

PLASTICITÉ ET PRAGMATISME

DES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS À LISBONNE

Jacques Galhardo, 57 rue Mirabeau 37000 Tours, alhogard37@yahoo.fr
Doctorant en géographie – CITERES-CoST – Université François Rabelais de Tours.

Présentation : Je prépare une thèse de géographie dont le titre est : « les effets et les usages du patrimoine urbain. Processus de territorialisation et actions publiques dans le quartier de la Mouraria (Lisbonne) ». J'ai participé à 2 communications scientifiques : *Le Mythe du ghetto de la Mouraria à Lisbonne : une mémoire plastique* lors Congrès de l'Association Française de Sociologie (AFS) le 4 septembre 2013 à Nantes. Cette communication fait l'objet d'une soumission en cours pour la revue *Articulo – Jornal of Urban Research* (publication prévue début 2014) ; et *La marginalité : un patrimoine discuté du territoire*, lors des journées des jeunes chercheurs, à l'Institut de Géographie de Paris, le 22 avril 2013. Un article va paraître dans la revue *Le Globe*, n°153 de l'Institut de Géographie de Genève : *Ville et mondialisation : le centre ancien de Lisbonne*. Un autre est en cours de validation pour la revue brésilienne *Cadernos Metropole de l'Observatoire des Métropoles mondiales*, pour le 1^{er} semestre 2014 : les inégalités, sources des dynamiques urbaines dans le centre ancien de Lisbonne (version française et lusophone).

Résumé : Depuis les années 1980, la municipalité de Lisbonne s'efforce de maîtriser les processus qui transforment l'espace urbain lisboète. Face à la diversité des besoins et devant l'urgence, elle a d'abord cherché à adapter les structures techniques municipales, puis a tenté de changer les outils. Les effets en furent limités, quand ils n'ont pas simplement échoué (fortes résistances face aux politiques publiques, déséquilibres budgétaires, exode urbain important). Depuis les années 1990, la municipalité est passée d'une action publique fonctionnaliste et planificatrice à des dispositifs participatifs relativement complexes et variés qui s'intègrent peu à peu dans les normes municipales et le calendrier politique de la capitale. Notre intervention a pour objectif de montrer que ces dispositifs répondent à une logique pragmatique et plastique qui vise à prendre en compte l'ensemble des contraintes de l'action publique : mobilités spatiales, performance des territoires, normes internationales, aspirations locales... Nous nous appuyons sur trois exemples : le dispositif du budget participatif à l'échelle de la ville, une initiative locale menée par une association de quartier et le processus d'élaboration du Programme Local d'Habitation municipal.

Mots clés : participation, action publique, pragmatique, plastique, Lisbonne

Title: The participatory mechanisms in Lisbon : a municipal governance between plasticity and pragmatism.

Abstract : Since the 1980s, the municipality of Lisbon attempts to control the processes that transform Lisbon's urban space. Faced to the diversity of the needs and given the urgency it first tried to adapt the municipal technical structures, then to change the tools. The results were limited when this was not just a failure (due to a high level of resistance against public policy, budget imbalances, huge urban exodus). Since the 1990s, the municipality changed its public action characterized by a planning and functionalism framework for a relatively complex and various participatory mechanisms framework. These participatory mechanisms enter gradually into the municipal standards as well as in the political agenda of the capital. Our goal is to demonstrate that these mechanisms meet a pragmatic and plastic logic which aims to take into account all the constraints of the public policy ie : spatial mobility, territory efficiency, international standards, local aspirations ... We will rely on three examples: the mechanism of the participatory budget at the level of the city, a local initiative lead by a neighborhood association and the development process of the Local municipal Housing.

Keywords : participation , public policy , pragmatic, plastic , Lisbon

INTRODUCTION

La réflexion sur la démocratie participative s'engage, au Portugal, à partir de la Révolution des Œillets¹ (1974). Elle trouve immédiatement une place dans la nouvelle Constitution républicaine dont l'article 2 fixe comme objectif « l'approfondissement de la démocratie participative ». Des rapports (LNEC, 1975) qui s'inspirent des réflexions menées autour des bidonvilles en Amérique latine ou en Afrique, suggèrent la participation des populations rurales qui s'installent massivement dans la périphérie de Lisbonne à la fin des années 1970. Malgré cela, la municipalité lisboète maintient les politiques planificatrices et fonctionnalistes héritées du régime salazariste. L'entrée du Portugal dans la CEE (1986) et les dynamiques de la mondialisation (Galhardo, 2013) amènent les acteurs publics à mettre en place progressivement des dispositifs de participation. Ils y sont conduits par les nouvelles normes auxquelles ils sont intégrés : la Nouvelle Charte d'Athènes² propose un ensemble de recommandations pour la ville du 21^{ème} siècle dont les principales sont les « cohérences sociales et économiques », la « cohabitation multiculturelle et socio-économique entre les générations », « l'identité urbaine », « l'esprit du lieu », ou la « ville participative ». Pour l'UNESCO « la préservation et la revitalisation des quartiers historiques ne peut pas se faire sans ses habitants » (« Historic Districts for all », 2008). Tous placent le citoyen au centre des processus de décision et Lisbonne est assez rapidement récompensée pour ses efforts³. Il faut enfin souligner que le classement du Fado⁴ au patrimoine immatériel de l'UNESCO, est une conséquence des évolutions récentes de cette institution qui demande explicitement aux candidats d'associer les habitants aux politiques de conservation patrimoniale (Dormael, 2012).

Dans le cas de Lisbonne, la mise en place de politiques publiques participatives n'est pas seulement liée aux injonctions internationales. Nous l'avons dit, la réflexion était ancienne, mais elle n'a pas été suivie d'effets sur l'action publique. A la fin des années 1990, la ville est confrontée à des problématiques nouvelles : un exode urbain massif et régulier⁵ ; des acteurs publics impliqués dans une multitude d'échelles et de réseaux territoriaux (Joseph, 2002, Menezes, 2003), difficiles à saisir par les acteurs municipaux ; enfin, une volonté (pour une partie des acteurs) d'implication dans des dispositifs de participation qui ne trouve pas immédiatement d'écho. Cette situation a pu contribuer à expliquer les projets avortés, la multiplication des conflits ou la hausse de l'abstentionnisme durant cette période. Toutefois, elle est aussi à l'origine de l'engagement municipal dans des dispositifs variés de participations pour lesquels nous avons un certain recul pour en faire l'analyse.

Nous allons tenter de montrer que ces dispositifs peuvent qualifier l'action publique (institutionnelle ou non institutionnelle) de plastique et pragmatique. Notre approche s'inscrit dans le cadre des travaux menés sur la « plasticité des territoires » (Neto, Serrano, 2012). Les deux chercheurs portugais (respectivement économiste et sociologue) ont développé une approche de la transformation des territoires en évoquant leurs « plasticités » c'est à dire leurs « capacités de s'adapter aux défis internes et externes, de s'ajuster », de « se reconverter » ou de « se façonner ». Il nous paraît difficile d'imaginer une telle faculté sans l'expliquer par les capacités plastiques propres aux acteurs, aux dispositifs politiques que ces derniers produisent, et aux usages qu'ils en font. Nous évoquerons, ici, trois dispositifs participatifs, situés à trois échelles différentes : le budget participatif municipal ; une initiative associative de quartier ; et la mise en place du Programme Local d'Habitation (PLH). Le premier implique l'échelle de la ville et de ses marges

¹ Qui restaura la démocratie au Portugal

² Référence majeure du Conseil Européen des Urbanistes, réactualisée en 2003. <http://www.urbanistes.com/charte-des-villes-ceu-16.html>

³ UN-Habitat pour la « bonne pratique de la gouvernance » et Eurocities pour l'intégration des principes de la Nouvelle Charte d'Athènes, en 2009. En 2010 c'est au tour de l'OCDE de distinguer la ville, suivie l'année suivante par l'Institut Européen de l'Administration Publique (à Maastricht).

⁴ Style musical national issu de la combinaison des influences noires-africaines et arabo-andalouses.

⁵ - 16% par an en moyenne sur la décennie 1990 – 2000 soit près de 300 000 habitants depuis les années 1980.

géographiques ; le second, l'un des quartiers historiques⁶ du centre ancien de Lisbonne ; le dernier, les quartiers dont la dégradation de l'habitat suppose une intervention, ou bien sur lesquels la pression foncière est forte.

Notre réflexion s'appuie sur des entretiens individuels ou collectifs (parfois selon une méthode participative) menés auprès des acteurs depuis 2009, les documents municipaux et associatifs (réservés ou publics⁷), les retours de la presse sur les dispositifs participatifs, mais aussi l'enregistrement de réunions d'acteurs, d'assemblées participatives et d'une séance publique municipale lors de la restitution des résultats du Budget Participatif en octobre 2012. Cette récolte alimente un travail de thèse en géographie.

LE BUDGET PARTICIPATIF : « DÉFRAGMENTER » LE TERRITOIRE URBAIN

La démocratie participative prend forme à Lisbonne en 2002 lorsque l'Assemblée Municipale envisage la création d'un Budget Participatif⁸. Elle est, à ce moment-là, la 1^{ère} capitale européenne à intégrer, à ce point, la participation. Les modèles évoqués sont naturellement les expériences portugaises ou européennes en villes moyennes, mais les élus lisboètes regardent surtout vers le Brésil⁹ et affirment vouloir devenir le « Porto Alegre » de l'Europe. La création d'un Conseil Participatif intervient en 2003. Il a pour tâche d'approfondir la réflexion et d'accompagner l'évolution des institutions et les services vers la participation des citoyens. Pour montrer sa détermination, l'exécutif municipal organise les premières réunions décentralisées, ouvertes aux citoyens qui peuvent alors intervenir dans les décisions. L'année suivante, ces réunions se poursuivent sous la forme de séminaires de formation des acteurs publics (responsables d'associations, habitants, chefs d'entreprises, personnel municipal...). Progressivement, les acteurs locaux sont associés à une planification devenue « participative » dans les documents municipaux (CML, 2009) ou les discours politiques (Roseta, 2013). Puis, une « Charte des Principes » (2008) fixe les règles du processus participatif et définit la qualité des acteurs de la participation : ces derniers peuvent être des personnes physiques ou morales (entreprises, associations...) dont les représentants ont plus de 18 ans, habitent ou travaillent à Lisbonne, sans critère de nationalité. Ces choix permettent à la municipalité non seulement de mettre en scène une combinaison d'intérêts variés, mais aussi d'intervenir à la charnière des échelles dans lesquelles s'identifient les différents acteurs : depuis le quartier (parfois de l'îlot ou de la rue) jusqu'aux marges de l'agglomération.

Dès le départ, le Budget Participatif est conçu comme un dispositif en évolution. Des bilans sont effectués à la fin de chaque session et on tente de remédier aux difficultés en l'adaptant. Ainsi, les thèmes ont été progressivement élargis, les services municipaux ont été invités à rendre publics les motifs de leurs décisions, le budget a été scindé en deux parties, le suivi des travaux a été rendu possible par les citoyens... Dans sa version actuelle, il se déroule en 5 étapes étalées sur 9 mois environ : dans un premier temps, les acteurs font des propositions d'actions. Puis ils discutent la faisabilité avec les services municipaux qui évaluent le coût, la durée et l'adéquation avec les

⁶ Ce quartier fait partie d'un ensemble de plusieurs espaces considérés comme « typiques » par les acteurs locaux : Bairro Alto, Baixa-Chiado, Alfama et Mouraria. Aucun ne correspond à une freguesia, c'est-à-dire au découpage administratif et politique de base à Lisbonne (équivalent à mairie d'arrondissement). Ces quatre quartiers couvraient, en réalité, 12 freguesias. Ils ont donc constitué un double enjeu : la fusion (2012) des freguesias pour offrir un centre historique cohérent et homogène qui porte la « marque Lisbonne » (CML : 2009) aux yeux du monde ; et le désenclavement de l'espace urbain aggloméré pour faciliter la mobilité entre l'axe fluvial du Tage et l'axe nord-sud (Espagne-Lisbonne). Autrement dit pour mieux articuler les différentes échelles urbaines. La Mouraria se trouve précisément sur l'une des charnières possibles entre le Tage et le nord de Lisbonne et apparaît très vite, au début de la décennie, comme un angle-mort du territoire municipal qu'il faut requalifier.

⁷ OPEN DATA et site Internet municipal dédié aux participations : <http://www.lisboaparticipa.pt/>

⁸ *Orçamento Participativo*.

⁹ Cf. *Jornal de Notícias* du 29 novembre 2009.

normes en vigueur. Dans un troisième temps, ces derniers rendent publics les décisions et les projets. Les acteurs locaux, aidés par la municipalité, peuvent ensuite organiser la campagne de promotion à l'aide d'affiches, de supports numériques ou de meetings. Le vote se fait uniquement sur le site Internet de la municipalité à partir du domicile ou des bibliothèques de quartier réquisitionnées pour l'occasion. Pour tenir compte des populations isolées ou mobiles, les élus ont également imaginé des bureaux de votes itinérants à partir de bus connectés au réseau. La dernière étape est la réalisation et le suivi, pas à pas, des travaux liés aux projets retenus.

Le budget participatif était de 5 millions d'€ jusqu'en 2012, année au cours de laquelle il est diminué de moitié à cause de la crise économique. Cette somme est elle-même divisée en deux : 1,5 millions d'€ pour les projets de plus de 150 000 € et 1 million pour ceux inférieurs à 150 000 €. Il s'agit pour la municipalité de valoriser les microprojets¹⁰ souvent inscrits dans le court terme (à l'échelle d'une rue, d'une place...), autant que les projets plus complexes, inscrits dans la durée et plus onéreux. Ces derniers sont, par ailleurs, abordés à des échelles plus vastes (axes urbains stratégiques, plusieurs quartiers ou la ville toute entière). Une cérémonie officielle, avec une mise en scène inspirée des grands festivals¹¹ de musique ou de cinéma, se tient en octobre dans l'ancien hôtel de ville de Lisbonne. Le maire, ou son adjoint, y annonce les vainqueurs de l'année devant les médias nationaux et locaux.

Les travaux sur la démocratie participative font rarement de celle-ci un objet séparé de la démocratie représentative. En travaillant sur les instruments spécifiques de la première (Paoletti, 1997, Rui, 2004), ils prennent pour référence, plus ou moins explicitement, le modèle représentatif et les relations qu'il entretient avec les différentes formes de participations. Dans une version pessimiste, les auteurs mettent en lumière une instrumentalisation des acteurs des dispositifs participatifs par ceux du représentatif (Romon et Ganges, 2008), ayant pour objectif de contrôler les pouvoirs locaux et des acteurs (Losurdo, 2003). Dans ce contexte, les chercheurs décrivent l'arène participative comme des « lieux de peu d'importance » (Bertheleu, Neveu, 2008) ou bien s'interrogent sur le rôle de la démocratie participative sur la requalification de la légitimité des élus (Koebel, 2012). L'ensemble de ces questions s'applique également à Lisbonne et si le chantier reste largement ouvert, quelques indicateurs permettent d'entrevoir de nouvelles hypothèses.

Le nombre de participants n'a pas cessé de croître entre 2008 (1101) et 2013 (35922 inscrits). Si cette augmentation illustre l'intérêt pour cette forme de pratique démocratique, elle ne représente que 15% des votants qui participent aux élections municipales (228 682 votants en 2013). Ces dernières continuent de voir le taux d'abstention croître, tandis que le Maire qui a été réélu, n'a pas vu le nombre de ses voix augmenter par rapport aux précédentes élections. Autrement dit, il est difficile de conclure de manière définitive à une instrumentalisation du dispositif participatif au profit des élus locaux. La progression durant 5 ans du nombre de votants du Budget Participatif, malgré les effets de la crise, témoigne de l'importance de l'arène participative aux yeux des acteurs locaux. Le Budget Participatif complète l'offre démocratique en répondant à une demande et un besoin spécifique situé dans les angles morts de territoires mis en concurrence par des agents économiques variés (tourisme, immobilier...). En particulier, là où les échelles s'articulent,

¹⁰ Lors des premières campagnes, les projets les plus coûteux, concernant de vastes portions de la ville (donc susceptibles de recevoir plus de voix) aspiraient l'essentiel de Budget Participatif. Ils menaçaient de ce fait l'ensemble du dispositif participatif et laissaient croire que la municipalité n'était pas neutre dans ces choix puisque ces derniers se rapprochaient des projets discutés habituellement par l'exécutif et l'Assemblée municipale élue.

¹¹ Les porteurs des projets en cours de réalisation ou achevés sont invités à venir témoigner publiquement de l'expérience réussie, puis le discours des élus permet de faire le bilan de la campagne et d'annoncer les évolutions pour la suivante. Enfin, des enveloppes cachetées sont apportées et ouvertes pour chacun des projets retenus par le suffrage participatif (d'abord les projets de l'enveloppe inférieure à 150 000 €, puis ceux qui dépassent cette somme). A l'annonce des résultats, les porteurs de projets et leurs partisans applaudissent bruyamment et les vainqueurs montent à la tribune pour saluer l'élue(e), recevoir un diplôme symbolique et dire quelques mots de remerciement et de satisfaction.

l'ensemble des acteurs concernés peuvent se rencontrer et négocier les termes d'une requalification des espaces jugés moins performants.

Le fait que le dispositif participatif utilise la voie d'une « compétition démocratique » entre les projets proposés par les citoyens, semble garantir la légitimité des différents acteurs et des projets qu'ils portent pour les fragments du territoire lisboète concernés. Au bout du compte, les deux formes démocratiques cohabitent en tension face aux effets des dynamiques qui affectent le territoire municipal. Dans ce contexte, la citoyenneté n'est plus seulement un droit politique naturel, mais aussi le fruit de l'implication circonstancielle de « passants considérables » (Joseph, 1984) dans le but de réunir un territoire devenu éparés.

LES LIMITES DE « L'EMPOWERMENT » ET DE L'AUTONOMIE DES ACTEURS LOCAUX

Dans les cas les plus critiques, la municipalité peut recourir à d'autres formes de participation, adaptée aux circonstances et aux lieux. En 2008, elle se tourne vers l'UE et le FEDER pour trouver des fonds afin de réhabiliter le quartier de la Mouraria¹². Les subventions européennes dépendant en partie d'une participation effective des citoyens à l'élaboration du projet, la municipalité s'appuie sur les institutions publiques ou privées, les associations locales et les mairies de quartiers pour « co-élaborer » et « co-rédiger » le projet de réhabilitation du quartier. Une « commission de partenaires¹³ » est mise en place et se réunit régulièrement pour faire le point entre 2009 et 2010. Entre deux rencontres, les partenaires locaux sollicitent leurs champs respectifs¹⁴. Finalement, le projet est validé par l'Etat et l'UE, pour la période 2009-2013¹⁵, et une somme de 7,8 millions d'€ est allouée aux acteurs locaux. Pour l'occasion, la municipalité crée une structure provisoire décentralisée (GABIP¹⁶) qui veille à la mise en œuvre des différentes interventions. Enfin, une partie de la somme allouée par le FEDER (10,5% environ) est versée aux associations qui se sont engagées dans des projets précis : culturels (valorisation du patrimoine matériel ou immatériel, et animation du quartier), sociaux (alphabétisation, banque du temps, solidarités diverses) ou de communication (journal de quartier).

Dans ce contexte, entre autres projets participatifs, l'Association Renovar a Mouraria organise en 2012 un appel d'offre, intitulé *Mudar o Bairro* (Changer le Quartier), qui vise à susciter des initiatives locales d'intervention sur l'espace public. L'association se dote d'un règlement pour l'occasion, diffuse l'information (affiches, création d'un site Internet, intervention dans la presse...), et constitue un jury de quartier en sollicitant ses membres et des habitants qui lui sont proches. Le calendrier est établi pour trois mois. Au terme du délai, le jury prime trois projets qui entrent dans l'enveloppe des 4000 € alloués pour l'appel : la réalisation d'une fresque murale, une intervention artistique à caractère social, et la végétalisation d'une artère. A peine les résultats rendus publics, les services municipaux annoncent qu'ils s'opposent à deux des trois projets en invoquant des raisons techniques ou qualitatives : problème de sécurité pour l'un et excès de fresques dans le quartier pour l'autre.

¹² Quartiers pour lequel les politiques publiques ont régulièrement échoué depuis les années 1990.

¹³ 7 représentants des services techniques et administratifs de la municipalité, 2 représentants de l'Association du Tourisme de Lisbonne (ATL), 2 représentants de l'Association de quartier Renovar A Mouraria (ARM), 1 représentant régional de l'Institut de la Drogue et de la Toxicodépendance (IDT), 5 maires de quartier, 2 représentants de l'Association Culturelle Mario Dionisio et 2 représentants de l'Entreprise Publique d'Urbanisation de Lisbonne (EPUL).

¹⁴ Les associations interrogent les usagers de la Mouraria ou de leurs structures et les services techniques et administratifs rendent compte aux élus.

¹⁵ QREN : *Quadro de Referência Estratégica Nacional* (cadre de référence stratégique nationale)

¹⁶ *Gabinete de Apoio aos Bairros de Intervenção Prioritaria* (Cabinet d'Appui aux Quartiers d'Intervention Prioritaire). Ils viennent remplacer les UP (Unités de Projets) qui avaient été instaurées pour procéder à des inventaires, suggérer des interventions et veiller au respect des politiques publiques. Les GABIP sont des structures plus politiques qui doivent mettre en œuvre les projets dans le cadre des orientations municipales.

Pour justifiés que soient les arguments des agents municipaux, ils révèlent, aussi, un problème de légitimité et de répartition des compétences : l'association a pris des décisions relevant de l'action politique des élus et des fonctionnaires territoriaux. Ces derniers attirent indirectement l'attention des acteurs publics sur une situation qui questionne les principes élémentaires de la démocratie : l'égalité et la séparation des pouvoirs peuvent-elle être transgressées dans le contexte participatif au profit d'intérêts particuliers ? En effet, non seulement l'Association s'attribue momentanément les pouvoirs de proposer, de décider, puis de choisir ; mais le choix privilégie sur le territoire de la Mouraria quelques habitants au détriment des autres. La question posée est aussi celle des limites de *l'empowerment* des usagers du territoire et, indirectement, celle de savoir si les élus peuvent se situer en dehors du dispositif participatif en déléguant leurs compétences à des citoyens qui n'ont pas obtenu la légitimité du suffrage. Nous sommes ici dans le cas d'un processus de « relocalisation du droit » par la « confiance » (Bourdin, Lefeuvre, Melé, 2006). La Mouraria considérée comme un quartier marginal, voire hors du droit à bien des égards (prostitution, trafic de drogue...) connaît avec les politiques publiques une « actualisation locale du droit » pris en charge par les acteurs locaux eux-mêmes. Le projet « Changer le quartier » correspond donc à une « production juridique locale » (Melé, 2013) qui s'affranchirait du principe de continuité et de cohérence du droit.

LES EFFETS DE LA PARTICIPATION SUR LE DISPOSITIF REPRÉSENTATIF

Comme dans de nombreuses villes, la crise du logement à Lisbonne est un phénomène récurrent. La Constitution portugaise en fait le sujet principal de l'article 65 qui édicte un droit au logement décent, et impute la garantie de ce droit aux institutions publiques. Un collectif d'associations¹⁷ voit le jour et revendique l'application de l'article 65. Elle est constituée de militants venus de la « société civile », et animée, notamment, par l'architecte Helena Roseta¹⁸ qui est également engagée dans d'autres mouvements culturels et sociaux. Le combat pour le droit au logement, éventuellement élargi à d'autres questions de société, aboutit, en 2007, à la création d'une liste municipale dirigée par Roseta et intitulée : « Citoyens pour Lisbonne » dont l'un des credo est la participation politique¹⁹. Cette liste obtient plusieurs élus et forge une alliance avec le maire socialiste Antonio Costa qui recherche une majorité et offre en retour le portefeuille du logement à Helena Roseta.

Celle-ci va s'appuyer sur les moyens techniques et administratifs mis à sa disposition en tant qu'élue, mais aussi sur les réseaux associatifs qui la soutiennent et sur une méthodologie politique acquise dans l'engagement militant pour élaborer un nouveau Programme Local d'Habitation (PLH). Si l'objectif est de mieux identifier les difficultés du logement à Lisbonne pour envisager des solutions, l'un des points du programme concerne le « développement du processus participatif associant tous les partenaires et ouvert aux citoyens » (4.3.7, PLH, méthodologie, 2008, p.3). En cela, elle est fidèle à la plateforme politique de son mouvement.

- Une première phase d'octobre 2008 à janvier 2009 concerne le diagnostic. Il comprend une étude d'opinion et s'appuie en parallèle sur un site Internet qui agit comme une tribune citoyenne et un support d'informations.

¹⁷ *Plataforma artigo 65 - habitação para tod@s* (Plateforme 65 – logement pour tous), créé le 24 mars 2006 ;

¹⁸ Son parcours est assez riche et atypique puisqu'elle a été une élue de centre-droit avant de rejoindre le Parti Socialiste, puis de le quitter pour s'engager dans le mouvement social et se présenter en dehors des partis politiques. Helena Roseta a également été présidente de l'Ordre des Architectes (membre de la plateforme 65), consultante, à ce titre, à l'OCDE, membre de la commission chargée de l'adhésion du Portugal à la CEE et vice-présidente du parlement européen.

¹⁹ Point 9, pp.14-15 du programme politique de CPL, rendu public le 29 juin 2007 : « à l'exemple de ce qui se passe dans de nombreuses villes mondiales, nous sommes convaincus qu'il est possible de gouverner avec les personnes et pour les personnes. Il est possible de construire des formes de participation innovantes qui permettent d'une part une meilleure information et scrutation des activités et décisions municipales ; et d'un autre côté, le partage du pouvoir municipal qui est sa raison d'être. »

- Une deuxième phase a été ensuite établie de janvier à mars 2009, au cours de laquelle des débats sectoriels et décentralisés (dans des zones ou des quartiers) permettent de faire le point sur les « visions des acteurs ». 8 forums et workshop, ciblés, sont ainsi organisés : les techniciens de la municipalité, les professionnels de l'immobilier, les élus de tous bords ou les citoyens, tous sont invités à apporter leur pierre au PLH municipal.
- D'avril à juin 2009, la conseillère municipale a mis en place des « actions pilotes » qui servent de bases au débat public qui a précédé le vote du programme par la municipalité. Dans cette phase, il est indiqué que les actions pilotes associent les partenaires locaux, y compris pour établir un « agenda collaboratif ».

Au terme de ce parcours participatif, le PLH a été approuvé par l'Assemblée Municipale ; c'est-à-dire que les propositions issues du dispositif participatif ont été les bases des débats entre élus. L'Assemblée s'est contentée d'amender les orientations élaborées dans la phase participative. Il reste de cette expérience certaines décisions novatrices : la mise en place, par exemple, dans les quartiers prioritaires (difficiles), de structures municipales (GABIP) qui doivent nécessairement organiser et pratiquer la « co-gouvernance²⁰ » avec les mairies de quartiers et les associations locales. Faute d'étude et de recul suffisant, il est trop tôt pour dire quels sont les effets de ces initiatives sur les territoires et les hommes. Toutefois, ce dernier exemple met en évidence une inversion de l'ordre politique et juridique : le dispositif est construit à partir des acteurs locaux et des usagers, et non de leurs élus qui arrivent pratiquement au bout du processus. Ils proposent et délibèrent avant la validation des élus.

CONCLUSION

L'accroissement des mobilités consécutives de la mise en concurrence des acteurs et des territoires, créent des angles morts qui échappent au contrôle de la démocratie représentative. Face à ce qui devient des marges urbaines²¹, les politiques publiques ont souvent échoué faute d'acteurs intéressés, de sollicitations, ou parce que ceux-ci offraient des résistances. On a pu penser que la dépendance des dispositifs représentatifs à l'égard des injonctions internationales à court terme disqualifiait ces derniers. La démocratie participative pouvait alors apparaître comme une alternative ou au contraire comme un dispositif complémentaire (Fauchard, Mocellin, 2012). A Lisbonne, les élus ont rapidement renoncé au modèle idéalisé de Porto Alegre pour construire des dispositifs participatifs qui s'adaptent de façon pragmatique aux acteurs locaux, aux marges du territoire lisboète et aux jeux des échelles spatiales depuis la rue jusqu'à la métropole. Ce sens de l'adaptation s'étend au-delà des dispositifs politiques pour qualifier le projet lui-même en cours de réalisation, en intégrant l'imprévu.

Cette plasticité des territoires et des dispositifs apparaît comme le miroir de la plasticité des acteurs dont le rôle s'enrichit de nouvelles prérogatives. Si l'élu est celui qui porte un mandat, il peut aussi déléguer à d'autres acteurs le soin de légiférer ou de veiller à la production de normes locales, comme à leurs conformités avec l'intérêt général. Dans ce cas, sa fonction devient aussi celle d'un pilotage de dispositifs qui interrogent des choix possibles : quand mobiliser l'instrument représentatif ? Quand mobiliser le participatif ? Jusqu'où, avec qui et à quelle échelle ? Les services administratifs et techniques portent également des responsabilités nouvelles en prospectant les caractéristiques spécifiques des territoires, en proposant des modalités d'actions, en réalisant ou en s'opposant à certains projets... Finalement, le citoyen voit également son rôle évoluer puisque ses

²⁰ Selon le propre mot d'Helena Roseta : discours lors de la cérémonie de présentation des têtes de listes aux élections municipales, le 18 juillet 2013 à Lisbonne : « *Resistir para Restaurar os Direitos Sociais e a Democracia Participativa* ».

²¹ Nous n'apposons aucune connotation subjective au concept de « marge » : elles peuvent être des espaces performants ou non-performants dans la logique économique. Nous entendons donc par « marge » ce qui échappe au contrôle des élus, garants d'intérêt général.

droits sont à la fois des acquis de principe, éprouvés aux échéances électorales (démocratie représentative), et de circonstances, le temps d'un projet (participations). Il n'est plus seulement celui qui choisit un porteur de projet, mais aussi celui qui entre en compétition avec ses pairs pour défendre son propre projet. Il partage, alors, avec les autres acteurs publics la coresponsabilité des performances territoriales. Faut-il alors distinguer les deux formes de démocratie ? Ou bien considérer qu'en régime de coresponsabilité, la démocratie peut offrir aux acteurs publics des outils et des dispositifs d'action suffisamment diversifiés pour répondre aux dilatations de l'espace et du temps produites par les dynamiques de la mondialisation ?

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES ET SOURCES

- Bertheleu H. et Neveu C., 2005/4, « De petits lieux du politique : individus et collectifs dans des instances de « débat public » à Tours », *Espaces et sociétés*, 123, p. 37-51.
- Bourdin A., Lefevre M.-P., Melé P. (dir.), 2006, *Les règles du jeu urbain, entre droit et confiance*, pp.21-51, Paris, éd. Descartes et Cie.
- CML, 2009, *Plano Estratégico : Lisboa 2012*, Municipalité de Lisbonne.
- Dormaels M., 2012, « Global ou Local : la place des habitants dans le patrimoine mondial », in Berthold E. (dir.), *Les Quartiers Historiques*, Laval, éd. PUL, pp.109-132.
- Fauchard L., Mocellin Ph., 2012, *Démocratie participative : progrès ou illusions ?*, Paris, éd. L'Harmattan.
- Galhardo J., 2013, « Ville et mondialisation : le centre ancien de Lisbonne », *Le Globe*, 153, revue de l'Institut de Géographie de l'Université de Genève.
- LNEC, 1975, *Melhoria dos bairros degradados e dos bairros desordenados*, note de synthèse pour le Ministère de l'équipement social du séminaire international de Medellin organisé par l'ONU en 1971 : *improvement of slums and uncontrolled settlements*.
- Joseph I., 1984, *Le Passant considérable. Essai sur la dispersion de l'espace public*, Paris, éd. Méridiens-Klincksieck.
- Joseph I., 2002, « pluralisme et contiguïtés » in Céfaï D., Joseph I., *L'héritage du pragmatisme, Conflits d'urbanité et épreuve de civisme*, Paris, éd. de L'Aube, pp.83-105.
- Koebel M., « Les élus municipaux représentent-ils le peuple ? Portrait sociologique », *Métropolitiques*, 3 octobre 2012. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Les-elus-municipaux-representent.html>.
- Losurdo D., 2003, *Démocratie ou bonapartisme, triomphe et décadence du suffrage universel*, trad. de l'italien par J.-M. GOUX, Paris, éd. Le temps des cerises.
- Melé P., 2013, *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*, Rennes, PUR.
- Menezes M., 2003, *Mouraria: entre o mito da Severa e o Martim Moniz. Estudo antropológico sobre o campo de significações imaginárias de um bairro típico de Lisboa*, Thèse de Doctorat en anthropologie culturelle et sociale, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, da Universidade Nova de Lisboa.
- Neto P., Serrano M., 2012, « Identidade e a plasticidade territorial e os processos de regeneração urbana », 7^{ème} Congrès portugais de sociologie, *sociedades, crises e reconfigurações*. Universidade do Porto.
- Paoletti M., 1997, *La démocratie locale et le référendum*, Paris, éd. L'Harmattan.
- PLH, 2008, *Proposta de metodologia*, Helena Roseta et Teresa Craveiro, 61^{ème} réunion de la CML.
- Romón M., Ganges L., 2008/3, « Urbanisme et militantisme de quartier dans les quartiers populaires de Valladolid », *Espaces et sociétés*, 134, p. 53-66
- Roseta H., 2013, discours de présentation des têtes de liste aux élections municipales de Lisbonne, URL : <http://www.cidadasporlisboa.org/index.htm?no=10100002733:072013> (accès le 1^{er} octobre 2013)
- Rui S., 2004, *La démocratie en débat : les citoyens face à l'action publique*, Paris, éd. A. Colin.
- UN-Habitat, UNESCO, 2008, « Historic Districts for all », conférence de Séville.