

La participation citoyenne comme vecteur d'aménagement du territoire ?

Analyse comparée de trois dispositifs participatifs.

Contribution proposée par Elodie Férezin, doctorante en Sciences de l'Information et de la Communication. Equipe ECORSE, CNRS, Toulouse 3. Thèse CIFRE à la mairie d'Agen.

Résumé :

Depuis 2001, la ville d'Agen s'est dotée d'instances participatives à l'échelle du quartier. Une vision du territoire initiée lors d'un premier mandat municipal par la gauche qui s'est étoffée, dès 2008 par l'arrivée d'une équipe de centre-droit à la tête de la mairie. De 5 comités de quartier, la municipalité a instauré 23 conseils de quartiers avec des règles de fonctionnement plus précises, une articulation conseil de quartier - administration municipale davantage codifiée et des moyens financiers conséquents. Les conseils de quartier, en tant qu'association loi 1901, deviennent alors, pour les élus et les services municipaux, des parties prenantes incontournables dès lors qu'il s'agit de mettre en discussion l'intérêt général du quartier. L'objectif de cet article consiste dans un premier temps à décrire et à analyser, à travers trois exemples, comment s'est construite la participation des habitants dans le cadre de projets différents d'aménagements du territoire. Par la suite, il s'agira d'identifier la manière dont le conseil de quartier dans ses rapports aux habitants contribue à la mise en place d'une dynamique civique autonome.

Mots-clés : démocratie participative / démocratie de proximité / conseil de quartier / Habermas / dynamique civique autonome / aménagement du territoire

Summary

Since 2001, the City of Agen was equipped with participative authorities on the scale of the district. A vision of the territory introduced during a first municipal mandate by the left which filled out, from 2008 by the arrival of a center- right team at the head of the city hall. Of 5 committees of district, the municipality established 23 councils of districts with more precise rules of functioning, an articulation council of district / municipal administration more codified and consequent financial means. The councils of district, as association law 1901, become then, for the elected representatives and the municipal services, some inescapable stakeholders since it's question of putting in discussion the general interest of the district. The objective of this article consists at first in describing and in analyzing, through three examples, how built itself the participation of the local residents within the framework of projects different from town and country plannings. Afterward, it will be a question of identifying the way the council of district, in its relationships to the local residents contributes to the implementation of an autonomous civic dynamics.

Keywords: participative democracy / democracy of closeness / council of district / Habermas / autonomous civic dynamics / town and country planning

Introduction générale

En 2001, la ville d'Agen conduite par le maire socialiste Alain Veyret initiait la mise en place de comités de quartier. Le territoire était alors découpé en cinq associations de quartier qui avaient un rôle purement consultatif concernant les projets municipaux impactant leur périmètre. La faible articulation entre le processus de décision et ces instances participatives a conduit la municipalité suivante, menée par le centriste Jean Dionis, a formalisé davantage le dispositif. L'instauration d'une « *nouvelle gouvernance pour les quartiers d'Agen* »¹ est devenue l'engagement de mandat numéro un. Dès 2008, la nouvelle équipe municipale rebaptise le dispositif « conseil de quartier », en lien avec la loi sur la démocratie de proximité de 2002 et le nombre d'association de quartier passe à 23 en calquant leur périmètre sur les bureaux de vote. Le mode de désignation des conseillers de quartier a également évolué. Dans chaque cas, la participation relève du volontariat mais dans la version « conseils de quartier », les volontaires ont dû s'organiser pour constituer une liste de neuf candidats pour représenter les habitants du quartier et ce sur la durée. Une élection, du même type que l'élection municipale, mais à un seul tour, c'est-à-dire un scrutin de liste et proportionnel, a été organisée, un dimanche du mois de mars 2009, pour officialiser l'entrée en vigueur du nouveau dispositif et la prise de fonction des nouveaux représentants de quartier. Le mandat des conseillers s'étend jusqu'à la fin du mandat municipal, c'est-à-dire 2014. Des élus municipaux, appelés « élus référents » sont chargés d'accompagner ces nouveaux représentants de quartier et s'assurer de la représentativité des projets ainsi menés.

L'objectif de ces instances est d'une part de proposer des actions qui contribuent à l'amélioration du cadre de vie. Par an, la somme de 100 000 euros est attribuée à chaque conseil afin de financer les différents projets de proximité et d'aménagement du territoire. Ces derniers, débattus entre chaque conseil de quartier et la municipalité au cours de réunions dites de négociation, font l'objet d'un contrat de quartier, cosigné par la municipalité et chaque président de quartier. D'autre part, un volet animation a été également prévu par la municipalité qui incite chaque association à réaliser des actions favorisant la création de lien social. Pour ce faire, une subvention de 1000 euros par an et par quartier est accordée à chacune d'entre elle. Le contenu des animations ainsi que leur fréquence sont laissés à l'appréciation de chaque quartier. Enfin, un nouveau service municipal dédié, le service « Vie des quartiers », a été créé pour favoriser la mise en place de ces instances participatives et assurer le lien, en interne, avec l'ensemble des services (municipaux et communautaires) chargés de la réalisation, et en externe, avec l'ensemble de la population. Autrement dit, le service « Vie des quartiers » devient à la fois la « *courroie de transmission* »² entre les conseils de quartier et l'ensemble des services ainsi que l'unique porte d'entrée des demandes de proximité émanant des habitants. L'enjeu pour les élus municipaux et toute l'administration est alors de gagner à la fois en efficacité, en matière d'intervention publique en favorisant le suivi des demandes et la réactivité des services, ainsi qu'en légitimité, en prenant en compte l'ensemble des points de vue et propositions émanant de la population pour appuyer la décision politique.

Un contexte de recherche particulier : la CIFRE, entre observation participante et recherche-action.

Cet article s'inscrit dans le cadre d'une thèse CIFRE³ qui s'est mise en place depuis 2011 à la mairie d'Agen. Avant de rentrer dans le détail des missions qui m'ont été confiées, il est nécessaire de poser, rapidement, le contexte local préexistant à mon intégration au sein de la mairie car il n'est pas sans conséquence sur le déroulement de cette thèse. Tout d'abord, comme partout en France,

¹ Extrait du programme de mandat diffusé lors de la campagne électorale. Les 103 engagements pris pendant la campagne sont devenus ensuite un programme d'action à réaliser durant le mandat politique.

² Propos d'un élu enquêté

³ Convention interministérielle de formation par la recherche. Le contrat s'est terminé en septembre 2014.

l'idée de démocratie participative est largement valorisée dans les discours politiques et des procédures dans lesquels les citoyens ordinaires sont impliqués se multiplient au sein de différentes administrations, à des échelons territoriaux variés et sur des thématiques de plus en plus nombreuses. Ainsi, Agen n'échappe pas à cette tendance et le dispositif « conseil de quartier » se développe dans un contexte dit « *participationniste* »⁴. En outre, le poids de « *l'impératif délibératif* »⁵ dans l'action publique se traduisant fréquemment par une injonction à participer venue d'en haut, de l'Etat ou de l'Europe, se manifeste, en pratique, par l'instauration de critères de financements pour les projets locaux⁶. Autrement dit, « *faire participer* »⁷ pour reprendre l'expression de Carrel, renvoie tout autant à un enjeu d'innovations en termes de pratiques démocratiques locales qu'à un impératif budgétaire afin d'obtenir des subventions. Ainsi, lors de la mise en place de cette thèse CIFRE, la Ville d'Agen venait d'une part de mettre en place des conseils de quartier et d'autre part de lancer un chantier de rénovation urbaine dans un quartier d'habitat social. D'ailleurs, un des critères d'éligibilité au financement par l'Etat (à travers l'ANRU⁸) de ce vaste projet concerne les actions de la municipalité en faveur de la « concertation » avec les habitants. En ce sens, l'administration municipale agenaise, pour faire face à cette double « injonction participative », venant à la fois du programme politique porté par le maire et des projets à financer, devait renforcer ses compétences en termes de concertation. J'étais alors la candidate idéale. Effectivement, je venais d'effectuer deux stages à la mairie d'Agen dans le cadre d'un Master professionnel en sociologie appliquée aux métiers de l'évaluation et de la concertation, assortis de la rédaction d'un mémoire sur la thématique de la démocratie participative. Lorsque j'ai intégré la municipalité en tant que chargée de mission « Développement Population et citoyenneté » au sein du service « Vie des quartiers », j'étais déjà familiarisée autant avec les élus qu'avec les agents. Mon recrutement en CIFRE a donc constitué une double opportunité. D'une part, une occasion me concernant : j'ai ainsi pu creuser davantage les enjeux et les effets de la participation à l'échelle de l'agenais. D'autre part, une opportunité pour la municipalité qui bénéficiait alors d'un agent, niveau cadre, opérationnel rapidement et dont le poste était en grande partie subventionné, pour apporter des compétences spécifiques en termes de méthodologie participative.

Lorsque mon contrat a débuté, je n'avais pas de fiche de poste. J'avais comme seule base de travail le projet de recherche rédigé à l'attention de l'ANRT⁹, organisme subventionnant la mairie, et validé par l'ensemble des encadrants (ma directrice de thèse pour le laboratoire de recherche et le directeur général adjoint pour l'administration municipale). A l'origine, mon travail de thèse devait porter sur la manière dont la thématique environnementale était prise en charge au sein des conseils de quartier et mes missions pour la mairie devaient permettre d'associer ces nouvelles instances participatives au déploiement de la thématique du « développement durable » à l'échelle municipale. Mais très rapidement, je me suis heurtée à une double réalité. D'une part, les thématiques prises en charge par l'ensemble des 23 conseils de quartier de la ville d'Agen n'étaient guère motivées par des préoccupations environnementales. Des enjeux tels que la sécurité, l'embellissement du cadre de vie ou encore l'instauration d'un lien social au sein du quartier ont davantage guidés les différents projets portés conjointement par la Mairie et les Conseils de quartier que la nécessité d'une meilleure prise en compte de l'environnement dans les décisions publiques. Et d'autre part, la volonté politique, aussi forte soit-elle, de favoriser l'émergence de la thématique du « développement durable » au sein de la ville, au travers les conseils de quartier, s'est trouvée confrontée à la pratique. Que signifie cette

⁴ Blatrix C., « Chapitre 8 / Concertation et débat public », in Olivier Borraz et Virginie Guiraudon, *Politiques publiques 2*, Presses de Sciences Po « Académique », 2010 p. 213-242.

⁵ Blondiaux L. et Sintomer Y., « L'impératif délibératif », *Rue Descartes*, 2009/1, n°63, p.28-38.

⁶ De Maillard J. et Sintomer Y., « The limits to local participation and deliberation in the French politique de la ville » in *European Journal of Political Research*, 46 (4), 2007, p. 503-529.

⁷ Carrel M., « Faire participer. Politique de la ville et participation des habitants en France, dans une perspective comparée », Congrès de l'AFS, février 2004.

⁸ Agence Nationale de Rénovation Urbaine

⁹ Association Nationale de la Recherche et de la Technologie

notion ? Que mettre derrière ? Comment la matérialiser par des actions concrètes ? L'échelle des conseils de quartier est-elle pertinente ? D'autant qu'à l'échelle communautaire, l'Agglomération d'Agen s'était déjà dotée d'un agenda 21 et mettait en place des actions orientées par exemple vers le tri des déchets et la réduction des dépenses énergétiques dans les bâtiments publics. Un constat lourd de conséquences s'imposait alors à moi : le projet de recherche¹⁰ élaboré dans le cadre de la CIFRE tombait peu à peu en désuétude. De cette petite mésaventure, une première constatation a ainsi émergé : la mise en place d'un dispositif participatif n'implique pas nécessairement l'apparition de la thématique environnementale dans les discussions publiques.

Il me restait néanmoins la dimension participative. J'ai alors commencé à observer les conseils de quartier, à rencontrer leurs membres pour comprendre la dynamique civique qui se mettait progressivement en place au sein et autour de cette instance. Mais très rapidement la situation est devenue inconfortable. En effet, en tant que salariée doctorante, pour la Municipalité, j'étais avant tout salariée. A plusieurs reprises il m'a été rappelé par l'administration que j'avais un devoir de réserve quant à mon travail. Autrement dit, j'étais invitée à faire attention à la manière dont je posais et formulais les choses. Dans le même sens, décrire et analyser les effets de l'institutionnalisation des conseils de quartier sur la dynamique civique revenaient également à interroger les discours, les représentations, les pratiques, les procédures mises en place par les élus et l'administration municipale, c'est-à-dire par des collègues de travail. Le contexte politique local a également contribué à renforcer l'inquiétude que pouvaient susciter mes travaux. En effet, comme je l'ai déjà mentionné, les conseils de quartier sont le fruit de l'engagement numéro 1 du programme de campagne de l'équipe municipale. Dès la mise en place du conseil municipal, il s'est alors agi de traduire ces engagements de campagne en projet politique à réaliser sur la durée du mandat. La méthode, les moyens à mettre en œuvre et les objectifs poursuivis étaient déjà très clairs pour les élus. Autrement dit, l'analyse critique relative à toute recherche scientifique, parce que des situations, des faits sociaux, des processus y sont décrits et interprétés, a été perçue comme un risque de remise en cause du projet municipal.

Ainsi durant cette première année à la mairie, après avoir réalisé plus d'une cinquantaine d'entretiens exploratoires avec des conseillers de quartier, des élus, des agents municipaux, après avoir assisté à de nombreuses réunions (réunions de travail au sein de la mairie, réunions publiques, réunions de négociation), j'étais au point mort d'un point de vue universitaire. Alors que les dossiers à gérer au sein de la mairie continuait d'abonder sur mon bureau (réponses à des appels d'offre, mise en place d'une formation auprès des agents des centres sociaux sur la démarche participative, réalisation d'un diagnostic territorial dans le domaine de l'offre de soin, etc.), au regard de ma thèse, je n'avais ni sujet ni de terrain de recherche. Ainsi pour contourner la difficulté, et avec l'accord de l'ensemble des parties (directrice de thèse et élus municipaux), j'ai élargi mon terrain de recherche pour prendre en compte un dispositif participatif qui s'est mis en place à Agen : le débat public concernant la LGV¹¹ entre Bordeaux et Toulouse. La Mairie d'Agen change alors de statut, elle n'est plus l'objet exclusif de mes recherches mais devient l'un des protagonistes, parmi d'autres, engagés dans le processus participatif mis en place autour de ce projet. A ce sujet, certains élus municipaux se sont très tôt positionnés en faveur du projet et dès 2009, l'Agglomération d'Agen s'est impliquée dans les réunions de travail avec le maître d'ouvrage. Ma casquette d'agent municipal a d'ailleurs facilité certaines rencontres et m'a permise d'assister à des opérations de lobbying politique et financier. Le projet de LGV Bordeaux-Toulouse constitue la première partie de ma thèse. J'y décris et analyse la portée de la concertation institutionnalisée au sein de la société civile, la façon dont une

¹⁰ Le projet de recherche rédigé s'intitule : « Démocratie écologique et développement du territoire : l'exemple de l'Agglomération d'Agen ». L'enjeu était de saisir comment la dynamique civique pèse pour une meilleure prise en compte des préoccupations liées à l'environnement par la sphère du pouvoir et en retour, comment l'institutionnalisation de dispositifs participatifs produisent des effets sur l'engagement des citoyens et les arguments mobilisés.

¹¹ Ligne à Grande Vitesse.

dynamique civique autonome s'est constituée, sur une durée de neuf ans, pour peser sur le processus participatif, du débat public organisé par la CPDP¹² (2005) à l'enquête d'utilité publique (2014).

Par ailleurs, les mois suivants ce changement de cap, de nouvelles missions m'ont été confiées, celles-ci plus en lien avec mon travail de recherche sur la participation citoyenne. En effet, la compétence « politique de la ville » ayant été transférée à l'échelon communautaire, la Municipalité à décider de ne pas reconduire le chargé de mission « politique de la Ville ». Toutefois, après coup, il est apparu évident que certains projets portés par la Ville et en direction des quartiers sensibles nécessitaient une prise en charge particulière en termes d'animation et de concertation. Ainsi cette reconfiguration structurelle des services a conduit la municipalité à me confier ces missions, en lien avec le service Vie des quartiers. Dans trois quartiers d'habitat social, il s'agissait de mobiliser les habitants dans le cadre de projet d'aménagement des espaces publics. Dans les trois cas, j'ai été chargé de concevoir la méthodologie participative, de mettre en œuvre les procédures de discussion et d'animer les échanges au sein de ces dispositifs. La description et l'analyse de ces trois exemples font alors l'objet de la deuxième partie de cette thèse. Je ne me place plus seulement dans une posture d'observateur extérieur, je me retrouve moi-même engagée en tant que professionnelle dans la conception d'un projet, embarquée en tant que chercheuse dans la dynamique qui se construit. Dans cette perspective, il est possible de parler de recherche-action¹³. Les dispositifs ainsi mis en œuvre constituent alors la source même de la connaissance produite. En effet, bien qu'a priori, il n'y ait pas d'intention formalisée de construire un dispositif général de recherche-action, ce sont bel-et-bien les savoirs universitaires que je possédais qui ont guidé l'élaboration de la méthodologie participative ainsi que ma pratique en tant que professionnelle afin de favoriser l'émergence d'une dynamique civique. Et en retour, c'est grâce à ces expérimentations que j'ai pu recueillir des données inédites qui sont venues alimenter ce travail de recherche concernant la mobilisation des citoyens dans l'espace public autonome.

L'approche communicationnelle pour saisir la dynamique civique

Comme nous l'avons souligné, dans le cadre de la ville d'Agen, la mise en place des conseils de quartier relève d'un choix politique et non d'une obligation légale. Les dispositifs de concertation que j'ai mis en œuvre viennent en complément de ces conseils de quartier. Or pour comprendre comment la participation des habitants est venue façonner les projets d'aménagement mis en discussion sur ces territoires, on ne peut pas observer et analyser seulement le moment des échanges durant les réunions publiques. Certains auteurs, à l'instar de Barbier et Larrue, défendent l'idée fondamentale qu'il est nécessaire, afin d'appréhender la portée d'un dispositif de concertation dans toute sa complexité, de prendre en compte la dynamique d'ensemble de l'objet mis en discussion publique : « *une manière de penser à la fois les limites des protocoles participatifs et les moyens de les dépasser consiste à se rappeler avec force que ces situations de participation sont encadrées dans un système d'action qui les contraint en même temps qu'il est susceptible de leur fournir ressources et appuis.* »¹⁴ Autrement dit, la manière dont le dispositif « conseil de quartier » se met en place de façon spécifique sur chaque territoire ainsi que la dynamique civique qu'il va ou non susciter, impactent, par hypothèse, la participation au sein des dispositifs que j'ai mis en œuvre. L'enjeu consiste donc à penser l'articulation entre les différentes formes de participations

¹² Commission Particulière du Débat Public en charge d'organiser le déroulement du débat par la Commission Nationale du Débat Public

¹³ Morvan A., « Recherche-action », in Casillo I. et al.(dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, <http://www.dicopart.fr/fr/dico/recherche-action>

¹⁴ Barbier R. Larrue C., « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », De Boeck Supérieur in *Participations* 2011/1 - N° 1 - pages 67 à 104

institutionnelles et non conventionnelles¹⁵, en prenant en compte l'environnement¹⁶ de ces dispositifs afin d'envisager la participation des citoyens dans son ensemble, sans la réduire aux seuls aspects procéduraux. Selon cette approche, le processus participatif déborde largement le cadre de la procédure et le moment des échanges que celle-ci permet de réguler. Son analyse permet ainsi d'intégrer ce qui se passe avant, à côté et au-delà de la concertation institutionnelle.

D'un point de vue théorique, l'approche communicationnelle développée par Habermas, nous permet de penser cette articulation. En effet, dans son modèle de la théorie délibérative, Habermas opère une distinction entre *système* et *monde vécu*. D'une part, le système est composé à la fois par la sphère du pouvoir politique et par celle du marché économique. Les décideurs politiques et financiers font parties d'un système fortement régulé dont le fonctionnement est dominé par le pouvoir et l'argent. Cette sphère politique est constituée d'« *espaces publics institutionnels* »¹⁷ permettant la délibération politique en vue de prendre une décision. Ces espaces (parlement, tribunal) ont la charge « *de traiter les problèmes et de trancher entre différentes solutions, éventuellement concurrentes* »¹⁸. D'autre part, au sein de la société civile, l'*espace public autonome*, déchargé des enjeux systémiques de pouvoir et d'argent, se caractérise quant à lui par des interactions médiatisées par la communication. Selon Habermas, l'espace public revêt une fonction politique et son organisation autonome renforce sa capacité à influencer la sphère du pouvoir. C'est au sein de cet espace que les questions d'intérêt public qui touchent aux besoins de la société sont problématisés et peuvent ainsi être mises « *sur l'agenda* »¹⁹. En outre, dans un contexte participationniste, de plus en plus de problèmes sociaux, mis sur l'agenda public, sont débattus au sein de nombreux dispositifs institutionnalisés de concertation. Ces dispositifs constituent un lieu de confrontation entre la sphère du pouvoir et la société civile, néanmoins, en raison de l'absence de lien contraignant entre ces dispositifs et la décision politique, ces espaces ne font pas partie des espaces publics institutionnels inhérents à la sphère étatico-administrative. De plus, au regard de la teneur des échanges, ces espaces de concertation se rapprochent de l'espace public autonome car ils ne sont pas contrôlés par le système. Dans ce sens, ces espaces de concertation institutionnalisés représentent des lieux où peuvent se former une opinion publique et s'y développer une volonté politique mais ils ne sont pas totalement autonomes vis-à-vis de la sphère politique dans la mesure où pèsent des contraintes procédurales et qu'ils sont déclenchés de manière artificielle. Ces espaces de concertation institutionnalisés peuvent alors être considérés comme des « *espaces publics intermédiaires* »²⁰, ils se situent à l'interface entre *espace public institutionnel* et *espace public autonome*.

Dans l'idéal, selon Habermas, c'est la mise en débat et en confrontation des systèmes de valeurs des individus qui, à travers une procédure légitime, permet de parvenir à la formation d'une d'un point de vue partagé. En ce sens, la source de la légitimité n'est pas la volonté prédéterminée des individus qui participent aux discussions mais davantage le processus de formation de cette volonté. Néanmoins, il est nécessaire, afin de prendre une décision, de pouvoir clore les débats. La théorie délibérative envisage explicitement la possibilité, dans la pratique, de ne pas aboutir au consensus d'où l'importance, à un moment donné, de pouvoir trancher. C'est alors à la procédure, elle-même, qu'il incombera cette tâche en proposant, d'une manière légitime aux yeux des participants, la possibilité d'exprimer un choix et pour Manin²¹, le vote à la majorité permet de remplir cette fonction. Ainsi, en situation de désaccord, c'est la validité des règles régissant les

¹⁵ Sur le sujet, lire Blatrix C., « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, Revue des sciences sociales du politique, vol. 15, n°57, 2002 ou Neveu C., « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », *Participations*, 2011/1 N° 1.

¹⁶ Carrel M., « La citoyenneté plurielle. Appréhender les dispositifs participatifs dans leur environnement », dans Ion et al. (dir.), *Les intermittences de la Démocratie. Formes d'action et visibilité dans la ville*, Paris, L'Harmattan, 2009.

¹⁷ Habermas, J., *Droit et Démocratie*, Gallimard, 1997.

¹⁸ *Idem*

¹⁹ Garraud P., 1990, « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, p. 17-41.

²⁰ Suraud M.G., « "Espaces publics intermédiaires" et risques industriels. La concertation après la catastrophe de Toulouse », in Mermet L., Berlan-Darqué M. (dir.), *Environnement : décider autrement*, Paris, L'Harmattan, 2009.

²¹ Manin B., « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie de la délibération », *Le débat*, 1985, n°33.

échanges qui va alors valider et légitimer la décision. En ce sens, la vitalité du système démocratique réside dans la capacité de l'espace public autonome à être dynamique et à peser sur la sphère politico-étatique et donc par extension sur l'espace public intermédiaire. Dans cette perspective, les travaux de Suraud consistent à penser l'articulation entre les formes d'organisation de la société civile, dans l'*espace public autonome* et les conditions de participation des citoyens au sein même des procédures de concertation institutionnelle. En effet, d'une part, les citoyens s'organisent dans « *l'espace public autonome pour identifier, interpréter et formuler leurs exigences vis-à-vis de l'autorité publique* »²², d'autre part, les citoyens se mobilisent pour que leurs avis soient pris en compte au sein de l'*espace public intermédiaire*. Sous cet angle, l'enjeu démocratique des dispositifs n'est donc pas seulement à évaluer au regard de la procédure mais également au regard des formes d'organisation civique qu'elle engendre dans l'*espace public autonome*. La question qui se pose alors tient donc à l'articulation entre ces deux dimensions de la participation, entre *espace public autonome* de la société civile, qui s'organise sous la forme de structures communicationnelles informelles et productrices d'une opinion publique²³ et *espace public intermédiaire* tel qu'institutionnalisé par les pouvoirs publics. C'est donc précisément la nature de ce lien entre *espace public intermédiaire* et *espace public autonome* que nous soumettons à l'analyse dans cet article à l'échelle des quartiers d'Agen. Pour cela, l'attention se portera vers le processus participatif afin de saisir comment se construit l'accord et se coordonne l'action au sein de l'espace public autonome.

Effectivement, d'un point de vue communicationnel, Habermas opère une distinction entre le compromis et l'entente. Le compromis est un accord obtenu par le moyen de négociations. A la différence, l'entente, nécessite l'intercompréhension subjective des différentes parties prenantes de la discussion. Il s'agit d'un accord basé sur une argumentation rationnelle. Autrement dit, un consensus nécessite l'accord de chacune des parties sur le contenu de l'accord et sur les raisons qui le justifient. En ce sens, Habermas défend l'idée d'un « agir communicationnel »²⁴ qui prend place au sein de la société civile. L'« *agir communicationnel* »²⁵ concerne l'interaction, d'au moins deux sujets capables de parler et d'agir, basée sur la recherche d'entente concernant une situation d'action, afin de coordonner de manière consensuelle leurs actions. Or, en pratique, il est impossible de se référer uniquement à l'agir communicationnel pour analyser ce qui se joue au sein de l'espace public autonome. Les études empiriques montrent la nécessité d'élargir cette conception de l'agir civique afin de prendre en compte les réalités observées. Dans la lignée de Suraud, il s'agit de concevoir un « *agir civique élargi* »²⁶ qui prenne place en amont et en aval d'un dispositif de participation. En effet, la recherche et la construction d'une position commune entre les différentes parties prenantes ne répond pas toujours, dans la pratique, à l'obtention d'un consensus au sens habermassien. L'espace public autonome est, en réalité, traversé par des courants idéologiques dont les divergences ne peuvent se résorber. Par ailleurs, l'adoption de positions partagées relève également d'un enjeu stratégique face aux autorités. En effet, l'existence d'unité au sein de l'espace public autonome favorise la prise en compte par les autorités des thèmes portés par les citoyens. Ainsi, l'auteure a constaté que des organisations constitutives de la société civile pouvaient faire le choix de former des alliances ne relevant ni du consensus, ni du compromis d'intérêt, qu'elle propose de problématiser : le « *compromis civique de position* » caractérise « *les accords passés librement et solidairement entre les différentes composantes de la société civile* »²⁷. Ce parti-pris nous amène donc à interroger les formes de solidarité et les conditions de l'entente de la société civile qui se déploient à la fois au sein de l'espace public autonome mais également dans l'*espace public intermédiaire*. En ce sens, le

²² Suraud M.G., « Communication ou délibération : les échanges dans la société civile », Hermès 47, 2007.

²³ Blondiaux L., *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, La République des Idées, Seuil, 2008.

²⁴ Habermas J., *Théorie de l'agir communicationnel. Tome 1. Rationalité de l'agir et rationalisation de la société*, 2007, Fayard. L'espace du politique

²⁵ Idem.

²⁶ Suraud M.G., « L'espace public », *Communication*, Vol. 24/2, 2006.

²⁷ Suraud M.G., « "Espaces publics intermédiaires" et risques industriels. La concertation après la catastrophe de Toulouse », in Mermet L., Berlan-Darqué M. (dir.), *Environnement : décider autrement*, Paris, L'Harmattan, 2009.

compromis civique permet d'interpréter les alliances passées entre différents groupes civiques. Il n'est pas nécessairement fondé sur des délibérations visant le consensus et peut correspondre à une entente, interne à l'espace public autonome, dans la perspective de créer un rapport de force face au système. Selon Suraud, le compromis civique s'établit sur « *des bases minimales* » et « *ne réduit pas les divergences politiques ou idéologiques.* »²⁸ Néanmoins, il se déploie sur un socle commun et nécessite l'obtention d'un accord *librement* obtenu par la discussion sur un minimum de valeurs partagées. Autrement dit, cette base minimale ne supprime ni les divergences idéologiques, ni les désaccords mais permet l'analyse des collectifs qui s'organisent pour défendre des projets communs ou s'opposer à des initiatives contestées.

De surcroît, l'espace public intermédiaire peut alors servir à l'expression de ce compromis civique en le rendant nécessaire pour que les points de vue émanant de la société civile, par leur apparente unité, soient audibles par le système. Dans cette perspective, analyser la dynamique civique qui prend place au sein de l'espace public autonome, permet de saisir la façon dont les citoyens s'organisent en dehors des dispositifs de concertation institutionnalisée « *pour identifier, interpréter et formuler les exigences susceptibles d'être portées dans les espaces de la concertation publique.* »²⁹ Dans cet objectif, nous chercherons donc à « *repérer ce qui favorise la solidarité et incite les composantes de la société civile à s'entendre malgré les désaccords politiques et idéologiques persistants, autrement dit de mettre en plein jour ce qui renforce l'espace public autonome.* »³⁰ La thèse défendue ici consiste donc à dire que « *l'agir civique* » peut se concevoir à la fois comme un « *agir communicationnel autonome* » qui se déploierait en amont, en aval voire en parallèle de la mise en place des formes institutionnalisées de concertation autant que comme un « *agir communicationnel stratégique* »³¹ qui s'organiserait, face au pouvoir, afin de favoriser la prise en compte des points de vue civique. Autrement, il s'agit ici d'interroger l'ensemble des possibilités dont dispose la société civile pour faire valoir son point de vue. En ce sens, comme nous venons de le démontrer, l'approche habermassienne, mérité d'être réaffirmée mais également complétée. En effet, selon cette approche communicationnelle élargie de la participation, il est alors possible de concevoir l'activité communicationnelle propre à l'« *espace public autonome* » et d'appréhender les tensions avec les modes d'échange inhérents aux dispositifs institutionnels de participation. Dans cette perspective, il s'agit alors de mettre en évidence les conditions d'entente ou de désaccord de la société civile dans son ensemble, sur un sujet donné. Il s'agit de prendre en compte la dynamique civique qui se déploie à la fois au sein de l'espace public autonome, mais également au sein de l'espace public intermédiaire ouvert par la procédure de concertation. Il s'agit ici d'étudier les effets des dispositifs de participation au regard du renforcement ou de l'affaiblissement des débats dans l'espace public autonome.

Espaces publics intermédiaires et émergence d'une dynamique civique autonome

En ce qui concerne le dispositif « conseil de quartier » mis en place par la Ville d'Agen, il peut se décrire et s'analyser en croisant deux des modèles idéal-typique dégagés par Bacqué, Rey et Sintomer (2005). Dans un premier temps, les conseils de quartier relèvent du modèle de la « *démocratie de proximité* ». La participation est effective à l'échelle microlocale du quartier. La proximité revêt alors une dimension géographique. Ainsi, dans ce périmètre proche des citoyens, leur cadre de vie, la participation renvoie notamment à un impératif gestionnaire. L'intégration du savoir d'usage des habitants vise donc essentiellement à l'amélioration et à la modernisation des services publics. De plus, cette instance favorise également le rapprochement entre les représentants

²⁸ Suraud M.G., « «Espaces publics intermédiaires» et risques industriels. La concertation après la catastrophe de Toulouse », in Mermet L., Berlan-Darqué M. (dir.), *Environnement : décider autrement*, Paris, L'Harmattan, 2009.

²⁹ Suraud M.G., « L'espace public des risques », *Revue française des sciences de l'information et de la communication*, n°4, 2014.

³⁰ Suraud M.G., « «Espaces publics intermédiaires» et risques industriels. La concertation après la catastrophe de Toulouse », in Mermet L., Berlan-Darqué M. (dir.), *Environnement : décider autrement*, Paris, L'Harmattan, 2009.

³¹ Idem

politiques et la population en instaurant un dialogue continue. Dans cette perspective, une réunion publique est organisée une fois par an, dans chaque quartier en présence du maire, des élus référents de quartier, des conseillers de quartier et des représentants de l'administration municipale pour faire le bilan des actions réalisées et recueillir les nouvelles demandes, voire les doléances de la population. La proximité, en ce sens, est donc physique entre le représentant élu et la population. La figure de l'élu de terrain est valorisée en tant que personnage public engagé et proche de la population : pour le maire, un élu est quelqu'un qui n'hésite pas à « mouiller le maillot »³². Dans un second temps, le dispositif renvoie, dans une certaine mesure, au modèle de la « démocratie participative ». Selon les auteurs, « de nouvelles institutions sont créées, qui disposent d'un véritable pouvoir décisionnel ou codécisionnel et qui incarne un « quatrième pouvoir ». Les dispositifs doivent de ce fait s'appuyer sur des règles claires et impliquer une qualité délibérative assez forte. L'autonomie de la société civile est encouragée, à travers une volonté politique clairement affirmée en ce sens mais aussi grâce à des garanties procédurales et à l'existence d'un réseau associatif fortement mobilisé.»³³ Ce modèle, transposé aux conseils de quartier de la ville d'Agen, renvoie bel et bien à l'existence possible d'un « quatrième pouvoir » à l'échelon microlocale. La forme associative de ces nouvelles instances et l'établissement de règles procédurales claires : élections des conseillers de quartier, signature annuelle des contrats de quartier en codécision, réunions de négociations pour discuter puis trancher des projets à réaliser, réunions publiques pour assurer la transparence du processus en rendant des comptes à la population, etc., sont autant d'éléments qui fournissent des points d'ancrage à la société civile pour peser dans le processus décisionnel. Effectivement, le cadrage du dispositif porte en germe un potentiel d'émancipation assez fort des associations de quartier vis-à-vis de la municipalité.

Néanmoins, à la différence de ce modèle idéal-typique, il n'existe pas de réseau associatif fortement mobilisé. Dans le cadre des conseils de quartier, la mobilisation associative revêt un caractère purement artificiel, puisqu'en l'absence du dispositif, il n'y aurait, dans la majorité des cas, aucune association de quartier. En effet, autant il peut exister à l'échelle municipale ou nationale des associations de commerçants, d'usagers, de consommateurs, etc., autant à l'échelle d'une ville, il n'existe pas d'association de riverains. De manière générale ces dernières se créent spontanément lorsqu'une menace pèse sur le cadre de vie des habitants. Ainsi, la municipalité souhaitait ainsi se doter de nouveaux interlocuteurs, clairement identifiés pour discuter de l'intérêt général de chaque quartier. Autrement dit, à l'échelle d'un quartier, il n'est pas possible de parler de l'existence d'un espace public autonome tel que nous l'avons défini pour deux raisons principales. D'une part, le conseil de quartier, bien que relevant d'une forme associative, est un dispositif de concertation institutionnalisée et ne peut donc pas, d'un point de vue conceptuel être assimilé à l'espace public autonome. En ce sens, il est constitutif de l'espace public intermédiaire. D'autre part, la vitalité de l'espace public autonome nécessite l'existence d'associations ou de citoyens préalablement organisés dont l'objectif est de peser sur la sphère du pouvoir. Or, comme nous venons de le souligner, il n'existe pas d'association d'habitants ou de défense du cadre de vie sur le territoire avant la création des conseils de quartier. Néanmoins, il est possible d'observer l'émergence d'une dynamique civique autonome propre à chaque quartier étudié. En effet, deux espaces publics intermédiaires se trouvent alors ouverts simultanément, le dispositif « conseil de quartier » et celui que j'ai mis en œuvre, que l'on pourrait qualifier d'aménagement concerté du territoire. Il s'agit alors d'analyser ici l'articulation entre ces deux espaces publics intermédiaires, comment les habitants vont s'y impliquer et en retour, s'organiser pour peser au sein du processus participatif et faire valoir sa vision du quartier. Dans cette perspective, pour chaque exemple étudié, il va s'agir, dans un premier temps de décrire l'implication des habitants au sein du dispositif « conseil de quartier » et celui

³² Propos fréquemment tenus par le Maire en réunions publiques pour indiquer aux citoyens à quel point il s'implique dans les projets, à l'instar de l'engagement des joueurs de rugby du club agenais, le SUA.

³³ Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y. (sous la direction de), Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative, Paris, collection la Découverte, 2005.

d'aménagement concerté que j'ai mis en œuvre (1) ; puis nous mettrons en évidence l'articulation entre ces deux espaces publics intermédiaires (2) ; enfin d'analyser les effets du dispositif d'aménagement concerté sur la dynamique civique autonome au regard du renforcement ou de l'affaiblissement des débats (3) et en retour, nous pourrions saisir comment l'émergence de cette dynamique a pesé, ou pas, dans les débats internes aux conseils de quartier (4).

La réhabilitation de la place de Montanou et le conseil de quartier n°21

Le conseil de quartier 21 exerce son mandat sur un périmètre relativement homogène puisqu'essentiellement composé par le quartier d'habitat social nommé Montanou. C'est le plus grand ensemble HLM de la ville avec ces 462 logements. L'ensemble des activités présentes sur le territoire sont des services publics portés par plusieurs organismes : centre social, crèche, micro-crèche, régie de quartier, centre médico-social, écoles maternelle et primaire ainsi qu'une épicerie de quartier tenue par un habitant. Quant au conseil de quartier, il est plutôt représentatif au regard des attentes et des projets exprimés par les habitants. La majorité des projets proposés par le conseil de quartier, puis validés par la Ville semblent faire l'objet d'un consensus parmi les habitants. En effet, le conseil de quartier est bien intégré dans la vie sociale du quartier, son président est proche des habitants et une collaboration étroite s'est mise en place avec le centre social, ce dernier étant le lieu de référence pour les habitants en terme d'animation sociale. Ainsi, le projet de réhabilitation de la place de quartier fait partie des actions phares du contrat de quartier. La municipalité m'a missionné afin d'accompagner le conseil de quartier et d'élaborer un dispositif permettant aux habitants de s'exprimer sur le projet. De plus, l'architecte mandaté par la ville devait, dans son cahier des charges, respecter les avis émanant des habitants pour construire son projet. La méthodologie mise en place consistait à s'appuyer d'une part sur les liens de proximité instaurés par les conseillers de quartier auprès des habitants pour susciter la mobilisation ainsi que sur les agents dans les nombreux services publics présents sur le territoire, notamment ceux du centre social pour favoriser les échanges autour du projet. Dans ce premier exemple, les relations entre le conseil de quartier et les habitants sont plutôt bonnes. Ainsi quand j'ai proposé aux conseillers de quartier de co-animer les réunions de travail, ils ont accepté sans hésitation. La méthodologie participative de ce projet diffère sensiblement des deux autres. En effet, c'est le premier dispositif lancé ainsi la marge de manœuvre que j'ai pu avoir été plus réduite, contrairement aux suivants car cette démarche était relativement nouvelle à la mairie. De cette expérimentation, ma pratique a évolué pour favoriser davantage la communication avec les habitants, notamment en généralisant la diffusion des comptes-rendus des réunions de travail auprès des habitants.

Tout d'abord, c'est l'élu en charge de la politique de la ville qui a suivi ce dispositif en assurant le lien directement avec le conseil municipal. En effet, la réhabilitation de la place de Montanou constitue une action phare du contrat de quartier 21 mais également un enjeu politique fort à l'échelle de la ville. Ainsi, au-delà de l'objectif affiché, ce projet devait contribuer à impliquer les habitants afin que cet espace public devienne un véritable lieu de vie dans le quartier. Pour débiter, la consigne donnée à l'architecte consistait en la réalisation de deux propositions d'aménagement de la place sensiblement différentes, l'une extrêmement minérale, la seconde, très végétalisée. C'est sur la base de ce travail que le dispositif s'est lancé. Une première réunion a été organisée en présence des conseillers de quartier et de l'ensemble des professionnels travaillant autour de la place. Environ une vingtaine de personnes était présente. Les deux projets ont été exposés aux participants qui ont ainsi pu les critiquer, les améliorer, les modifier. A l'issue de cette réunion, un troisième projet a émergé. L'architecte a intégré les propositions des professionnels, en tant qu'usagers quotidiens de la place puis réaliser un troisième plan. Une deuxième réunion a été organisée avec les directeurs des écoles maternelle et primaire, toujours en présence des conseillers du quartier. Cette rencontre a réuni six personnes. Là encore les deux projets initiaux ont été présentés, puis le projet numéro trois, sorte de synthèse améliorée des deux premiers projets. C'est donc sur la base de ce troisième projet que des

modifications ont été proposées par les personnels de l'école, validant ainsi certains choix, soulevant de nouvelles questions et proposant des solutions différentes. Par exemple, il est apparu nécessaire d'aménager la partie entre la place et l'école avec du mobilier urbain pour que les parents puissent attendre leurs enfants en s'asseyant. De cette réunion un quatrième projet a vu le jour. Ce projet numéro quatre a ensuite été soumis aux services techniques de la municipalité pour s'assurer de sa faisabilité avant d'être soumis à l'ensemble des habitants. Une troisième et dernière réunion de travail, animé par l' élu en charge de la politique de la ville, en présence du conseil de quartier et des habitants s'est tenue dans la salle polyvalente du centre social. Environ 70 personnes se sont déplacées. Les tables ont été disposées en un U géant afin de permettre à chacun de prendre la parole et de proposer ses idées. Un power-point reprenant l'historique des réunions et des modifications du projet, commenté par l' élu, a été diffusé. Les arguments mis en avant dans les réunions précédentes pour justifier les modifications et aboutir au projet 4 ont été à chaque fois présentés. Au fil des réunions, des thématiques récurrentes sont apparues concernant les souhaits des habitants quant au devenir de la place. Il s'agissait d'en faire « *un lieu sécurisé* », « *un espace de rencontre* », « *un espace animé et familial* » et « *un lieu fonctionnel* »³⁴. C'est donc autour de ces grands axes que les discussions ont été ouvertes afin de susciter la parole des habitants. De nouvelles améliorations ont ainsi été apportées. En outre, durant les discussions, un point de divergence inédit est également apparu. Dans le projet retenu au fil des rencontres successives, il était question de fermer la voie traversant la place à la circulation automobile. En ce sens, certains participants revenaient vers le projet 1 qui conservait en l'état l'accès automobile. Nous étions donc là face à une situation de dissensus irréductible. Or cette réunion devait constituer le point d'orgue de la démarche afin que le projet soit une dernière fois présenté lors de la réunion publique annuelle du conseil de quartier en présence du maire. Ainsi pour clôturer cette réunion, nous avons improvisé un vote où les habitants devaient alors choisir entre les 4 projets. De plus, afin de mesurer l'effectivité de cette proposition concernant la route, les votants pouvaient annotés leur bulletin. En ce sens, il était donc possible de voter pour le projet 4 en demandant que la circulation automobile sur la place soit maintenue. Tous les participants, y compris les enfants ont pris part au vote et, sans surprise, c'est le projet 4 qui a été largement plébiscité. De plus, une grande majorité des habitants s'est également avéré favorable à la fermeture de la place à la circulation routière. Suite à cette réunion, le conseil municipal devait, de son côté, trancher au sujet du projet, c'est-à-dire suivre le vote des habitants ou modifier le projet. Face à cette incertitude du choix politique, je n'ai donc pas affiché de compte-rendu suite à cette dernière réunion de travail. Finalement, avec l'appui de l' élu en charge de la politique de la ville, la municipalité a suivi les propositions des habitants. Dans les semaines suivantes, la réunion publique annuelle du conseil de quartier s'est tenue. Les habitants, étant toujours dans l'attente quant au projet retenu par la municipalité, se sont alors déplacés massivement. D'autant que pour les opposants à la fermeture de la place, cette réunion était considérée comme un espace de discussion supplémentaire pour faire entendre sa position.

Dans ce premier exemple, il existe une relation de confiance et une bonne intégration du conseil de quartier vis-à-vis de la population. Ainsi, l'espace public intermédiaire ouvert par le dispositif conseil de quartier m'a servi, en tant qu'animateur, de terreau favorable à l'ouverture de ce second espace public intermédiaire. Les débats concernant la réhabilitation de la place du quartier de Montanou ont contribué à l'émergence d'une dynamique civique autonome et les habitants se sont entendus autour d'un projet. Il ne s'agit pas d'un compromis civique au sens strict puisque ce ne sont pas des composantes de la société civile qui se sont accordés. Néanmoins l'interaction entre les parties prenantes à favoriser la mise en place d'un agir communicationnel stratégique d'un dispositif à l'autre. En effet, le dispositif d'aménagement concerté de la place a rendu possible l'émergence d'une position commune entre les participants. Cette position, tranchée par un vote à la majorité, n'a pas fait l'objet de contestation dans la mesure où elle tire sa légitimité de la procédure de discussion

³⁴ Propos issus des comptes-rendus de réunions

ayant conduit à ce choix. Le résultat de ce processus a ensuite été réinvesti par les habitants au sein de la réunion du conseil de quartier, il s'agissait alors de manifester, face aux opposants l'existence d'une position commune en faveur du projet 4 et de la fermeture de la place à la circulation automobile. Autrement dit, la dynamique civique qui a pu émerger au sein du dispositif d'aménagement concerté de la place a débordé ce cadre et a contribué au renforcement des débats au sein de la société civile. Par la suite, les habitants se sont organisés pour peser dans le déroulement de la réunion publique annuelle du conseil de quartier. L'espace public intermédiaire que constitue le conseil de quartier est donc extrêmement poreux à d'autres formes de participation. Enfin, il convient de souligner que la capacité des conseillers de quartier a fédéré les habitants a constitué une ressource dans le cadre du dispositif participatif que j'ai dû mettre en œuvre et leur rôle a également contribué à la mobilisation des habitants d'un espace public intermédiaire à l'autre.

La Gestion Urbaine de Proximité (GUP) à Barleté et le conseil de quartier n°7

Le conseil de quartier n°7 exerce son mandat sur un périmètre extrêmement hétérogène en termes de population. Il se compose d'un quartier d'habitat social, Barleté (environ 180 logements) bordé par de nombreux pavillons résidentiels ainsi que des commerces, entreprises et services de l'Etat déconcentrés. L'ensemble des conseillers de quartier habitent dans la partie pavillonnaire du quartier. Le concierge du quartier HLM faisait initialement partie de l'équipe mais les tensions entre le quartier de Barleté et les habitants des résidences sont telles qu'il a fini par démissionner. En effet, des problématiques liées à du deal, des cambriolages, des incivilités, etc. exacerbent la méfiance des habitants côté pavillon vis-à-vis de Barleté et à l'inverse, le sentiment des habitants de la cité d'être stigmatisés et non pris en compte par le conseil de quartier renforcent leur colère vis-à-vis du dispositif et donc leur désertion. Autrement dit, dans ce cas de figure, le lien entre le dispositif conseil de quartier et les habitants invités à participer à la concertation que j'ai mis en œuvre est de type conflictuel. Cette situation, bien connue de la municipalité, a d'ailleurs incité les services a négocié des projets en faveur du quartier auprès du conseil de quartier (réfection du stade, aménagement de la salle polyvalente, création d'une plate-forme sportive) mais sans consultation avec les habitants. Ainsi, quand le projet d'aménagement des espaces verts s'est mis en place, en partenariat avec le service politique de la ville de l'Agglomération d'Agen et le représentant du préfet sur les territoires, la situation entre la cité de Barleté et le conseil de quartier a dû être prise en compte et désamorcé pour parvenir à impliquer les habitants.

L'objectif de la GUP consiste à réaménager les espaces publics du quartier, de manière concertée avec la population afin de leur attribuer une fonction et de favoriser leur appropriation par les habitants pour lutter contre des usages détournés (rodéo automobile et deal principalement). Il convient de souligner que ce dispositif ne fait pas l'objet d'une action portée par le conseil de quartier. Ainsi ce dernier n'a pas souhaité de devenir partie prenante de la démarche, estimant que ce projet n'était pas pertinent. La méthodologie mise en place, et validée par les élus municipaux, a été la suivante : un diagnostic du quartier a été réalisé par un paysagiste qui a formulé des propositions d'action. Sur la base de ce travail, le quartier a été découpé en quatre entités dont la cohérence s'est faite autour des espaces publics à aménager. Sur une durée d'un an et demi, quatre réunions de travail et une réunion de synthèse se sont mises en place avec les habitants. Ainsi, nous nous sommes appuyés sur la connaissance des familles du concierge pour informer les habitants ainsi que sur les animateurs du centre social pour diffuser l'information et recueillir les avis. Avant chaque réunion, nous sommes allés à la rencontre des personnes vivant dans le périmètre du quartier concerné par les discussions pour présenter le projet et permettre aux habitants de préparer leurs interventions. D'un point de vue opérationnel, les réunions publiques se déroulaient en pieds d'immeuble aux alentours de 18h00 pour permettre aux familles avec enfants, à ceux qui travaillent de participer. Les propositions du paysagiste, étant représentées sur une carte, ont été imprimées pour servir de support à la réflexion des habitants. L' élu en charge du dispositif « conseil de quartier » présentait les

propositions du paysagiste qui étaient ensuite commentés et discutés par les participants. Ces derniers évoquaient les problématiques inhérentes à leur cadre de vie et étaient amenés à formuler des propositions. Une liste de projets à réaliser a ainsi été établie. Puis avant de clore la réunion, il était demandé aux habitants de prioriser les actions. En fin de réunion, un pot de l'amitié était offert par le centre social. Après chaque réunion, je réalisais un compte-rendu sous forme de schéma en mentionnant la date et le lieu de la prochaine rencontre. Ce document était affiché par le concierge dans chaque entrée, ainsi qu'au centre social. Au début de chaque nouvelle réunion, un retour sur la réunion précédente était effectué. Ainsi la dimension globale du quartier n'était jamais perdue de vue. Enfin, la dernière réunion a consisté à faire le bilan du travail effectué en présentant les actions globales retenues par les habitants et finançables par la municipalité. Au niveau de l'administration municipale, l'enjeu était la réactivité, notamment lorsqu'un large consensus se mettait en place quant aux actions à réaliser. Ainsi, alors que les réunions se poursuivaient dans le quartier, certaines parties du quartier commençait à être aménagé. Ainsi, les habitants voyant que leur participation débouchait sur des actions concrètes se sont ensuite impliquées davantage et des personnes à profil varié se sont investies : des hommes, des femmes, des enfants et des jeunes adultes. Le nombre de participants variait d'une réunion à l'autre allant d'une quinzaine à une trentaine de personnes.

Régulièrement la relation entre le conseil de quartier et les habitants a été soulevée par ces derniers, parfois avec colère. Il a donc souvent fallu désamorcer ces tensions et prouver aux habitants la réalité de leur prise en compte dans ce dispositif avant de rentrer dans le vif du sujet. En ce sens, le dispositif conseil de quartier est devenu, même en creux, une référence en termes de participation des habitants. Ainsi, dans un contexte de conflictualité entre les habitants et l'espace public intermédiaire que représente le conseil de quartier, l'ouverture d'un autre dispositif passe par une nécessaire justification du bien-fondé de la démarche, une sorte de relégitimation de l'offre participative. Le travail de terrain préparatoire des réunions publiques a permis de désamorcer en partie la frustration inhérente à la non-participation au sein des conseils de quartier et à rendre crédible leur participation aux réunions publiques. Dans ce cas-là, l'ouverture d'un nouvel espace public intermédiaire a paru plus propice à l'implication des habitants de Barleté. Peu à peu, certains habitants se sont organisés et se sont entendus pour proposer et choisir des actions à réaliser dans le quartier. Il convient de souligner que le déroulement des réunions se faisait sur un mode relativement consensuel tant en ce qui concerne le choix des actions que leur priorisation. L'aménagement d'un seul espace dans le quartier a soulevé des hésitations pour la simple et bonne raison que les habitants eux-mêmes n'avaient pas vraiment d'idées à apporter. En définitive, le dispositif a contenu le débat, il n'y a pas eu débordement et la dynamique civique qui s'est initiée au sein de cet espace public intermédiaire ne s'est pas exportée vers le conseil de quartier. Dans ce sens, on peut même dire que ce dispositif s'est institué en espace concurrentiel vis-à-vis du conseil de quartier au sein duquel les habitants ne percevaient pas leur place. L'émergence d'une dynamique civique autonome favorisée par l'ouverture d'un nouvel espace public intermédiaire est donc restée éphémère. Elle n'existait pas au préalable et ne s'est pas concrétisée par une implication plus active au sein des conseils de quartier. La réunion publique annuelle dans laquelle la GUP a été présentée n'a pas suscité de mobilisation particulière de la part des habitants de Barleté et lors de la réélection des conseils de quartier en novembre 2014, aucun d'eux ne figurait sur la liste.

L'aménagement des espaces verts à Tapie-Mondésir et le conseil de quartier n°6

Le conseil de quartier n°6 exerce son mandat sur un périmètre hétérogène en termes de territoire. Il se compose de trois quartiers distincts : un quartier d'habitat social, Tapie-Mondésir dont un projet de rénovation urbaine important est en cours, le quartier de Paganel dont les logements sont à la fois privés et sociaux et un morceau du quartier HLM de Rodrigues. L'essentiel de ce dernier quartier relève du conseil de quartier n°8. Le conseil de quartier est quant à lui composé en majorité par des habitants de Paganel, notamment la personne qui occupe le poste de président. Dans l'équipe,

deux conseillères de quartier vivent à Tapie dont l'une prend une part active dans la vie de la cité. Très rapidement au sein de l'équipe des tensions sont apparues quant aux actions à mener sur ce territoire disparate. Des voix, tant au sein du conseil que du quartier de Tapie, se sont élevées pour dénoncer une répartition des projets plus profitables à Paganel qu'au reste du territoire. Cette situation s'explique en partie par le chantier de rénovation urbaine à Tapie qui ne permet pas, au début du mandat des conseils de quartier de réaliser des actions en termes d'amélioration du cadre de vie. Leur intervention est donc envisagée sur l'aménagement des espaces verts et une enveloppe dédiée est conservée à cet effet (1/5^{ème} du budget des conseils de quartier). C'est donc sur la fin du chantier que j'ai été missionnée pour intervenir en proposant une méthodologie pour impliquer les habitants du quartier dans l'élaboration de projet visant à aménager les espaces publics. Dans cet exemple là, il existe un dissensus au sein même du conseil de quartier qui se manifeste dans la relation entre ce dernier et les habitants invités à participer à la concertation que j'ai mis en œuvre. A la différence de Barleté, il n'y a pas de conflit ouvert entre les habitants et le conseil de quartier, mais manifestement il y a deux façons divergentes d'envisager le mandat du conseil de quartier. La présidente est dans une position où la légitimité électorale prime sur la participation, à la différence de la trésorière qui milite pour une plus grande ouverture des débats aux habitants.

En ce qui concerne la position du conseil de quartier vis-à-vis du dispositif que j'ai réalisé, la présidente avait, initialement décidé de déléguer la charge du projet aux deux habitantes de Tapie qui se sont donc investies à mes côtés dans la démarche. La même méthodologie que pour le dispositif de Barleté a été adoptée : rencontres des habitants en porte à porte avec la conseillère la plus investie dans le quartier pour expliquer la démarche (elle servait également de traductrice vis-à-vis de certaines familles qui s'exprimaient mal en français), appuie sur les animateurs du centre social, notamment le pôle adulte-famille pour relayer l'information et inciter les habitants à s'exprimer. Les deux élues municipales référentes du quartier ont ensuite animé les réunions de travail qui se sont déroulés en bas des immeubles encore habités. La démarche a duré environ six mois. Néanmoins, il convient de souligner l'existence de deux difficultés inhérentes au cadrage même de la procédure. Première difficulté, seuls deux immeubles dans le quartier de Tapie n'ont pas été démolis et sont toujours habités lorsqu'il s'agit de discuter avec les habitants du devenir du quartier. Le reste du quartier étant en construction, il n'y a précisément pas d'habitant. Seconde difficulté, la consigne donnée par l'administration municipale concerne le périmètre des actions : il faut rester dans le périmètre du chantier financé par l'ANRU³⁵, ce qui exclut précisément les habitants des immeubles encore occupés qui étaient néanmoins la cible du dispositif. La première réunion a débuté par la présentation du projet d'aménagement des espaces verts du quartier par l'architecte paysagiste mandatée dans le cadre de l'ANRU. Dans ce cadre, toutes les essences de plante prévues dans le projet ont été reprises au sein d'un imagier. Les habitants ont ainsi pu discuter des choix opérés par la paysagiste et proposer des améliorations. Les habitants ont conservé cet imagier et lors de la réunion suivante, notamment les dames du quartier se sont organisées pour proposer un projet d'aménagement au pied de leurs immeubles. Durant cette deuxième rencontre publique, alors qu'il été prévu de définir le mobilier urbain et les aires de jeu du quartier, puis de les positionner, la mobilisation des habitants à déborder le cadre même du dispositif. Les participants ont joué le jeu, je leur ai présenté le catalogue du fournisseur de jeux qui avait le marché avec la municipalité, une liste de leur souhait a été réalisée et leurs choix ont été priorisés. Toutefois, les habitants ont proposé un projet supplémentaire : la réhabilitation des espaces verts en bas des immeubles A1 et A2. Dans le projet des habitants, il s'agissait de retirer les peupliers dont les racines endommagent fortement la chaussée et les trottoirs, d'installer des massifs fleuris et des bancs. A l'aide de l'imagier remis lors de la première réunion, des essences de plantes ont même été sélectionnées. Suite à cette réunion un compte-rendu à l'aide d'un schéma a été réalisé et affiché dans les entrées des immeubles occupés ainsi qu'au centre social. De mon côté, j'ai alors étudié la faisabilité des propositions des habitants

³⁵ Agence Nationale de Rénovation Urbaine

afin de pouvoir leur apporter une réponse. D'un point de vue technique, tant le service espace vert, concerné par l'arrachage des peupliers, que le service technique, qui disposait de bancs en pierre récupérables, étaient prêts à intervenir rapidement. Il ne restait donc plus qu'à obtenir l'accord du conseil de quartier pour l'achat des massifs fleuris. Je me suis alors tournée vers ma direction afin d'expliquer la situation et de soumettre les solutions techniques trouvées. Une rallonge financière a donc été demandée au conseil de quartier, avec l'appui des membres ayant participé aux réunions de concertation, pour pouvoir prendre en compte la demande des habitants. A la surprise générale, la présidente a refusé. A la réunion de travail suivante, l'élue référente du quartier, les deux conseillères de quartier impliquées dans la démarche et moi-même, embarrassées, avons expliqué la situation aux habitants : les zones d'implantation proposées par les habitants et les jeux ont été validées en l'état, les services municipaux prêts à abonder dans le sens des habitants mais pour le coup, c'était au niveau du conseil de quartier qu'il y avait un blocage. Face à l'insistance de la mairie, la présidente a même menacé de démissionner à quelques jours de la réunion publique annuelle durant laquelle les actions du conseil de quartier et l'état d'avancement des projets sont discutés avec la population. Pour satisfaire l'ensemble des parties, la municipalité a donc décidé de prendre en charge le surplus financier et maintenir la réunion publique.

Cet exemple montre quant à lui la capacité des habitants à s'organiser et à s'entendre autour d'un projet commun. Dans la situation initiale, leur cadre de vie était exclu du projet, ce qui a été vécu par les participants comme une injustice à réparer. Ainsi, malgré la faible maîtrise de la langue, la mise à disposition de cartes et d'un imagier a fourni les ressources nécessaires aux personnes pour s'organiser et être force de proposition. L'entente des habitants s'est réalisée de manière consensuelle. En ce sens, l'espace public intermédiaire ouvert par cette concertation spécifique a fourni des ressources supplémentaires aux habitants qui sont parvenus à s'accorder. La dynamique civique autonome ainsi initiée, en raison du fort dissensus au sein du conseil de quartier, a alors trouvé des prolongements dans l'espace public intermédiaire que représente le conseil de quartier. Il s'agissait alors pour les habitants de poursuivre la mobilisation pour pouvoir peser dans le processus participatif et s'assurer d'une prise en compte de leur position. Cette situation de crispation entre les habitants de Tapie et la présidence du conseil de quartier a renforcé le sentiment des habitants de ne pas être correctement représentés et a conduit la totalité des habitants qui ont participé aux réunions de concertation que j'ai organisées à se mobiliser pour être présents à la réunion publique du conseil de quartier. Certains ont d'ailleurs pris la parole pour approuver la prise en compte de leurs propositions. Enfin, il semble que la position prise par la trésorière en faveur du projet porté par les habitants ait eu des effets par la suite. Effectivement lors des nouvelles élections, le quartier 6 a vu deux listes s'affronter : l'une menée par la présidente et la seconde par la trésorière. C'est la liste de cette dernière qui l'a emporté. Pour conclure, dans un contexte de dissensus fort entre les participants au sein d'un dispositif participatif, les habitants peuvent tout de même se mobiliser et instaurer une dynamique civique autonome pour peser au sein d'un autre dispositif participatif. Dans ce cas là, les effets de cette mobilisation ont impacté le premier dispositif en changeant la donne lors des nouvelles élections de quartier en faveur d'une position plus attentive à la prise en compte des habitants. Un phénomène de politisation s'est donc mis en place, les habitants ont politisé leur action, c'est-à-dire qu'ils ont agi selon des critères politiques allant dans le sens d'une meilleure équité de traitement.

Conclusion

Pour conclure, dans les trois cas étudiés, le conseil de quartier et les habitants, cibles des dispositifs de participation que j'ai eu à mettre en œuvre, entretiennent des relations différentes. A chaque fois, deux espaces publics intermédiaires se trouvent ouverts simultanément, le dispositif « conseil de quartier » et celui concernant l'aménagement concerté du territoire. L'analyse de ces cas empiriques nous a permis de saisir comment s'est construit un accord entre les participants, selon des

configurations différentes, afin peser au sein du processus participatif. En ce sens, plus le lien, entre le dispositif de discussion concernant les différents projets d'aménagement du territoire et les projets de conseil de quartiers, est fort, plus l'investissement des citoyens dans ces espaces intermédiaires sera important. Autrement dit, l'existence d'un lien entre les débats au sein des dispositifs que j'ai mis en œuvre et ceux des conseils de quartier, renforce l'émergence d'une dynamique civique autonome qui peut alors se déployer d'un espace public intermédiaire à l'autre. C'est le cas pour les conseils de quartier 21 et 6. A l'inverse, l'investissement des habitants de Barleté au sein du conseil de quartier ne leur apportait aucune garantie supplémentaire, il n'y a donc pas eu de mobilisation. Dans tous les cas, que ce soit avec l'aide du conseil de quartier ou non, chaque dispositif participatif a suscité de la mobilisation de la part des habitants. Sans faire la liste exhaustive des facteurs explicatifs, je peux néanmoins conclure que sur mon terrain, la mise en place d'une procédure institutionnalisée de concertation conduit à chaque fois à l'instauration d'une dynamique civique autonome. A l'instar de Blatrix, la réalité d'une *demande sociale* de participation est à relativiser : « *il s'agit moins d'une réponse à une demande sociale de participation que le résultat de processus sociaux extrêmement divers, liés à des logiques d'acteurs non moins variées* »³⁶. Néanmoins, une partie des habitants saisit systématiquement cette opportunité d'expression publique. Il existe tout de même des attentes fortes de la part des habitants lorsqu'un dispositif est mis en place. En effet, dans le cas des conseils de quartier, lorsque les habitants estiment qu'il y a « *tromperie* »³⁷ parce qu'ils ne se sentent pas pris en compte au sein du dispositif, cela suscite un sentiment de révolte et d'injustice.

De plus, dans les trois quartiers étudiés, il existe même un phénomène de « sur-sollicitation » participative en raison de l'action même des centres sociaux et autres structures visant ces publics en situation de précarité. Dans leurs missions, conditionnées par des subventions de la CAF³⁸ notamment, les projets et actions menées à destination des habitants doivent se faire sur un mode participatif. Dans cette perspective, il semblerait que la participation ne soit plus un moyen pour garantir une meilleure prise en compte des besoins des habitants, mais qu'elle devienne une fin en soi. Sur le terrain, de nombreux « cafés » (cafés-citoyens, cafés-habitants, boire le thé à Barleté, etc.) sont organisés dont la portée en terme de politisation des participants est faible. Cette injonction à la participation des habitants semble donc être plus forte pour les citoyens vivant dans les quartiers prioritaires de la ville que dans les autres. D'ailleurs dans le cadre de mes missions, c'est seulement dans ces quartiers-là que j'ai été amené à mettre en œuvre de tels dispositifs.

Enfin, il convient de souligner qu'en raison de l'environnement différent auquel je me suis confrontée en tant qu'animatrice des débats, le contexte dans lequel s'intègre les dispositifs d'aménagement du territoire que j'ai réalisés est fortement imprégnés par le dispositif des conseils de quartier. Que ce soit pour le contester ou le légitimer, le dispositif conseils de quartier est devenu une référence pour l'ensemble des habitants et sa prise en compte est incontournable pour susciter la participation. Ces exemples montrent bien qu'une même procédure ne produit pas des effets similaires et qu'en fonction du contexte dans lequel elle s'intègre, des formes différenciées d'organisation de la société civile verront le jour allant du boycott du dispositif (les habitants de Barleté vis-à-vis du conseil de quartier) vers l'émergence d'un nouveau projet (l'aménagement des espaces verts devant les immeubles A1 et A2). Enfin, l'existence d'une hiérarchie entre la place accordée à la parole des conseillers de quartier et celle des habitants est génératrice de tension dans l'espace public intermédiaire dès lors où il y a dissensus. L'enjeu pour l'animatrice consiste alors à trouver des solutions pour rééquilibrer les positions. En ce sens, l'animatrice en devient parfois l'avocat des « sans-voix » auprès du système politico-administratif pour permettre d'une part que leurs avis soient pris en compte et d'autre part qu'ils soient respectés, et non pas dévoyés.

³⁶ Blatrix C., *La « démocratie participative », de mai 1968 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, Thèse de science politique, Université Paris 1- Panthéon Sorbonne, 2000.

³⁷ Propos d'un habitant de Barleté

³⁸ Caisse d'Allocation Familiale