

La démocratie participative et la fabrique locale des territoires

Wilfried SERISIER, wilfried.serisier@geopolitique.net

Une donnée fondamentale gagne à être prise en compte dans les recherches sur la démocratie participative : la complexité territoriale. Tous les dispositifs participatifs émergent à partir d'une situation territoriale particulière et concourent à la « petite fabrique des territoires ». Aujourd'hui, il s'agit d'analyser les effets de la participation sur la « fabrique des territoires » : quels sont les effets des configurations participatives dans l'élaboration des territoires politiques ? Nous prendrons pour problématiser cette question deux exemples, correspondant à deux échelles d'analyse différentes, l'un dans une commune, l'autre dans une communauté d'agglomération (qui intègre la première dans son territoire) situées dans la proche couronne parisienne. Les deux territoires offrent un cadre d'analyse privilégié pour étudier les effets des dispositifs participatifs considérés comme un ensemble, et non individuellement.

One data fundamental gain to be taken into account in the researches on the participative democracy : the territorial complexity. All the participative devices appear from a particular territorial situation. Today, it is a question of analyzing the effects of the participation on the " factory of territories ": what are the effects of the participative configurations in the elaboration of the political territories ? We shall take two examples, corresponding to two different scales of analysis, the one in a municipality, the other one in a inter-municipality which integrates the first one into its territory situated in the Paris suburbs. Both territories offer a privileged frame of analysis to study the effects of participatory considered as a whole, not individually.

La démocratie participative et la fabrique locale des territoires

Wilfried SERISIER

Dans la veine de la « démocratie participative », les collectivités territoriales en France ont multipliés les dispositifs impliquant habitants et usagers dans la genèse des décisions publiques de différents types (informatif, consultatif, participatif, délibératif) et sous de nombreuses formes (conseils de quartier, conférences de consensus, budget participatif...). Il semble évident qu'à chaque fois, de tels dispositifs émergent depuis une situation territoriale particulière avec ses dynamiques socio-économiques, politiques, d'aménagement du territoire (BREUX, 2006). Un territoire n'est pas une donnée si évidente et une complexité territoriale, un ensemble d'acteurs interviennent dans la co-élaboration d'un territoire. Par ailleurs, la veine de la « démocratie participative » s'inscrit dans un contexte particulier de productions des politiques publiques caractérisés par la décentralisation, la territorialisation des actions publiques et les adaptations d'un certain management public. L'analyse des nouvelles formes de démocratie se fait régulièrement par l'étude des dispositifs de concertation. Après le déploiement de telles études, l'analyse commence à se concentrer sur les effets de la participation sur la construction territoriale.

Que les dispositifs participatifs soient territorialisés signifie qu'ils sont coproduits dans un ensemble d'actions publiques, prises dans des évolutions sociologiques et dans une situation géopolitique particulière qui font leur échec, leur réussite ou leur changement. Ainsi, une approche géopolitique des configurations participatives semble complémentaire à toute analyse des effets de la participation. Une telle approche des dispositifs, géographique et multiscale, part du présupposé qu'ils résultent de débats et de conflits au sein d'un territoire, entre acteurs locaux qui portent des stratégies et des représentations héritées ou choisies, acteurs qui vont de l'habitant à l'élus en passant par le technicien et l'expert. Par ailleurs, les dispositifs apparaissent comme une réponse possible à une crise géopolitique nationale ou locale (abstention, érosion du système géopolitique de la banlieue rouge). L'intersection des échelles, phénomène explicatif de situations géopolitiques, concerne « l'impératif participatif » puisque sur un même territoire, des dispositifs participatifs peuvent provenir du niveau local, départemental, régional, national (débat public...).

Une telle option méthodologique s'appuie sur une indéniable dimension géopolitique des processus de participation. Elle permet de reprendre les hypothèses critiques de Laurence Bherer à l'encontre des sciences politiques qui marginalisent les dispositifs participatifs, tout en s'inscrivant dans une analyse géographique et des systèmes d'acteurs complexes (Bherer, 2011). Les dispositifs participatifs rentrent dans un contexte géopolitique où les acteurs les utilisent mais les effets de la participation dépassent leurs stratégies et représentations. C'est ainsi que le terrain choisi n'est pas neutre d'un point de vue épistémologique : un territoire de la « banlieue parisienne » forgé par le communisme municipal. Comme l'ont remarqués Héloïse Nez et Julien Talpin, « les dispositifs participatifs initiés par les élus communistes sont très largement surreprésentés dans le champ de la démocratie participative en Europe en général, et en France en particulier » (Nez et Talpin, 2008).

Pour expliciter les relations réciproques entre dispositifs participatifs et territoires, je suis parti de l'analyse des configurations participatives de deux territoires dans le nord de la banlieue parisienne, à l'ouest du département de la Seine-Saint-Denis. Ce sont deux territoires

imbriqués l'un dans l'autre : la commune d'Aubervilliers et la communauté d'agglomération de Plaine Commune. Dans deux recherches distinctes, en 2006 puis 2008, j'ai étudié les formes de démocratie participative dans les deux institutions à travers un point de vue géopolitique, à partir d'entretiens semi-directifs (une cinquantaine d'élus, d'habitants et de professionnels) et une observation directe des dispositifs sur quatre ans. Une des questions essentielles de ces recherches était le renouvellement du communisme municipal à travers les expériences de démocratie participative, ce qui ne sera le cas ici.

La notion de « configuration participative » permet de comprendre de manière systémique les relations entre différents dispositifs et de saisir leurs effets sur la scène politique locale. En outre, elle permet d'affiner l'hypothèse selon laquelle, non seulement les territoires font émerger des dispositifs participatifs, mais qu'en retour, les territoires n'étant jamais figés, ils contribuent à la « petite fabrique des territoires » (Vanier 1995) et à la territorialisation des politiques publiques locales : quels sont les effets de la configuration participative sur la scène politique locale, l'arène de la politisation et les politiques publiques locales ?

Toute configuration participative émerge depuis une situation géopolitique déterminée dont les enjeux socio-économiques, territoriaux et politiques la contraignent. Ainsi, une approche géopolitique des configurations participatives semble complémentaire à toute analyse des effets de la participation. Une telle approche des dispositifs, géographique et multiscalaire, part du présupposé qu'ils résultent de débats et de conflits au sein d'un territoire, entre acteurs locaux qui portent des stratégies et des représentations héritées ou choisies, acteurs qui vont de l'habitant à l'élus en passant par le technicien et l'expert. Par ailleurs, les dispositifs apparaissent comme une réponse possible à une crise géopolitique nationale ou locale (abstention, érosion du système géopolitique de la banlieue rouge).

Trois fonctions avaient été identifiées dans ces deux configurations participatives : politique, territoriale et de resocialisation. Les deux territoires de référence sont soumis à des contraintes fortes à leur échelle : une déstabilisation de leur tissu urbain et social, un changement dans leur gouvernance. Ces contraintes ont motivés pour une part la création d'instances participatives. Dès lors, il semble légitime de se questionner sur leur poids dans la définition et la restabilisation des territoires. Quels sont les effets de la configuration participative sur la scène politique locale, l'arène de la politisation et les politiques publiques locales ? J'articulerai mon propos analysant les deux dimensions de légitimation et de réponse quasi-institutionnelle à une déstabilisation locale dans la communauté d'agglomération de Plaine Commune et la Municipalité d'Aubervilliers.

I. Comment légitimer un territoire ?

Aujourd'hui, le territoire est censé fournir le cadre de l'action publique et de son évaluation, son sens et son organisation. Il existe une inflation territoriale à la fois dans les discours et dans les découpages administratifs, contribuant à créer transversalité et polyvalence dans les collectivités territoriales. Une rhétorique de l'adéquation des institutions et des territoires « pertinents » portés par politiques et techniciens semble prédominer. Le constat de l'inadaptation structurelle entre institutions et territoires fait que la cohérence territoriale est source d'innovation institutionnelle apte à favoriser l'action publique locale (Offner, 2006). On peut comprendre les dispositifs participatifs comme une innovation collective sur un territoire donné. Quelles sont les relations entre complexité territoriale et « démocratie participative » ? Les formes d'implication aux habitants ont émergé dans la même période où les politiques publiques se sont territorialisées. La légitimation territoriale

peut être repérée comme une fonction des dispositifs participatifs. Elle sera étudiée depuis les configurations participatives de Plaine Commune et d'Aubervilliers.

La configuration comme ensemble des dispositifs participatifs sur un territoire dépend fortement du contexte géopolitique et du système d'acteurs et contribue à le modifier. Plaine Commune et Aubervilliers font partie de la « banlieue rouge », ce système géopolitique local qui, autour de référents solides (l'ouvrier, l'usine), imbriquent des dimensions urbaine, sociologique et culturelle grâce à l'appareil politique municipal, départemental et national du parti communiste français. Dans les années 2000, il est dans une période de crise et de renouvellement (Subra, 2004). La démocratie participative est apparue à certains élus communistes comme une évidence pour plusieurs raisons : réinclure une partie de la population dans la scène politique locale (« lutter contre l'abstention »), renouer avec les classes populaires éclatées que les corps intermédiaires classiques n'arrivent plus à comprendre et à contacter, penser à nouveau le politique dans la cité après la chute idéologique. Nos deux exemples permettent de comprendre l'intrication – et non l'instrumentalisation – de la configuration participative et d'un système d'acteurs dans une gouvernance territoriale donnée.

A. La configuration participative accompagne un nouveau territoire...

Plaine Commune est un nouveau territoire avec une nouvelle institution¹. La communauté d'agglomération créée en 1999² se veut une construction rassemblant un bassin de vie cohérent basé sur la revitalisation du quartier de La Plaine, première zone industrielle d'Europe avant la désindustrialisation. La zone a été identifiée par les services de l'Etat chargés de la planification régionale dès 1967 comme à réaménager en priorité, puis en 1973, 1994... Les élus locaux vont prendre en charge ce quartier intercommunal dès 1985, après avoir occupé les usines pour dénoncer les licenciements. Dès cette période, les édiles auront une volonté affichée d'impliquer les habitants dans le projet urbain. Des « Assises de la Plaine » (1990) au conseil de développement (2005), pilier de la démocratie participative d'agglomération, le territoire de Plaine Commune émerge accompagné par un impératif participatif décliné dans un certain nombre d'actions publiques : politique de la ville, écologie, lecture publique.... La mobilisation des habitants a été conçue comme pilier du projet territorial.

La démocratie d'agglomération est problématique pour trois raisons. D'une part, si on évoque la dimension de la proximité, le territoire de Plaine Commune est en phase d'identification et d'appropriation par une majorité d'habitants. Le partage des compétences n'est pas compris par les habitants qui n'arrivent pas à lire ce qu'est l'agglomération. D'autre part, la communauté d'agglomération, comme toutes les autres, bénéficie d'un régime d'élection indirect, malgré les changements à venir. Enfin, les villes gardent leur compétence en matière de démocratie locale, compétence que l'on pourrait qualifier d'identitaire.

1. La « voix de la société civile »

Le conseil de développement, dont l'innovation législative date de 1999³, est le dispositif fort de la démocratie d'inclusion de la « société civile » du territoire de la communauté

¹. Pour les intercommunalités comme de nouveaux territoires politiques, cf GIBLIN, 2005.

². D'abord sous la forme d'une communauté de communes.

³. Il ne s'agira pas de revenir ici sur l'innovation législative des conseils de développement avec la loi Voynet (1999) sur fond d'une concurrence avec la doctrine chevènementiste portée la même année au sein de la gauche

d'agglomération de Plaine Commune. Agenda 21 et concertation sur le plan climat énergie sont venus s'ajouter à la fin des années 2000 dans la lignée du « développement durable », nouvelle branche de la généalogie des formes de co-implication des habitants.

Le Conseil de développement de Plaine Commune est présenté comme « la voix de la société civile », un « organisme consultatif, indépendant du Conseil communautaire et de son administration, ... espace de concertation, force de propositions, qui alimente la construction du projet de développement de Plaine Commune ». Il est composé en 2010 de 71 membres habitants ou usagers, ni élus communautaires ni techniciens : associatifs, syndicalistes, employeurs, habitants... Les membres produisent après échanges avec techniciens, visites de terrain et dialogues internes, des avis annuels sur le budget de la collectivité, des contributions sur les politiques communautaires (Plan Local de l'Habitat, Schéma Communautaire Territorial, Emploi...) et les projets (projet d'agglomération, jeux olympiques, habitat insalubre, services d'aide à la personne...). Les avis fonctionnent selon deux modalités : la saisine par le Président de la communauté d'agglomération et l'auto-saisine par un vote en Assemblée Plénière. Cette capacité confirme le fonctionnement libre et autonome du conseil (indépendance en termes de moyens : budget spécifique, chargé de mission, secrétariat), une autonomie qui est affichée par le président de Plaine Commune et revendiquée comme une instance de « poil-à-gratter » des politiques communautaires.

Le conseil est né officiellement le 16 mars 2005 par une présentation de Didier Paillard⁴ au Conseil communautaire, après une période de « préfiguration » de deux ans. La communauté d'agglomération intègre en 2005 la ville de La Courneuve et son président devient Patrick Braouezec, jusqu'alors maire de Saint-Denis. La Charte de fonctionnement de la communauté d'agglomération annonce en 2002 qu'il « aura un rôle consultatif pour toutes les décisions communautaires qui concernent le développement du territoire, son aménagement, son devenir en matière de lien social et de solidarité. Il sera doté de moyens définis par le Conseil Communautaire pour lui permettre d'élaborer des avis et des analyses autonomes et étayées. Il devra obligatoirement être consulté dans le cadre de l'élaboration budgétaire, annuellement, ainsi que dans le cours de l'élaboration du SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) ». Les « Assises de Plaine Commune » donneront naissance au conseil de développement. Événement visant à faire reconnaître aux partenaires institutionnels et économiques, aux élus et à la population la pertinence du projet d'agglomération, elles seront l'occasion de rendre visible et lisible le bilan des premières années de la communauté d'agglomération. La première assemblée constitutive avait eu lieu le même jour où les élus communautaires abordaient le projet d'agglomération, le 10 mars 2005. L'existence du conseil de développement est lié à ce projet dont le titre est le suivant : « 8 villes ensemble s'engagent dans un projet coopératif pour un territoire solidaire, populaire, citoyen, dans une dynamique de développement durable ».

La fonction principale du conseil de développement est donc de faire partager le projet d'agglomération et de promouvoir une identité territoriale propre qui n'est pas si évidente, évidence d'autant moins partagée qu'elle est mouvante au sein d'une gouvernance métropolitaine en pleine mutation. Il ne s'agit pas pour les membres de représenter l'ensemble des habitants. En présentant le projet territorial, le conseil légitime à la fois ce nouveau

plurielle. Les conseils sont divers selon l'institution qui le porte (pays, communauté de communes...), la société civile locale, la tradition participative, le territoire. Ils remplissent des fonctions de prospective, d'animation, de négociation, de débat public (CERTU, 2010, pour une approche théorique, cf Faure A., Glassey O. et Leresche J.-P., 2010).

⁴. Maire de Saint-Denis et Vice-président en charge des relations avec le conseil de développement.

territoire et les politiques publiques portées par la communauté d'agglomération. Il participe de la construction d'un territoire politique nouveau. Les membres de cette société locale proviennent de toutes les villes et de différents horizons : conseils de quartier, syndicalistes, universitaire, associatifs, chefs d'entreprises... Ils sont tous engagés par ailleurs dans la vie de leur commune, reproduisant les mêmes caractéristiques sociologiques des formes locales de participation. Il s'agit par cette composition et les discours qui s'y échangent de créer un « miroir » de la société locale qui change d'échelle. Un autre effet de la composition du conseil de développement est la circulation des échanges avec les dispositifs participatifs municipaux de par l'implication double de ses membres à l'échelon intercommunal et municipal. Au bout de dix ans, le conseil de développement semble une enceinte reconnue de la gouvernance territoriale de Plaine Commune qui a servi à l'identification du nouveau territoire.

Un autre aspect de la configuration participative de Plaine Commune est constitué des « Balades Urbaines », visites collectives du territoire partagées entre élus, techniciens et habitants sur des quartiers, des projets urbains, des équipements communautaires (médiathèques, espace Maison de l'emploi...) et des thématiques (économie créative, culture...). De telles balades ont vocation à montrer aux habitants du territoire la réalité d'un paysage urbain inter-communal et ses atouts indiscutables.

Les impératifs participatifs se retrouvent dans deux dimensions de la politique de la communauté d'agglomération. Une première provient d'une compétence acquise : la politique de la ville ; la seconde émerge depuis un programme d'actions décidé par les instances politiques communautaires : l'agenda 21. Les concertations menées dans le cadre d'un contrat territorial de renouvellement urbain (CTRU) regroupant 24 quartiers prioritaires et 100000 habitants se réalisent sous le double pilotage des communes et de la communauté d'agglomération. Le CTRU donne une cohérence visible à l'action communautaire financée par l'ANRU, l'agence nationale du renouvellement urbain, mais peu au niveau de la concertation avec les habitants inquiets pour leur cadre de vie et leur avenir qui restent enracinés dans leur ville. L'agenda 21, impulsé par un élu à l'écologie urbaine et une mission transversale, a été initié à partir du Plan Climat Energie qui a mobilisé autour d'un impératif participatif à travers un comité citoyen (50 personnes, dont 8 membres du conseil de développement), un « club climat énergie (composé des « acteurs » : collectivités, Etat, bailleurs, entreprises, associations) et un forum des associations environnementales. Des moments de sensibilisation, d'échanges et d'informations ont été suscités pour la construction d'un « agenda 21 partagée ». A travers cette nouvelle politique publique et ses déclinaisons, il y a une nouvelle forme de mobilisation collective autour d'un territoire. Un des films animant la démarche (« Paroles d'habitants ») commençait par la question : « Pourquoi êtes-vous attaché à votre ville ? ».

Deux questions se posent à propos de la panoplie participative de Plaine Commune : mis à part une mission « démocratie locale » assurée par un membre du cabinet du président de la Communauté d'agglomération, aucun espace de coordination des configurations participatives des villes n'est prévu. Est-ce que serait un frein au discours communautaire de Plaine Commune comme coopérative des villes ? Second point : il n'y a pas d'instances « sectorielles » : conseil communautaire de sages, de jeunes... Cela confirme que la configuration participative se veut complémentaire de l'association à la définition d'un nouveau territoire.:

Finally, the Development Council will have functions through its contributions and participations in local life (festival of associations...) to carry and disseminate the territory project, to generate an active involvement on a « shared project ». This is one of the regular missions of development councils at the national level. The progressive emergence of the development council is accompanied by the formalization of a new institution based on a geopolitical reality in gestation.

2. Une configuration participative dans une situation géopolitique particulière

The participative configuration of a territory is inscribed in a geopolitical context at each particular moment. Retracing its genealogy seems inescapable to attempt to understand its effects in the governance of a territory. Such a genealogy allows to show the system of actors and their representations; the launch of participative devices and the geopolitical context in which they have been elaborated: political, socio-economic, territorial.

The territory of the Plain, 600 ha, was emptied of its industries, full of industrial wastelands with a fragmented and dilapidated urban fabric. When Jack Ralite becomes mayor of Aubervilliers after resigning from the Government of Mauroy, with Marcelin Berthelot, mayor of Saint-Denis, and certain technicians, they undertake to revitalize the Plain which crosses Saint-Ouen, Saint-Denis and Aubervilliers. A syndicate for development will be created in 1985 (Plain Renaissance) with a group of architects to work on the urban project in the framework of a démarche of involvement of inhabitants – the assemblies of La Plain (Grossard 2003). In 1993, the government of Balladur chose the site of Saint-Denis to implant the future Stade de France. The same year, the mayor of Saint-Denis having succeeded Marcelin Berthelot, Patrick Braouezec was elected as deputy of the second constituency of Saint-Denis (Saint-Denis north, Villetaneuse, Pierrefitte-sur-Seine). This national equipment, crowned by the victory of the French team, will give an acceleration to the redevelopment of the territory and to the institutional tinkering: after the World Cup a community of Communes, Plain Commune around five communes (Subra 2010). It will become a community of agglomeration. Longtime, it will be one of the rare ones of the small crown and the only community of agglomeration of the Seine-Saint-Denis (with that of Clichy-Montfermeil). The institutional form will be born around a territory which is economically disconnected.

If the syndicate for development concerned initially Saint-Denis, Aubervilliers and Saint-Ouen in partnership with the general council of Seine-Saint-Denis, these two last ones will withdraw in 1990. On the contrary, a charter of co-development between ten cities of the west of the department will be signed in 1998. Finally, a report of prefiguration of a Public Establishment for Development is submitted: it is the starting point of the launch of the EPA Plain of France which will be born in 2002 around the cities of the north of the department and the south of the Val d'Oise up to Roissy. In other words, the administrative and political territories are moving and overlapping in a complex way. The emergence of Plain Commune can be interpreted as a series of institutional innovations and of games of actors who use their networks and political competences, their own resources to start a new development in their own territory.

The territory of Plain Commune has a strong geographical axis, the former industrial quarter of La Plain. It is the memory of the mobilizations of workers, political and syndical. The popular cities have long been characterized by their intensity in terms of social movements, as environments of strong political socialization. The networks

associatifs sont ainsi solidement implantés et une certaine mémoire des « luttes sociales » s’y exprime. De par cette histoire, cette mémoire et cette vie sociale encore intense, les réseaux d’acteurs qui structurent la scène politique locale sont denses. Par exemple, Plaine Commune a rendu possible la création de la première association locale d’employeurs, Plaine Commune Promotion (plus de 250 sociétés). Ces réseaux sont autant de ressources pour les acteurs politiques.

Plaine Commune a pu être qualifiée à l’origine par Jack Ralite, maire d’Aubervilliers, comme une « intercommunalité prolétarienne », c’est que les cinq villes qui constitueront Plaine Commune en 1999 sont dirigées par un maire communiste sauf Epinay-sur-Seine. Par ailleurs, les principales positions de pouvoir sont tenues par les communistes (cantons et circonscriptions). Stains et La Courneuve, qui intégreront la Communauté en 2003 et 2005, sont aussi communistes. Seule L’Ile-Saint-Denis sera intégrée alors que sa majorité est écologiste (Michel Bourgain). Si la majorité des huit villes est communiste, quatre villes ne sont plus dirigées par un maire communiste dont la seconde par son poids démographique : Aubervilliers. Le système géopolitique local de la banlieue rouge est à la fois en crise et en restructuration.

Pour ce qui est de la situation sociale et économique, les indicateurs sont négatifs et les édiles ont de véritables défis à relever chaque jour, l’ouest de la Seine-Saint-Denis étant le territoire le plus caractéristique d’un certain nombre de phénomènes disqualifiant : chômage, bénéficiaires du RSA, échec scolaire... De tels phénomènes se prolongent dans l’absence sur la scène politique des habitants : abstentionnisme, effritement de la base électorale de la majorité municipale, non-inscription sur les listes électorales, poids de la population étrangère qui, par définition, ne peut voter tout en ayant sa place dans la vie locale.

Le territoire de Plaine Commune, après un premier coup d’accélérateur de son aménagement urbain lors de la décision d’implanter le Stade de France, a connu une nouvelle dynamisation de son tissu économique avec l’implantation de nombreuses sociétés françaises et d’équipements publics.

La configuration participative de la communauté d’agglomération de Plaine Commune (Conseil de développement, balades urbaines, concertations politique de la ville, agenda 21) si elle est portée par différents acteurs, a pour fonction d’identifier et d’approprier un nouveau territoire auprès de ses habitants et de ses usagers. La multiplication des instances rend visible cette nouvelle réalité et la légitime dans ses domaines d’intervention.

2. Aubervilliers, une configuration participative pour consolider un territoire communal soumis à des processus métropolitains

Le territoire communal d’Aubervilliers est identifié de manière historique par les habitants et usagers. Il n’est donc pas à légitimer politiquement étant dirigé par des élus directs. Néanmoins, si les frontières communales persistent, le territoire bouge, il s’inscrit dans un nouvel ensemble, s’ouvre à de nouvelles coopérations intercommunales et fonctionne autrement au sein d’une métropolisation accélérée. Les dispositifs participatifs sont une réponse des élus à cette situation de dynamiques qui peuvent leur donner l’impression de ne plus avoir la main.

1. Une configuration participative municipale

La municipalité d'Aubervilliers a construit une configuration participative à partir de 1997, avec un doute des acteurs locaux sur le label « démocratie participative ». Le centre de cette configuration est la « démarche-quartier » (déjà en usage à Saint-Denis depuis 1988). La démarche « a pour but de rapprocher les élus des citoyens, de favoriser le règlement des problèmes immédiats, de faire entendre sa voix, de trouver une citoyenneté nouvelle » - élu -, en s'appuyant sur des conseils de quartiers ouverts à tous et présidés par des élus de quartier. Ils sont matérialisés dans l'espace urbain par des « boutiques de quartiers » où se déroulaient les réunions de quartier. Les techniciens animant la démarche sont des « coordonnateurs de quartier », essayant un travail transversal. Les élus demeurent le garant de l'intérêt général et les pilotes de leurs conseils de quartier. Ils élaborent l'ordre du jour, animent les réunions du conseil de quartier. Des évolutions auront lieu progressivement pour s'adapter aux réalités locales : un redécoupage des quartiers pour se préparer à l'intercommunalité, le passage de « comités consultatifs de quartier » à « conseils de quartier », un élu de quartier supplémentaire.

La démarche-quartier répond à une généalogie locale : forte tradition associative, encensée et encadrée par le système de la banlieue rouge ; des quartiers déjà identifiés par les habitants ; expériences-pilotes dans les quartiers excentrés dont le Landy, partie albertvillarienne de La Plaine) ; des associations ; deux rencontres organisées par Jack Ralite (les rencontres pour la banlieue en 1992, puis les Etats généraux pour l'avenir d'Aubervilliers en 1994). Une fois que la municipalité décide de généraliser les démarches-quartiers, le 25 septembre 1997, dans les douze quartiers découpés pour le renouvellement de la démocratie locale, ont lieu simultanément douze réunions.

La configuration participative s'enrichit à partir de 2000. Les Balades urbaines, créées en 2000 (aujourd'hui transférées à Plaine Commune) permettent aux habitants de découvrir la ville pour « faciliter leur participation au débat avec les élus ». « Il s'agit d'un moyen de plus au service de la participation locale », un outil à l'échelle de la ville et de l'agglomération qui favorise « l'ouverture de chacun au-delà des limites géographiques et culturelles de son quartier, alors que les « démarches-quartiers » activement développées à Aubervilliers sont très territorialisées » (Ladsous, 2004). En 2004, le « Conseil local des jeunes » (C.L.J.) « a pour but d'associer les jeunes albertvillariens à la vie municipale et à la politique locale jeunesse ». Il est composé de 68 jeunes âgés de 13 à 18 ans. Le CLJ, officiellement, met les jeunes dans un processus d'échange et de prise de décision, il permet de rétablir un dialogue rompu entre jeunes et élus. On y retrouve certaines fonctions semblables à celles des conseils de quartier : socialisation politique, expertise du quotidien, amélioration du cadre de vie, écoute de la population. Néanmoins le fonctionnement y diffère fortement. D'un point de vue administratif, la démocratie participative locale se scinde en deux, la démarche-quartier dépendant en grande partie du service « Vie des quartiers », avec un élu de la liste communiste, l'autre du service Jeunesse, avec un élu socialiste.

2. La réponse à des enjeux de territoire

La configuration participative albertvillarienne répond à cinq défis pour reprendre la distinction de Loïc Blondiaux : la gestion et l'efficacité (en contraignant les services municipaux à être transparent et communicant, associer l'énergie des habitants dans le fonctionnement de la gestion municipale), l'implication des habitants (une implication limitée à un millier de personnes), la délibération, l'institutionnalisation (et la difficulté pour l'administration locale à être en transversalité), la proximité (le piège du nimby et du localisme).

La démarche-quartier à Aubervilliers a été mise en place avec une triple fonction : créer un lieu de socialisation (« retricotage » des liens sociaux) ; améliorer la relation entre élus et habitants ; affiner le travail des services municipaux (les services publics) envers la population pour plus de proximité, bref de remailler les relations entre élus, administration et habitants, des relations en délitement. Cette érosion traduit la crise de la « banlieue rouge » : distance entre élus et population, délitement des liens sociaux, appauvrissement de la population, perte de l'identité de banlieue ouvrière et du sentiment d'appartenance qui avaient contribué à forger le système socioculturel de la banlieue rouge.

La configuration participative a permis la « remunicipalisation » de la vie locale, la « reprise en main » du territoire et la mise en scène de ce nouveau « contrôle »⁵. Maîtriser signifie assurer l'intérêt général sur l'espace public sans qu'un intérêt particulier ne monopolise cet espace, intérêt garanti par les élus. Cette intention de « reprendre en main » le territoire se fait par le biais de la résolution des problèmes quotidiens et par un accroissement qualitatif de l'offre de services publics. D'autre part, par la démarche-quartier qui introduit un fonctionnement transversal de l'administration, il s'agit de maîtriser son fonctionnement interne face à des services qui se sont rendus autonomes.

Une autre fonction politique de la démarche-quartier est de lutter contre la désaffiliation électorale (sans qu'il n'y ait eu de résultats quantitatifs), d'être un lieu de resocialisation politique et de reprendre contact avec la population alors qu'auparavant les militants du parti communiste assuraient cette fonction. Face à la distanciation entre élus et citoyens, les dispositifs participatifs rendent possible la réduction de la méfiance avec le personnel politique, ils simplifient les politiques publiques, il prône la proximité et la « cogestion » afin de rétablir « le prestige du politique ». La démocratie participative est pour les élus, un moyen de se légitimer, de se réassurer de la légitimité de leurs décisions.

La configuration participative répond à une fonction territoriale à la fois de ré-identification à sa commune à travers son quartier et d'attachement à un territoire en pleine mutation sociologique et territoriale. Habitants et élus, à travers leur quartier, réinvestissent la ville. Le quartier est l'espace d'attachement et d'investissement au sein de la ville. Il est un moyen rapide pour les nouveaux arrivants de s'implanter, de devenir rapidement des albertvillariens. La mobilité infracommunale est relativement importante sur la ville. Or, comme tous les quartiers font leurs conseils, cela donne une « offre » démocratique homogène pour tous ceux qui emménagent dans un autre quartier. Derrière cette fonction territoriale de la démocratie locale, n'y a-t-il pas l'horizon de recréer un collectif sur lequel fonctionnait auparavant la contre-société communiste ? Le retour à la proximité de quartier, au même moment où on crée l'intercommunalité, n'est-ce pas pour renforcer aussi l'identité communale ou bien préparer l'intercommunalité à être vécue ? La fonction de « territorialisation » de la démarche-quartier n'est pas simplement « l'appropriation du territoire communal », mais aussi sa préparation pour « l'avenir » : son aménagement, sur lequel les élus demandent leur avis à la population. Les « experts du quotidien » contribuent par leurs paroles à améliorer et à affiner les interventions techniques. Produire un espace pour le règlement des problèmes quotidiens (relations avec les jeunes, avec les autres habitants, stationnement, voirie, propreté...) qui sont des révélateurs des mouvements sociologiques à l'œuvre. En même temps, la résolution de ces problèmes quotidiens est le tremplin pour que les habitants puissent considérer la politique d'aménagement de l'espace public à long terme par les

⁵. Le Plan Local d'Urbanisme de la commune d'Aubervilliers montre à quel point la municipalité tente de maîtriser son territoire face à des acteurs institutionnels ou informels.

citoyens. Pour un des coordonateurs de quartier, une des fonctions de la démarche-quartier est de faire reconnaître aux habitants « qu'Aubervilliers, malgré ses changements, reste Aubervilliers ».

La configuration participative albertivillarienne date de 1997 et la communauté d'agglomération naît deux ans après. Les élus de Saint-Denis et d'Aubervilliers, promoteurs de l'agglomération, ont aussi créé dans leur ville la démarche-quartier : une articulation existe.. Quelle est la déclinaison concrète de cette articulation à Aubervilliers ? Pour un édile albertivillarien, « un des combats des quartiers c'est aussi la simplification de ce qui apparaît compliqué avec *Plaine Commune* », « l'échelle du quartier permet de faire accepter l'intercommunalité » et de lui donner une légitimité. Les conseils de quartier sont des lieux où l'administration explique les compétences, les efforts réalisés, les difficultés rencontrées. Les conseils de quartier permettent d'articuler autour de projets concrets et du fonctionnement réel des services, la vie quotidienne des habitants d'une ville ET de l'intercommunalité. Dès lors, on peut affirmer que la démarche-quartier municipal est imbriquée à la configuration participative communautaire.

Les deux configurations présentées ici, à l'échelon intercommunal et municipal, montrent les effets de l'existence de dynamiques participatives dans la gouvernance territoriale. Il a semblé que les dispositifs donnent une consistance et une visibilité notamment à la communauté d'agglomération même si le centre de l'expertise et de la décision reste dans les mains des élus.

II. (Re)stabiliser la société locale face aux mutations géopolitiques

Les dynamiques spatiales contemporaines sont plus structurées par les réseaux et l'interterritorialité (Vanier 2008) que par la proximité, et dès lors elles font droit à des situations changeantes, à des limites floues et à des imbrications complexes. Pour autant, on ne peut parler de « fin des territoires ». Les innovations collectives visent à s'adapter à la complexité des territoires qui demeurent des territoires vécus. Les dynamiques spatiales créent de nouveaux territoires à la fois techniques et politiques et qui sont à cheval entre formes héritées et forme en gestation (Scherrer 1995). Elles perturbent et déstabilisent les formes déjà existantes. C'est le cas des processus de métropolisation auxquels sont soumis nos territoires.

Il s'agit de revenir dans un second temps, non plus sur la fonction légitimante pour les territoires de l'action publique, mais sur une fonction de re-stabilisation des territoires face à des dynamiques métropolitaines et des bouleversements géopolitiques.

A. Un système participatif en rénovation après un changement politique

En 2008, la municipalité communiste bascule pour une majorité socialiste. Ce basculement pourrait témoigner de changements sociologiques, notamment l'arrivée de ménages parisiens. Les dynamiques métropolitaines ont déstabilisé encore plus le système communiste local. La campagne politique des municipales de 2008 fut loin d'être apaisée : selon la tradition du désistement républicain, la liste socialiste arrivée second au premier tour aurait dû fusionner avec la liste communiste. Jacques Salvator, maire-adjoint socialiste, décida de se maintenir au second tour et finit premier au second tour. On peut parler de « socialisme des frères ennemis » et d'une atmosphère tendue qui semble persisté encore aujourd'hui. Chaque camp adopte une stratégie de maintien ou de conquête du pouvoir municipal.

1. Une nouvelle configuration participative en 2009

La démarche-quartier municipale a été progressivement remplacée par une nouvelle forme d'implication des habitants dans les quartiers, basée sur une charte de fonctionnement. Les conseils de quartier ont été rapidement remaniés : si les élus de quartier restent toujours présents, un groupe d'habitants volontaires avec un « président » du conseil de quartier animent les conseils. Le président de quartier, un habitant, est un volontaire se présentant à des élections de quartier tous les deux ans. Les équipes d'animation sont invitées annuellement par l' élu en charge de la démocratie locale. Les coordonnateurs deviennent des « agents de développement local des quartiers ». Les boutiques de quartier deviennent des « salles de quartier ». Bref la démarche de proximité est remaniée pour une nouvelle municipalisation.

Les instances participatives vont se multiplier pour toucher un maximum la population : conseil des sages, conseil des résidents étrangers, conseil de la vie associative, conseil de prévention des exclusions et de promotion de l'économie sociale et solidaire. Enfin, un « Observatoire des engagements » est créé comme instance de « contrôle » des politiques municipales par la population. Il s'agit pour certains habitants, engagés dans la vie municipale, d'interroger élus et techniciens de la ville sur le respect des engagements du contrat municipal par la majorité. Cette multiplication des dispositifs pose deux questions : la circulation des mêmes habitants dans chacune des instances et la concurrence entre dispositifs. La nouveauté des instances ne permet pas encore d'évaluer ces deux risques.

La nouvelle configuration participation garde les fonctions de resocialisation plus politique que sociale et d'amélioration des services municipaux et intercommunaux. Elle a le bénéfice de donner une posture de reprise en main de la vie locale par la nouvelle municipalité. La démocratie participative est pour les nouveaux élus, un moyen de se légitimer, de se réassurer de la légitimité de la nouvelle politique municipale.

La configuration participative albertivillarienne date de 1997 et la communauté d'agglomération naît deux ans après. Les élus de Saint-Denis et d'Aubervilliers, promoteurs de l'agglomération, ont aussi créé dans leur ville la démarche-quartier : une articulation existe. Pour un édile albertivillarien, « un des combats des quartiers c'est aussi la simplification de ce qui apparaît compliqué avec *Plaine Commune* », « l'échelle du quartier permet de faire accepter l'intercommunalité » et de lui donner une légitimité. Les conseils de quartier sont des lieux où l'administration explique les compétences, les efforts réalisés, les difficultés rencontrées. Les conseils de quartier permettent d'articuler autour de projets concrets et du fonctionnement réel des services, la vie quotidienne des habitants d'une ville ET de l'intercommunalité. Dès lors, on peut affirmer que la démarche-quartier municipal est imbriquée à la configuration participative communautaire.

Le changement d'orientation de la configuration participative rentre dans une stratégie de conquête du terrain par la nouvelle majorité. Quels sont les effets de ce changement auprès des habitants ? Il semble que ce changement soit accepté par les habitants.

2. Pour répondre à une nouvelle situation territoriale déstabilisante

La nouvelle configuration participative est une scène de la recomposition politique opérée après les élections municipales de 2008. Non seulement, elle va prendre acte du changement

de personnel politique⁶ et de nouvelles orientations politiques, mais résulte des mutations sociologiques et de l'inscription d'Aubervilliers dans une nouvelle situation territoriale : campus Condorcet, arrivée du métro, centre commercial, bref une métropolisation accrue qui contribue à un réaménagement accéléré de la ville.

La configuration participative, l'ensemble des conseils de quartiers et sectoriels, accompagné d'autres dispositifs pour accompagner les mutations territoriales et les nouvelles populations qui s'installent. Mais, en s'enracinant dans les quartiers et en se voulant représentant de toutes les catégories d'âge de la ville, les dispositifs participatifs tentent de contribuer à la reterritorialisation des politiques publiques locales soumises à de fortes pressions et des populations qui habitent un territoire en forte mutation.

B. Plaine Commune dans la métropole francilienne

La fonction précédemment décrite pourrait être moins le cas pour le territoire de Plaine Commune. Pourtant, ce dernier se transforme et mute, il est soumis à de forts changements métropolitains que le projet du Grand Paris annoncé depuis 2007 accélère. Le système géopolitique local est traversé par des instabilités particulièrement fortes.

1. Un moment d'instabilité politique

Le territoire de Plaine Commune fait partie de « la banlieue rouge » : Aubervilliers et Saint-Denis, les deux villes locomotives sont communistes depuis 1945. Toutes les villes, en 1999, de la communauté de communes, étaient communistes, sauf Epinay-sur-Seine, socialiste. Jack RALITE parlait d'« intercommunalité prolétarienne », bien que les communistes furent réticents à l'intercommunalité. Le communisme municipal pratiqué à Aubervilliers et Saint-Denis est « hétérodoxe », à la marge de la doctrine officielle du PCF. Plaine Commune fut, et reste, un territoire de conflits entre les tenants d'un communisme orthodoxe et les porteurs d'un « autre communisme ». 2007 fut une année de tous les paradoxes pour le PCF. La secrétaire nationale du Parti obtint le score le plus faible à une élection présidentielle (1,97%), mais ils résistèrent au niveau local. La circonscription d'Aubervilliers - La Courneuve - Le Bourget- fut perdue au profit de Daniel Golberg. En 2008, des bastions ont basculé dans le giron socialiste (Aubervilliers, Pierrefitte-sur-Seine). Ces résultats modifient les rapports de force au sein de la communauté d'agglomération. Même si les élus sont majoritairement communistes, on pourrait parler au sein du conseil communautaire de scène consensuelle, de dépolitisation progressive des relations de pouvoir (Desage et Gueranger, 2010). Néanmoins, les compromis ne sont jamais loin d'être des stratégies de conquête ou de maintien.

Le conseil de développement ne peut être lu pour autant comme révélateur ou scène de cette modification de rapports de force. Par contre, il a une fonction d'accompagnement de la restructuration du territoire de Plaine Commune, une fonction qui peut être lue comme structurelle à sa naissance. En effet, dès le début, le territoire est interprété et représenté par les acteurs comme étant en crise, en instabilité mais avec de nombreuses ressources propres. C'est ce qui transparait de nombreux avis du conseil : sur l'emploi, sur l'habitat insalubre, sur Le budget...

⁶. Le nouveau maire, Jacques Salvator, ancien membre du Parti Socialiste Unifié, est membre de la majorité municipale depuis 1977. Sa première adjointe l'est depuis 1995. La majorité est donc composée essentiellement de militants socialistes.

2. Un moment de restructuration forte du territoire

Plaine Commune, si elle est dans un moment d'instabilité politique forte, est dans une séquence globale tout à fait intéressante du point de vue de la structuration régionale des pouvoirs locaux et du ré-aménagement de son territoire. Le Conseil de développement y fait toute sa place dans ce processus.

Plaine Commune, afin d'assurer un développement solidaire et cohérent, s'est doté de plans d'aménagement et de structuration du territoire qui sont en phase « opérationnelle » : Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) pour l'aménagement du territoire sur 15 ans ; Schéma Communautaire de Développement Economique, Plan Communautaire de l'Environnement, Plan Local de Déplacements, Contrat Territorial de Renouvellement Urbain. Ces plans concernent l'aménagement du territoire, le développement économique, les déplacements, le développement durable, l'habitat social. La dimension nationale du président de la communauté d'agglomération a permis de peser significativement sur le contenu de ces documents. C'est ainsi le cas de la négociation du SDRIF (Plaine Commune reconnue comme un pôle stratégique de la région), le contrat de projets 2007-2013 (tous les projets d'infrastructures de transport acceptés par l'exécutif régional et le représentant de l'Etat à l'exception du dédoublement de la ligne 13).

Le Conseil de développement a été associé régulièrement à l'ensemble des travaux liés à l'élaboration de ces plans travaillés et présentés par les techniciens selon les orientations politiques des élus communautaires et des maires.

L'équipe politique est en réflexion sur le devenir du territoire. Durant de nombreuses années, la priorité a été le développement économique, c'est-à-dire la relance d'un territoire affecté par des friches industrielles, des départs de grandes entreprises, des luttes salariales... D'autre part, le territoire s'est développé avec un « nord » et un « sud » selon les propos de Patrick Braouezec : le nord du territoire (Stains, Pierrefitte, Villetaneuse) ne bénéficie pas des retombées de La Plaine. Le territoire se restructure autour de nouveaux aménagements : immeubles de grande hauteur le long de l'A86 et de Porte de la Chapelle, Centre de congrès et hôtel dans la ZAC Landy France, restructuration du quartier de la Porte de Paris (Saint-Denis), création du nouveau quartier de la Porte d'Aubervilliers, implantation des Archives nationales –Stains), grand stade nautique (Saint-Denis et Aubervilliers). Sans compter les nouvelles résidences d'habitat et de logement social. Ces constructions et les aménagements vont contribuer à changer le territoire de Plaine Commune. Est-ce que les grands principes du projet d'agglomération seront-ils prolongés avec ces changements et les transformations des populations ? Quel sera le rôle à venir du Conseil de développement pour sauvegarder ces principes auprès des élus et de l'administration ? Quel est son rôle pour maintenir le cap du projet d'agglomération ? Quel sera sa place dans la prise en compte des transformations concrètes du territoire et de sa population pour faire bouger les lignes des administrations et des élus ? Autant de questions qui animent le conseil.

Le conseil de développement de Plaine Commune s'est inscrit à partir de 2003 au sein d'un réseau régional et national : la coordination nationale des conseils de développement. Ce réseau a organisé ses 8^{èmes} rencontres à propos des solidarités territoriales à Saint-Denis. Par ailleurs, grâce au soutien du CESR, un réseau régional a émergé bien qu'il existe un nombre faible de conseils en Ile-de-France. D'une part, ces réseaux permettent de donner à voir l'exemplarité de Plaine Commune en matière de démocratie d'agglomération en France et en

Ile-de-France. D'autre part, ils permettent d'insuffler la nécessité de territoires de projet co-élaborés avec la société civile locale dans la région capitale.

Aujourd'hui, les dynamiques métropolitaines réinterrogent les dispositifs participatifs franciliens, et particulièrement ceux du Nord francilien. Dans le cadre du Grand Paris, le territoire de Plaine Commune a été identifié comme le « territoire de la création », le pôle de l'innovation culturelle de l'Ile-de-France. A côté, le périmètre du pôle du Bourget intègre la ville de La Courneuve. La Ville d'Aubervilliers accueillera dans les prochaines années deux stations de métro et le campus Condorcet, un grand campus des sciences sociales et humaines. Le Conseil de développement, avec la coordination régionale des conseils de développement, a travaillé sur une contribution sur le Grand Paris et la métropolisation. La question demeure de l'articulation entre les problématiques de quartier et les questions métropolitaines. Quels seront les effets des dispositifs participatifs locaux dans un débat métropolitain qui peine à impliquer les « métropolitains » et à articuler les échelles ? Comment articuler doléances de proximité et propositions sur l'intérêt métropolitain ? Comment politiser une enceinte métropolitaine qui n'est pour le moment encore qu'un débat d'élus ? Le travail du conseil de développement de Plaine Commune montre un discours d'exemplarité de Plaine Commune auprès des autres collectivités franciliennes. Un des effets de l'existence du conseil est de faire de Plaine Commune un territoire qui se développe et qui compte dans la gouvernance territoriale de la région francilienne.

Ainsi, face aux dynamiques métropolitaines qui transforment les territoires, les instances décrits ont bien pour effet de reterritorialiser les politiques publiques et de montrer aux habitants que le pouvoir local résiste et maîtrise leur territoire en partenariat avec d'autres. Contrairement aux théories classiques qui marginalisent les dispositifs, elles prennent leur part distincte dans les systèmes de gouvernance territoriale, en relation étroite avec les instances représentatives et techniciennes. La reterritorialisation des publiques locales semblent être un effet des dispositifs participatifs.

+++

Pour ce qui est des cas d'Aubervilliers et de Plaine Commune, les configurations participatives contribuent à identifier, légitimer un territoire de création récente ou un territoire soumis à de grands projets. Il ne s'agit pas seulement de préparer habitants et usagers aux bouleversements de leur territoire vécu, mais également de mettre en scène un territoire de projet, un territoire qui résiste face aux logiques privées. Si les habitants qui participent ont un usage distancié des enceintes, il reste que l'existence de formes participatives contribue à l'identification des nouveaux territoires ou des territoires déstabilisés et à la gouvernance territoriale locale.

Comment une configuration participative contribue à construire, légitimer et restabiliser un territoire ? Le conseil de développement, avec ses contributions, participe à la diffusion parmi la population et les élus municipaux, des politiques de l'agglomération et des enjeux territoriaux. A Aubervilliers, conseils de quartier, FIL...permettent de donner à voir une ville maîtrisée malgré des mutations s'expliquant par l'inscription dans un ensemble plus vaste (à la fois l'intercommunalité et la coopération avec la ville de Paris). D'autre part, les dispositifs permettent de stabiliser les sociétés locales face aux changements urbains, sociologiques et politiques, ils ont un effet de reterritorialisation. Il est utile de souligner que ces instances demeurent une réponse institutionnelle et soulève la question de l'institutionnalisation de la participation avec ses biais et ses avantages. Un de ses biais, relevés ici, est la circulation

entre participation et instrumentalisation par le personnel politique. Bien que le risque d'usage partisan demeure, il serait pertinent de prendre au pied de la lettre le questionnement sur les effets de la participation. En effet, même si le personnel politique décide de la création d'une instance de démocratie participative, il ne peut maîtriser ses effets réels de l'implication d'habitants et l'émergence d'une parole collective sur la scène politique locale. Par ailleurs, croire en l'instrumentalisation, toujours possible, confirme la suspicion d'autres discours.

Un autre effet repéré est le renouveau du communisme municipal, entendu non comme système partisan, mais comme réalité géopolitique articulant une dimension sociale, idéologique, culturelle et urbaine. Le renouveau est limité étant donné le péril électoral et partisan qu'affronte le parti communiste français et ses compagnons de route. Néanmoins, les municipalités communistes ont créé des configurations participatives particulières dont les dispositifs sont ancrés dans une généalogie qui les dépasse (politique de la ville, mouvements sociaux, débats publics...). Pour autant, s'il y a eu renouvellement des politiques municipales à majorité communiste, la démocratie participative n'a pas permis une augmentation de l'adhésion aux listes communistes ou une réduction significative des taux d'abstention et du phénomène de non-inscription sur les listes électorales.

L'ensemble des dispositifs participatifs peuvent être conçus comme des bricolages collectifs semi-institutionnalisés. On peut dire, avec Jean-Marie Offner, que « Ces bricolages institutionnels mobilisent le territoire comme contexte d'apprentissages organisationnels ou comme prétexte à reconfigurations des systèmes d'acteurs, jouant de l'hybridation entre référentiels politiques et socio-économiques » (Offner, 2006). Plaine Commune et Aubervilliers ont fournis des exemples de ce que provisoirement on peut appeler une configuration participative locale comme un espace éclaté où les acteurs locaux mettent en scène le territoire, ce qui le relégitime et rend visible l'action des élus et techniciens face aux interrogations, doutes et incertitudes vécues par les usagers et habitants. Par configuration participative, on a tenté de nommer cet ensemble pluriel de dispositifs participatifs dans un territoire donné, inséré dans un contexte géopolitique particulier (Bherer, 2011). Elle ne rassemble pas uniquement des procédures issues des villes, des communautés d'agglomération, de concertation politique de la ville, de débats publics... Ainsi, pour les deux cas étudiés, on a affirmé que le conseil de développement pouvait être considéré comme faisant partie de la scène participative communale, mais réciproquement, on pourrait concevoir l'ensemble des conseils de quartier, conseils de jeunes, conseils de la vie associative...des huit villes de l'agglomération comme une seule configuration participative, et étudier les effets des démarches participatives sur la territorialisation des politiques publiques communautaires. Les configurations participatives semblent bien être des bricolages semi-institutionnels contribuant à la petite fabrique des territoires, tant pour les élus locaux que pour les habitants mais à des degrés différents, même si l'adhésion ne semble pas partagée.

Par-delà l'inscription dans la banlieue rouge, Plaine Commune et Aubervilliers appartiennent à la Seine-Saint-Denis et notamment à l'ouest de ce département caractérisé par une ségrégation socio-spatiale indéniable. Les dynamiques ségrégatives se prolongent dans le champ politique à travers la « ségrégation électorale » : une abstention majeure malgré un système de socialisation politique longtemps efficace (Braconnier, Domargen, 2007) et un éloignement entre le système politique local et un certain nombre d'habitants appartenant aux classes populaires. En Seine-Saint-Denis, les dispositifs participatifs sont présents dans la majorité des quarante communes. Connaissant les dynamiques ségrégatives de ce département et le système complexe d'acteurs, il serait intéressant de questionner les enjeux de ces

dynamiques participatives municipales et intercommunales en termes de « justice sociale ». Comme l'estime Blondiaux (2008), « la démocratie participative n'a de sens que si elle contribue à enrayer les logiques d'exclusion sociale qui caractérisent aujourd'hui le fonctionnement ordinaire de nos démocraties ». Comment en Seine-Saint-Denis les dispositifs participatifs peuvent-ils contribuer à faire évoluer les dynamiques d'inclusion sociale et politique ?

Eléments de bibliographie

- BLONDIAUX, L., 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie*. Actualités de la démocratie participative, Paris, éditions du Seuil, La République des idées.
- BRACONNIER C., DOMARGEN, J.-Y., 2007, *La démocratie de l'abstention*, Paris.
- BHERER L., 2011, « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », in *Participations*, 1/2011, Bruxelles, De Boeck, p. 105-133.
- BREUX S., 2006, « Les dimensions territoriales de la démocratie participative », *Sciences de la Société*, n°69, 2006.
- CERTU, 2010, *Dix ans de Conseils de développement : la société civile en mouvement*, Paris, Certu, 273 p.
- DESAGE F., GUERANGER D., 2011, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Editions du Croquant, collection Savoir/agir
- FAURE A., GLASSEY O. et LERESCHE J.-P., « Démocratie participative et démocratie différentielle », *Métropoles* [En ligne], 7 | 2010, mis en ligne le 09 juillet 2010, consulté le 08 octobre 2011. URL : <http://metropoles.revues.org/4173>
- GIBLIN B., 2005, « Introduction générale », in, *Nouvelle Géopolitique des régions françaises*, GIBLIN B. (dir), Paris, Fayard, 2005, 976 p.
- GROSSARD J., 2003, *La renaissance d'un territoire. Mon expérience en Plaine Saint Denis*, Asdic, Collection *décision locale*, Chalon-sur-Saône, 148 p.
- LADSOUS J., 2004, « Balades urbaines à Aubervilliers La citoyenneté en se promenant... », *Vie sociale et traitements* no 82 –2004/2.
- NEZ H., TALPIN J., 2010, « Généalogies de la démocratie participative en banlieue rouge : un renouvellement communisme municipal en trompe-l'œil ? », in *Genèses*, n.79, juin 2010, p. 97-115.
- OFFNER, J.-M., 2006, « Les territoires de l'action publique locale Fausses pertinences et jeux d'écarts », in *Revue française de science politique* 2006/1 (Vol. 56). 182 pages.
- SUBRA P., 2004, « Ile-de-France : la fin de la banlieue rouge », *Hérodote*, n°113, 2004.
- SUBRA P., 2010, *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Paris, Armand Collin, 322 p.
- VANIER, M., 1995, « La petite fabrique des territoires en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques », *Revue géographique de Lyon*, vol 70, n°2, p. 93-114.
- VANIER, M., 2008, *Le pouvoir des territoires : Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica, 160 p.