



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE



KIOSQUE ▼

► Questions sociales

L'“impératif participatif” dans la politique de la ville en France et à l'étranger

Lundi 27 juin 2011
de 18h à 20h30

Centre d'analyse stratégique
18, rue de Martignac - 75700 Paris SP 07

► PROBLÉMATIQUE

Centre d'analyse stratégique
18, rue de Martignac
75700 Paris SP 07
Tél. 01 42 75 60 00

www.strategie.gouv.fr

L' "impératif participatif" dans la politique de la ville en France et à l'étranger

En France, la notion de "participation des habitants" est communément associée à la politique de la ville. C'est en effet dans ce domaine que les appels à la participation sont les plus répandus. Il est frappant de constater que, depuis ses débuts, lois et programmes liés à cette politique publique insistent tous sur la nécessaire participation des habitants. Ainsi, récemment encore, le Premier ministre, François Fillon, appelait au développement de nouvelles formes de démocratie de proximité et de participation, et présentait la "non expression dans l'espace public des habitants" comme "l'un des risques pour la vitalité et pour l'harmonie de ces quartiers"⁽¹⁾.

Cet "impératif participatif", plébiscité dans le monde administratif et politique, peut s'incarner de différentes façons, depuis ce qui peut s'apparenter à une opération de communication jusqu'à la recherche d'une démocratisation effective des modes d'élaboration des politiques publiques, en passant par l'encouragement à l'activité associative. Dans ces conditions, les appels renouvelés à la participation nous invitent à analyser les traductions locales de cette exigence et à identifier les bonnes pratiques. D'autant plus que les professionnels de la politique de la ville, les habitants, et même les chercheurs, expriment parfois leur désarroi face au décalage entre les intentions et le constat d'une participation complexe à mettre en œuvre. Les élus locaux, amenés à composer avec les réalités de terrain et une demande croissante de participation de la part de leurs administrés, peuvent s'interroger sur les modalités et le degré optimal de l'association des habitants à la décision publique.

Qu'attend-on au juste des habitants et des élus ? Comment favoriser la coopération effective entre gouvernants et gouvernés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ? Où la France se situe-t-elle par rapport aux autres pays ?

Dans le but d'éclairer la réflexion hexagonale sur ces questions, cette note examine certaines expériences étrangères afin de nourrir les réflexions en cours sur ce sujet. ■

[1] Discours du Premier ministre, prononcé le 25 mai 2010, lors de l'installation du Conseil national des villes à l'Hôtel de Matignon.

► La participation des habitants dans les quartiers français

Un mot d'ordre des politiques publiques depuis la fin des années 1970

Dès la fin des années 1970, la politique de la ville tend à valoriser les ressources des quartiers, en prenant appui sur le potentiel d'engagement civique de leurs habitants. Cette approche, déjà présente dans le programme fondateur Habitat et vie sociale (HVS) lancé en 1977, a été réaffirmée avec force au début des années 1980, par la Commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ)⁽²⁾.

Ainsi, le programme Habitat et vie sociale faisait de la participation des habitants un critère essentiel de sélection des projets et, par conséquent, d'attribution des subventions⁽³⁾. Quant au rapport Dubedout, considéré comme le texte fondateur du développement social des quartiers, il se présentait comme un véritable manifeste pour une transformation démocratique de la gestion des villes, proposant de traiter les "causes profondes de la dégradation physique et sociale de certains quartiers populaires en s'appuyant sur une mobilisation collective de tous ceux qui, à un titre ou à un autre, sont concernés par la vie de ces quartiers, à commencer par les habitants eux-mêmes"⁽⁴⁾. Parmi les dispositifs participatifs érigés en modèle figurait l'opération expérimentale de gestion participative du quartier de l'Alma-Gare, à Roubaix⁽⁵⁾, fortement empreinte d'un idéal d'autogestion populaire⁽⁶⁾.

La participation prônée par le rapport Dubedout s'inscrivait donc dans une logique *bottom up*, transversale

et ascendante, fondée sur le projet territorial et le contrat local. Dans cette perspective, les institutions étaient appelées à favoriser l'auto-organisation de la population en une force sociale et politique, et à valoriser le potentiel des habitants, quitte à prendre appui sur leurs particularismes⁽⁷⁾. Un rapport sur "la présence active des habitants" faisait d'ailleurs l'apologie des potentialités collectives qu'il s'agissait de mettre en valeur⁽⁸⁾. Tout ce qui pouvait contribuer à valoriser l'initiative des habitants et l'image du quartier était encouragé, des événements sur la mémoire des habitants jusqu'aux fêtes de quartier. Cette dynamique s'est concrétisée de multiples façons, à travers les jardins collectifs, crèches parentales, restaurants associatifs et autres lieux de vie soutenus par la politique de la ville, avant de connaître un important développement dans le cadre des métiers dits "de la ville"⁽⁹⁾. On peut aussi citer les expérimentations développées à partir des années 1980 dans l'optique d'une coproduction des services publics avec les habitants dans des domaines comme l'école⁽¹⁰⁾, la justice⁽¹¹⁾ ou la santé⁽¹²⁾.

Certains ont pu lire cette profusion d'initiatives valorisant la créativité des habitants comme l'expérimentation de nouveaux modes de gestion des services urbains⁽¹³⁾. D'autres au contraire y ont vu un moyen de combler de façon plus durable les défaillances du service public⁽¹⁴⁾ et de favoriser la prise en charge par les habitants eux-mêmes de services que les organismes publics ne parvenaient pas à assurer. Quoi qu'il en soit, le thème de la participation des habitants est resté très présent dans l'ensemble des actions de la politique de la ville développées depuis la fin des années 1970 jusque dans la période récente, où le Programme natio-

[2] Kirszbaum T., Epstein R. [2010], *Synthèse de travaux universitaires et d'évaluation de politique de la ville*, rapport remis à l'Assemblée nationale, octobre, p. 39.

[3] Circulaire du 3 mars 1977 relative au fonds d'aménagement urbain et au groupe Habitat et vie sociale.

[4] Dubedout H. [1983], *Ensemble : refaire la ville. Rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation française.

[5] Hatzfeld H. [1986], « Municipalités socialistes et associations. Roubaix : le conflit de l'Alma-Gare », *Revue française de science politique*, vol. 36, n° 3.

[6] Castells M. [1972], *La question urbaine*, Paris, François Maspero ; Bachmann C., Le Guennec N. [1996], *Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers 50 ans de politique de la ville*, Paris, Albin Michel.

[7] Le rapport Dubedout précise que, dans une société « multiraciale », « il n'est pas exclu que certains quartiers trouvent leur identité à travers une dominante ethnique, à l'image de certains quartiers populaires du passé, composés de migrants d'une même région », in Dubedout H. [1983], op. cit.

[8] Commission nationale pour le développement social des quartiers [1982], *Rapport du groupe de travail sur la présence active des habitants*.

[9] Heurgon E., Stathopoulos N. [dir.] [1999], *Les métiers de la ville. Les nouveaux territoires de l'action collective*, Paris, Éditions de l'Aube ; Brévan C., Picard P. [2000], *Une nouvelle ambition pour les villes. De nouvelles frontières pour les métiers*, rapport au ministre délégué à la Ville.

[10] APU (Atelier populaire d'urbanisme) [1983], *Participation des habitants à la conception d'un CÉS adapté à leur quartier*, rapport de recherche pour le Plan urbain

[11] Dourlens C., Vidal-Naquet P. [1993], *L'autorité comme prestation. La justice et la police dans la politique de la ville*, rapport de recherche, Cerpe, Commissariat général du Plan, DIV, IHESI, Plan urbain.

[12] Joubert M. et al. [1993], *Quartier, démocratie et santé*, Paris, L'Harmattan.

[13] CNDSQ [1985], *Ces quartiers où s'invente la ville* ; Kirszbaum T., Epstein R. [2010], op. cit., p. 40 et sq.

[14] Laville J.-L. [1998], « Les services solidaires : une autre construction des services de proximité », in Bonnet M., Bernard Y. [dir.], *Services de proximité et vie quotidienne*, Paris, PUF.

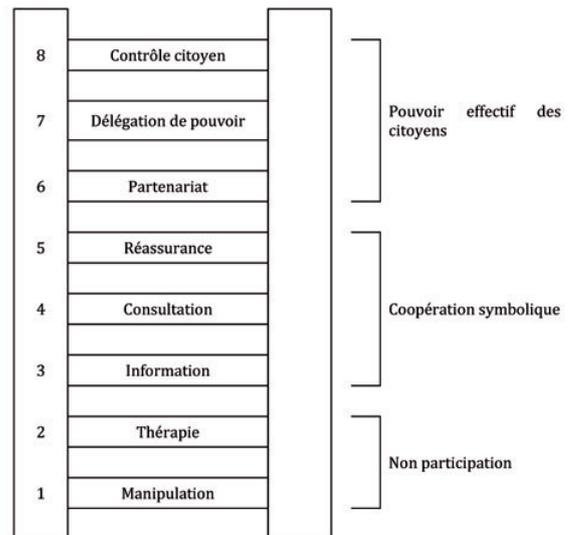
nal de rénovation urbaine, amorcé en 2003, préconise un volet "gestion urbaine de proximité"⁽¹⁵⁾, tandis que le plan Esprit Banlieue, lancé en 2008, déploie dans les communes volontaires des fonds de participation pour soutenir les initiatives de proximité prises par les habitants des quartiers.

Depuis le début des années 2000, avec la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et la mise en place de procédures d'appels à projets, il semble que l'on peut observer une inflexion dans le mode d'élaboration de la politique de la ville. À la lecture des évaluations disponibles de la loi d'orientation et de programmation pour la ville du 1^{er} août 2003, on s'orienterait en effet vers une approche plus descendante, qui changerait l'équilibre des forces entre les administrations centrales et les services déconcentrés, et localement, entre les élus, les techniciens et les habitants⁽¹⁶⁾. Au-delà de ces orientations nationales, les expériences locales et la sensibilité des élus locaux à la participation des habitants varient d'un territoire à l'autre. Qu'en est-il en pratique ?

Les pratiques participatives en France : l'exemple de la rénovation urbaine

Dans le champ de la rénovation urbaine, les formes prises par les dispositifs participatifs apparaissent très variées et associent les membres de la société civile à différents degrés. Plusieurs niveaux d'inclusion des citoyens dans le processus de décision sont discernables, donnant à la société civile un rôle plus ou moins direct dans la définition de l'action publique. Pour apprécier l'intensité de la participation, certains s'appuient sur l'échelle pionnière de Sherry Arnstein (1969), qui distingue huit degrés de participation, allant du pouvoir effectif des citoyens à la non participation, en passant par la coopération symbolique⁽¹⁷⁾.

Échelle de Sherry Arnstein (1969)



Échelle de Sherry Arnstein (1969)⁽¹⁸⁾

L'échelle de Sherry Arnstein permet de hiérarchiser les pratiques dites participatives. Élaboré aux États-Unis en 1969 à la suite des émeutes urbaines des années 1960 et du vote de l'Urban Renewal Act⁽¹⁹⁾, qui conditionnait l'allocation des crédits aux municipalités par le respect d'un ensemble de critères, notamment la participation des habitants des quartiers, cet instrument a connu un réel succès. Permettant d'apprécier la réalité de la participation dans les opérations de rénovation urbaine, cette échelle s'est rapidement diffusée aux États-Unis, et dans de nombreux autres pays⁽²⁰⁾.

Pour Arnstein, on ne peut parler de participation effective des habitants que dans trois cas :

-- le partenariat, qui se concrétise par un partage du pouvoir de décision et de planification des opérations entre

[15] La démarche de Gestion urbaine de proximité est l'ensemble des actes visant à améliorer le fonctionnement global des quartiers, et donc la qualité de vie des habitants, par une gestion concertée au plus près des besoins et des usages.

[16] Epstein R. (2009), *Gouverner à distance. La rénovation urbaine, Démolition-reconstruction de l'appareil État*, thèse de doctorat en sociologie, École normale supérieure de Cachan, p. 14 et sq. ; Lelévrier C. (2010), « Du développement social à la rénovation urbaine : ruptures ou ajustements dans les politiques de la ville », *Recherche sociale*, n° 195, juillet-septembre ; voir aussi les rapports annuels du Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale de la rénovation urbaine.

[17] Arnstein S. (1969), « A ladder of citizen participation », *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 4.

[18] Sherry R. Arnstein était à l'époque directrice de l'institut *Community Development Studies for the Commons*. Elle a exercé différents métiers au cours de sa vie, essentiellement comme consultante en politiques publiques sur les thèmes de la santé et de la participation.

[19] Loi dont le vote faisait lui-même suite aux émeutes sanglantes des années 1963 à 1968 dans des quartiers noirs touchés par des opérations de rénovation urbaine.

[20] Donzelot J. et Epstein R. (2006), « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, n° 326, p. 5-34.

les citoyens et les décideurs, *via* la formation d'instances dans lesquelles ces deux parties sont représentées ;
 -- la délégation de pouvoir, lorsque les citoyens occupent une position majoritaire – ou disposent d'un droit de veto – dans ces instances, qui leur confèrent autorité de décision et responsabilité de rendre compte publiquement du programme ;
 – le contrôle citoyen, lorsque les tâches de conception, de planification et de direction du programme relèvent directement des citoyens, sans intermédiaire entre eux et les bailleurs de fonds^[21].

En France, chaque projet de rénovation urbaine s'accompagne systématiquement de la mise en place de démarches de concertation. Il s'agit d'ailleurs d'une des conditions du versement des financements étatiques de la politique de la ville. Plusieurs travaux révèlent toutefois les limites de ces dispositifs participatifs, en termes de contenu et de portée politique. Selon ces recherches, l'association des habitants au choix du projet et la définition de ses modalités pratiques s'opèrerait au mieux sur le registre de la conciliation, et entamerait rarement la maîtrise de la décision ; le niveau du "pouvoir effectif des citoyens", le plus élevé sur la grille d'Arnstein, ne serait que très rarement, voire jamais, atteint^[22]. C'est ce dont témoigne l'exemple du projet Malakoff-Pré Gauchet à Nantes (voir *infra*), souvent présenté comme l'un des plus participatifs. À défaut d'avoir permis aux habitants de décider du projet retenu, la consultation organisée dans le cadre du Grand projet de ville aurait néanmoins contribué à infléchir les contours et l'ampleur d'un projet choisi non par les habitants mais plutôt par les élus et les représentants de l'État.

Dans la pratique, la participation des habitants renvoie à des réalités très diverses et se heurte à un certain nombre de limites. Même si elle conduit parfois les élus

à modifier le contenu des projets et permet aux habitants d'avoir une certaine prise sur la réalité politique, le pouvoir attribué à ces derniers semble relever plus souvent de l'information et de la consultation que d'une capacité à savoir se faire entendre et à intervenir^[23]. Dès lors, cette pratique de la participation peut engendrer des frustrations de la part des habitants, des professionnels du développement social et de certains décideurs locaux^[24].

▼ La participation des habitants dans le projet Malakoff-Pré Gauchet à Nantes

La participation a débuté en 2001 dans le cadre du Grand projet de ville avec la constitution d'un groupe constitué d'habitants, d'associations et d'institutionnels au sein du comité consultatif de quartier.

Dans un premier temps, les éléments de diagnostic produits par ce groupe, complétés par les résultats d'une enquête sociologique sur les perceptions, les usages et les attentes des habitants du quartier ont été versés au cahier des charges des équipes d'urbanistes en compétition dans le cadre d'un marché de définition.

Puis les trois projets proposés furent présentés aux habitants dans le cadre d'une réunion publique présidée par le maire, au cours de laquelle les participants [400 personnes] ont pu questionner les trois équipes d'architectes-urbanistes. Le projet retenu par le jury réunissant élus et représentants de l'Etat ne fut cependant pas celui qui avait recueilli les faveurs des habitants.

Enfin, le contenu du plan directeur du projet fut discuté dans le détail au sein d'ateliers réunissant les habitants, les professionnels du quartier et l'équipe d'urbanistes.

Les travaux de Renaud Epstein montrent que la concertation a permis d'infléchir l'ampleur et les modalités de l'opération de rénovation urbaine. Par exemple, le nombre des démolitions a été divisé par deux et le tracé et le format de la voirie traversante prévue ont été révisés^[25].

[21] *Ibid.*

[22] Epstein R. [2009], *op. cit.*, p. 281 ; Monneraud L. [2007], *La construction des besoins et le paradigme controversé de la participation : le cas bordelais*, Spirit / IEP de Bordeaux ; Bacqué M.-H. [2005], « Dispositifs participatifs dans les quartiers populaires, héritage des mouvements sociaux ou néolibéralisme ? Empowerment zones aux États-Unis et politique de la ville en France », in Bacqué M.-H., Rey H. et Sintomer Y., *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte ; Carrel M. [2006], « Politisation et publicisation : les effets fragiles de la délibération en milieu populaire », *Politix*, 2006, n° 75, p. 33-51.

[23] *Ibid.*

[24] Carrel M. [2005], « Pauvreté, citoyenneté et participation. Quatre positions dans le débat sur les modalités d'organisation de la « participation des habitants » dans les quartiers d'habitat social », colloque « Cultures et pratiques participatives », Paris, LAIOS / AFSP, 20-21 janvier ; Kirszbaum T. [2011a], « Faut-il démunICIPALISER la politique de la ville ? », contribution à l'Assemblée générale de l'Inter-réseaux des professionnels du développement social urbain, mars.

[25] Epstein R. [2009], *op. cit.*

Si la question de la participation renvoie avant tout à des pratiques locales, on voit bien que les programmes lancés en France tentent tous, à leur niveau, de trouver le juste équilibre entre l'efficacité de la décision publique et la participation des habitants. Cet équilibre apparaît toutefois en perpétuel ajustement. Ces considérations nous invitent à explorer les expériences participatives menées à l'étranger.

► Qu'en est-il à l'étranger ?

De façon schématique, les experts de la politique de la ville opposent parfois deux approches participatives, l'approche *bottom up* et l'approche *top down*⁽²⁶⁾, distinctes par la structure organisationnelle du pouvoir et l'implication des habitants dans les choix politiques locaux :

► selon la première conception, les orientations politiques tendent à être définies en fonction des aspirations exprimées par les habitants et les pouvoirs publics locaux. Ces derniers sont généralement délégués de fonds nationaux et bénéficient de marges de manœuvre dans leur utilisation. Dans cette perspective, plus favorable aux expérimentations locales, les habitants et les associations bénéficient *a priori* d'une plus large place dans l'action publique.

► selon la seconde conception, plus représentative de la rénovation urbaine menée en France, les orientations politiques sont définies au niveau national, les pouvoirs publics locaux, garants de l'intérêt général, étant chargés de les décliner localement. Les habitants peuvent s'informer et donner régulièrement leur avis via les dispositifs participatifs existants localement, ils peuvent aussi sanctionner ou reconduire leurs représentants lors des élections, mais la décision relève *in fine* des pouvoirs publics, ceux-ci attendant souvent des dispositifs participatifs qu'ils permettent aux habitants de se détacher de leurs particularismes et de se hisser au niveau de l'intérêt général.

Les expériences participatives les plus souvent citées en exemple par les experts de la politique de la ville s'inscrivent dans une logique *bottom up* et relèvent du registre communautaire. À cet égard, il faut noter que cette notion de communauté aux accents nord-américains se distingue ici de l'acception française. Au-delà de l'origine ethnoculturelle, elle se réfère à des "communautés" de toute nature (habitants d'un quartier, personnes en situation de handicap, collectifs de patients partageant une pathologie)⁽²⁷⁾. Il faut ajouter que, dans les pays concernés, elle est d'un emploi banal et largement positif. Alors qu'en France, moins disposée à reconnaître la légitimité de communautés autres que la communauté nationale, ce terme est étroitement lié à des caractéristiques ethniques, connoté de façon péjorative, et souvent associé à l'idée de "dérives communautaristes" susceptibles de mettre en péril le modèle républicain.

L'action publique communautaire est subordonnée à des initiatives portées par des collectifs d'habitants – appelés "communautés" –, liés par un ancrage territorial, des intérêts constitués dans un quartier, ou d'éventuelles spécificités culturelles, religieuses ou ethniques. À partir du moment où les habitants forment une communauté, ils peuvent exercer sur le territoire une fonction de planification et orienter par eux-mêmes les projets développés localement, l'un des enjeux étant de valoriser le potentiel des habitants et de développer leurs ressources.

Les exemples étrangers qui suivent sont précisément fondés sur une logique communautaire. C'est le cas du "développement communautaire" nord-américain et des expériences européennes, notamment britannique et néerlandaise.

Le développement communautaire aux États-Unis

Aux États-Unis, le développement communautaire est une politique élaborée depuis la fin des années 1970 dans toutes les villes à forte concentration de minorités pauvres⁽²⁸⁾ dans les quartiers populaires des centres

[26] Donzelot J., Mével C. et Wyvekens A. [2003], op. cit., p. 237 ; Voir aussi Donzelot J. et Mével C. [2001], *Communauté et citoyenneté : les communautés de développement communautaire à Boston et le développement social urbain à Marseille*, MiRE / Fondation de France ; Carrel M. [2006], op. cit. ; Kirsbaum T. [2011b], « Le logement social dans l'impensé de la ville multiethnique », in Houard N. (dir.), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*, Paris, La Documentation française, MEDDTL / DIHAL.

[27] « Les actions collectives et les approches communautaires. Quelle pertinence dans le contexte français ? », *La note de problématique*, Centre d'analyse stratégique / Direction générale de la cohésion sociale, janvier 2011.

[28] *Ibid.*

villes, dans un contexte de réduction progressive des investissements de l'État fédéral. Le développement communautaire valorise clairement la participation des habitants et tend à promouvoir l'échelon local comme niveau pertinent d'intervention et comme lieu d'élaboration de consensus territoriaux⁽²⁹⁾.

Concrètement une Corporation de développement communautaire (CDC) est 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. Elle dispose d'un droit de *planning* plus ou moins explicite sur ce territoire. Moyennant des financements fournis par l'État fédéral et les fondations privées, elles embauchent une équipe exécutive composée, entre autre, d'urbanistes, de spécialistes financiers et d'organiseurs de la vie communautaire. 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. En 2006, on comptait plus de 3 000 CDC aux États-Unis, principalement situées sur la côte Est, couvrant des territoires de taille variable, entre 3 000 et 50 000 habitants⁽³⁰⁾.

La plupart des recherches et évaluations montrent que les associations communautaires ont produit des résultats concrets en termes de construction ou de réhabilitation de logements, de réalisation d'équipements ou de gestion sociale. Elles permettent vraisemblablement aux habitants de prendre part au processus de prise de décision et, par la dévolution de pouvoirs et d'importantes ressources financières à des structures dirigées par les habitants des ghettos, les opérations de développement communautaire auraient même permis d'améliorer l'efficacité des services dans les quartiers pauvres⁽³¹⁾.

Globalement, ces exemples semblent avoir des effets positifs en matière de participation des habitants. Pour autant, un certain nombre de nuances, voire de limites, méritent d'être mises en évidence :

► Soutenues dans un premier temps par la sphère publique, les associations communautaires sont aujourd'hui largement dépendantes du secteur privé ce qui interroge sur leur capacité à proposer sur la longue durée des logiques de développement alternatives.

► Il semble par ailleurs qu'elles se constituent souvent par des processus de cooptation individuelle et parviennent difficilement à impliquer les personnes les plus éloignées de la parole publique, notamment les minorités.

► Enfin, le mode consensuel qui s'est peu à peu imposé dans le mouvement communautaire, et singulièrement dans les CDC, rend celles-ci peu aptes à s'attaquer aux problèmes de fond qui engendrent la nouvelle pauvreté urbaine. Elle pourrait même parfois dériver sur de nouvelles formes de paternalisme assistantiel, exercé cette fois par des associations institutionnalisées et parfois coupées des couches les plus marginalisées⁽³²⁾.

Il faut souligner la volonté de l'administration Obama de s'inscrire dans cette dynamique de développement communautaire et d'émancipation économique des populations les plus pauvres. Ainsi, au travers du programme *Choice Neighborhoods*, en gestation, et de l'initiative *Neighborhood Revitalization* lancée en 2009, l'accent est mis sur la participation des habitants dans l'objectif affiché de transformer le statut des quartiers – d'un "ghetto" subi à un "quartier choisi" –, d'attirer de nouveaux habitants, tout en offrant à la population résidente des opportunités de développement (réussite scolaire des enfants, microentreprises, emplois)⁽³³⁾.

Une "culture professionnelle de la participation"⁽³⁴⁾ aux Pays-Bas ?

Aux Pays-Bas, la politique de la ville est connue pour ses caractéristiques institutionnelles, politiques, sociales et historiques, réputées plus favorables qu'en France au développement de pratiques participatives. Ce pays est souvent cité comme modèle pour sa capacité à concilier les orientations du pouvoir national,

[29] Bacqué M.-H. (2000), « De la réforme urbaine au management social : l'exemple du développement communautaire aux États-Unis », *Annales de la recherche urbaine*, n° 86, p. 67.

[30] Donzelot J. et Epstein R. (2006), *op. cit.*

[31] Bacqué M.-H. (2000), *op. cit.*, p. 74 et sq.; Fung A. (2004) *Empowered participation : Reinventing Urban Democracy*. Princeton, Princeton University Press.

[32] Bacqué M.-H. (2000), *op. cit.*, p. 74 et sq.

[33] Cosme C. (2010), *Politique de la ville. L'expérience américaine*, Ambassade de France à Washington, p. 49.

[34] Expression empruntée à Marion Carrel.

l'autonomie des collectivités locales et les préoccupations des habitants⁽³⁵⁾.

C'est à partir de 1994 que la politique de la ville néerlandaise a adopté une approche participative au travers de la « politique des grandes villes » (*Grotestedenbeleid*). Dans un contexte de décentralisation avancée des politiques sociales, ce programme, spécifique à chaque région, relève de la responsabilité des municipalités, la participation des habitants en constituant un élément central⁽³⁶⁾ :

► L'État se contente de définir les orientations et d'arrêter les masses budgétaires, laissant le soin aux communes de mettre en œuvre cette politique, de façon relativement autonome vu le contexte ;

► les collectivités locales se voient confier un budget pour concevoir, avec l'aide d'architectes et urbanistes, un projet de réhabilitation de leur quartier, en lien étroit avec les habitants, sachant qu'au sein du conseil municipal, chaque quartier a son propre représentant.

Les Pays-Bas sont aussi réputés pour leur savoir-faire incarnés dans toute une « culture professionnelle de la participation ». À cet égard, l'exemple des *Opbouwwerkers*, ces travailleurs sociaux communautaires, qui maîtrisent souvent deux langues – le turc et le néerlandais – et développent le dialogue entre habitants et institutions à travers des projets participatifs et des travaux en groupe, est particulièrement emblématique. Ces organisateurs communautaires sont de plus en plus incités à participer aux dispositifs de lutte contre l'insécurité en milieu urbain et à la prévention des conflits dans les quartiers populaires⁽³⁷⁾. Dans cette perspective, la participation, composante du travail social, apparaît donc comme un moyen de mettre en œuvre les politiques publiques⁽³⁸⁾.

Cet idéal participatif tend toutefois à être nuancé par les réalités locales car, dans la mise en œuvre des pro-

jets participatifs, se posent vraisemblablement des difficultés pratiques, souvent similaires à celles que l'on peut trouver en France. À cet égard, on peut au moins citer deux limites relevées aux Pays-Bas et en France : les habitants seraient régulièrement amenés à justifier leur légitimité à formuler des projets face aux élus locaux et aux techniciens. De même, les habitants les plus actifs seraient souvent issus de classe moyenne et supérieure, les moins favorisés étant peu enclins à s'impliquer dans ces dispositifs participatifs⁽³⁹⁾.

Le New Deal for Communities au Royaume-Uni : des habitants en situation de codécision ?

Certains estiment que la participation au Royaume-Uni est, plus qu'en France, suivie d'effets pratiques. À la lecture des évaluations et des recherches disponibles, c'est même en situation de codécision que seraient placés les habitants des quartiers défavorisés, ces derniers étant considérés comme la fin ultime des projets de rénovation urbaine⁽⁴⁰⁾.

Ainsi, la *National Strategy for Neighborhood Renewal*, lancée en 1998 par le gouvernement de Tony Blair, se caractérise par son approche *bottom up*, la place laissée aux habitants dans les instances locales et la priorité accordée à la promotion sociale des habitants⁽⁴¹⁾. C'est l'esprit du *New Deal for Communities* (NDC) mis en œuvre sur la période 2001-2010, et de ses *Local Strategy Partnership*, fortement inspirés par le développement communautaire nord-américain.

En effet, l'ouvrage qui détermine les modalités spécifiques de ces partenariats locaux, *A New Commitment to Neighborhood Renewal* édité en 2001 par la Social Exclusion Unit (administration de mission créée par Tony Blair), insiste sur la nécessité d'impliquer dans la décision, non seulement les communautés ethniques et les associations religieuses, mais aussi les groupes

[35] Kirszbaum T. et Epstein R. [2010], *op. cit.*, p. 68.

[36] Carrel M. [2008], *op. cit.* ; Dekker K. [2003], « Participation aux processus de décision aux Pays-Bas : "politique des grandes" à La Haye », *Soziale Stadt*, info 14, octobre, p. 12-13.

[37] Baillergeau M. [2006], « L'implication des organisateurs communautaires dans la gestion de l'insécurité aux Pays-Bas », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 19, n° 1, p. 91-105.

[38] Carrel M. [2008], *op. cit.*

[39] *Ibid.*

[40] Donzelot J. et Epstein R. [2006], *op. cit.* ; Lakehal L. [2009], « *New homes are not enough* ». *L'articulation des volets social et urbain dans les projets locaux de rénovation en Angleterre*, Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale de rénovation urbaine ; Communities and Local Government [2010], *The New Deal for Communities Experience : A Final Assessment. The New Deal for Communities Evaluation : Final Report*.

[41] SEU [1998] *Bringing Britain Together: A National Strategy for Neighbourhood Renewal*, Londres, HMSO, p. 7.

les plus susceptibles d'exclusion (notamment les femmes, les handicapés, les anciens et les jeunes) et annonce la mise à disposition à cette fin d'un fonds spécial : le *Community Empowerment Fund*⁽⁴²⁾. Le ministère a d'ailleurs clairement affirmé que les NDC locaux devaient être dirigés par un conseil d'administration composé en partie de résidents⁽⁴³⁾.

À la lecture des évaluations disponibles, ce programme aurait permis d'instaurer une gouvernance partagée, entre la mairie et les NDC locaux, au service de l'amélioration des conditions de vie des habitants, et aurait vraisemblablement créé les conditions d'une forte mobilisation des habitants⁽⁴⁴⁾.

Différences observées dans des zones concernées par le *New Deal for Communities* (NDC) et d'autres quartiers (2002-2008)⁽⁴⁵⁾

	zones concernées par le NDC	Zones témoins	Difference
« People »			
Santé mentale	4	-3	7
Education / Formation	2	-2	4
Santé	-2	1	-3
« Place »			
Délinquance	-18	-9	-9
Amélioration de la qualité de vie	18	11	7
Population très satisfaite des changements intervenus dans le quartier	13	8	6
Population impliquée dans les NDC locaux (b)	6	n/a	n/a
Population ayant été victime d'une agression l'année passée	-6	-3	-3
Difficultés rencontrées avec l'environnement	-10	-7	-3

Dans la période récente, on retrouve cette inspiration communautaire dans le projet participatif *Big Society* lancé en 2010 par le Premier ministre David Cameron. Fondé sur l'idée que l'avènement du *Welfare State*

aurait supprimé en partie les solidarités intermédiaires entre les individus et l'État-Providence, ce programme tend à redistribuer le pouvoir aux citoyens (associations, parents, élèves, équipes pédagogiques, fédérations professionnelles, syndicat, etc.), à redonner plus d'autonomie aux autorités locales et à stimuler la culture du volontarisme et du bénévolat. L'objectif explicitement visé par David Cameron est celui de moderniser l'administration, mais aussi de donner du pouvoir aux communautés et les moyens de s'impliquer dans les projets locaux⁽⁴⁶⁾. Néanmoins, certains observateurs doutent de la capacité du programme à transformer les modalités traditionnelles d'élaboration des politiques publiques, et y voient même parfois le signe d'un désengagement de l'État des politiques sociales⁽⁴⁷⁾. À ce jour, il est toutefois trop tôt pour que des évaluations permettent de tirer des enseignements de ce programme.

Conclusion

Ces expériences étrangères, dites *bottom up* et d'inspiration communautaire, permettent d'envisager d'autres manières d'associer les habitants à la décision politique. Celles-ci s'inscrivent dans une logique ascendante et transversale. Elles semblent pouvoir permettre, à certaines conditions, de construire la décision publique de façon plus partagée, de favoriser la confiance réciproque entre résidents et pouvoirs publics, et plus largement d'élever la capacité d'action collective des habitants et de renforcer leur autonomie individuelle⁽⁴⁸⁾.

Pendant, ces initiatives supposent :

- ▶ de garantir une mobilisation effective, qui suppose de développer des techniques dites d'« *outreach* » pour aller au devant des habitants, repérer et éventuellement former les plus susceptibles de s'engager dans une action collective⁽⁴⁹⁾ ;

[42] Donzelot J. et Epstein R. (2006), *op. cit.*

[43] Le ministère considérait que « le succès repose sur le pouvoir accordé aux communautés et sur leur capacité à prendre leurs responsabilités pour améliorer les choses ». Voir Environnement Department (2000) *Our Towns and Cities : the Future, Delivering on Urban Renaissance*, Londres, DfE. Voir aussi Imrie R. et Racoe M. (2003) *Urban Renaissance ? New Labour, Community and Urban Policy*, Londres, The Policy Press.

[44] R. (2005), « Urban Regeneration Partnership and Community Participation : Lessons from England », in Dilek O., Pinar O., Sirmar T. (eds.), Istanbul 2004 International Urban Regeneration Symposium, Yayin Tarihi, Istanbul, p. 117-148 ; Donzelot J. et Epstein R. (2006), *op. cit.* ; Lakehal L. (2009), *op. cit.*

[45] Communities and Local Government (2010), *op. cit.*, p. 26.

[46] « David Cameron launches Tories' "big society" plan », *BBC News*, 19 juillet 2010.

[47] « Big Society. Grand fiasco ? », *Courrier international*, 24 février 2011 ; « Big Society is my mission, says David Cameron », *BBC News*, 14 février 2011.

[48] Epstein R. (2009), *op. cit.*, p. 291 et sq.

[49] Kirszbaum T. (2011a), *op. cit.*

▶ de trouver le juste équilibre entre les approches *bottom up* et *top down*, pour que ces méthodes constituent réellement un mode d'élaboration des politiques publiques à la fois plus efficace et participatif, et ne soient pas perçues comme le produit d'un retrait des pouvoirs publics des quartiers en difficulté ;

▶ d'évaluer les conditions optimales de la conciliation entre la reconnaissance de droits à des collectifs d'habitants et le modèle républicain de la citoyenneté qui implique la transcendance des particularismes.

▶ Noémie Houard,
département Questions sociales