | Colmarienne du Logement                     |
| LEPIEZ       | Astride         | Chef du Service Jeunesse                    | Mairie de Schiltigheim                      |
| MAFFESELLI   | Murielle        |   | ORIV  |
| MALTESE      | Michèle         |   | Comité Citoyen                              |
| MARCHAL      | Jacques         |   | Ligue des Droits de l'Homme - Colmar        |
| MARCHAL      | Monique         |   | Ligue des Droits de l'Homme - Colmar        |
| MEOTTI       | Fabienne        | Chargée de mission                          | ORIV  |
| MILLOUR      | Sylvie          | Chef de projet                              | Ville de Mulhouse - Contrat de Ville        |
| MINET        | Pascal          | Habitant                                    |   |
| MORICE       | André           | Animateur                                   | Centre Socio-Culturel                       |
| MOURU        | Michel          | Agent de                                    | Régie de Bourtzwiller                       |

## PARTICIPATION DES HABITANTS – QUESTIONNEMENTS

|            |           | Développement Social                 |   |
|------------|-----------|--------------------------------------|---|
| MULLER     | Odile     |                                      | DDASS du Haut-Rhin                            |
| NAILI      | Zoubida   | Chef de Projet                       | Ville d'Illkirch-Graffenstaden                |
| NOEL       | Béatrice  |                                      | DRASS   |
| OMEYER     | Christine |                                      | Ville de Kingersheim                          |
| PALMER     | Laurence  | Chef de projet                       | Mairie d'Ostwald                              |
| PARFAIT    | Laurette  | Secrétaire Général                   | Mairie de Staffelfelden                       |
| PARMENTIER | Isabelle  | Chargée de mission                   | Communauté de Communes du Bassin Potassique   |
| REMETTER   | Martine   | Habitante                            |   |
| ROGER      | Daniel    |                                      | Ligue des Droits de l'Homme - Mulhouse        |
| SAENGER    | Martine   | Consultante                          |   |
| SAMSON     | Alain     | Directeur                            | Centre Socio-Culturel Agora de Cernay         |
| SCHMOLL    | Christine | Animatrice                           | Centre Socio-Culturel Wittelsheim             |
| SURMELY    | Claire    | Agent de médiation et de lien social | OPHLM de Sainte Marie-aux-Mines               |
| TERRIER    | Elisa     | Chargée de mission                   | UDAF du Bas-Rhin                              |
| THOMAS     | Claude    | Chargé de mission                    | Habitation Moderne                            |
| WAGNER     | Rudi      | Vice-président                       | ORIV  |
| WEILL      | Sébastien | Agent de Développement Social        | Mairie de Mulhouse - Mission Contrat de Ville |
| WILLINGER  | Gabriel   | Chargé de mission Quartier           | Ville de Strasbourg                           |
| ZDISLAW    | Mita      | Habitant                             |   |
| ZELLER     | Benoit    | Chargé de mission de Quartier        | Ville de Strasbourg                           |