

BRUXELLES A L'ÉPREUVE DE LA PARTICIPATION

LES CONTRATS DE QUARTIER EN EXERCICES

BRUXELLES A L'ÉPREUVE DE LA PARTICIPATION
LES CONTRATS DE QUARTIER EN EXERCICES

MATHIEU BERGER – Photographies : PAULINE BEUGNIES

**Cet ouvrage est publié avec le soutien du Ministre-Président
Charles Picqué en charge de la Rénovation urbaine.**



Ce livre a été publié dans le cadre
de l'année anniversaire des 20 ans de la création
de la Région de Bruxelles-Capitale

Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale
Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement
Direction Rénovation urbaine

Coordination: Myriam HILGERS
Direction Rénovation urbaine

Production: Kaligram

Traduction: Veerle Pattyn

Editeur responsable: Patrick CRAHAY, Direction Rénovation urbaine, CCN - rue du progrès 80, 1035 Bruxelles

© Région de Bruxelles-Capitale. Tous droits réservés

TABLE DES MATIERES

6	Quatre questions à Charles Picqué	77	Partie 2: Les voix citoyennes à l'épreuve de la revitalisation urbaine
9	Introduction	81	Répondre
20	Partie 1: La revitalisation urbaine à l'épreuve des voix citoyennes	85	S'engager publiquement
25	Informé – Inviter	91	Se comporter en public
31	Rassembler	95	Parler en public
35	Accueillir	101	Comprendre
39	Rencontrer	103	Dire avec pertinence
41	Cadrer	111	Tenir son rôle
45	(S) Equiper	117	Chercher ses mots
49	Diagnostiquer	123	Suivre
53	Traduire	127	Re-présenter
57	(R)accorder	133	Enquêter
63	Avancer	137	S'expérimenter
67	Décider – Justifier	147	Partie 3: Apprendre des Contrats de quartier: pour une participation plus réflexive
71	Administrer		

Quatre questions à Charles Picqué

Quel bilan général faites-vous de 15 années de participation dans les Contrats de quartier ?

À la création de la Région en 1989, nous avons très vite mis en place des procédures qui ont permis aux habitants et usagers de la ville de s'impliquer dans la conception des projets. Les Contrats de quartiers ne visent pas que des projets physiques, ils visent aussi à promouvoir le lien social et la citoyenneté. Ils doivent être l'exemple d'une culture de proximité et de participation. Une prise de conscience commune du « vivre ensemble », dans l'élaboration du Contrat de quartier, permet de dépasser le simple phénomène NIMBY que l'on rencontre dans certains projets. Cette prise de conscience permet de susciter une réflexion prospective plus globale, à l'échelle de tout un quartier. On peut néanmoins regretter que parfois la composition sociologique des Commissions Locales soit trop peu diversifiée.

Va-t-on ces prochaines années avec les Contrats de quartier vers une participation toujours plus approfondie ? Si c'est le cas, par quels moyens ? Si ce n'est pas le cas, où placez-vous la limite, au-delà de laquelle la participation « irait trop loin » ?

La réglementation fixe clairement le cadre et les exigences de cette participation. La décision finale, par contre, appartient toujours au pouvoir communal (définition de la programmation) et régional (vérification des réponses aux priorités).

La mise en œuvre de la participation est la mission des communes. Ce sont elles qui l'organisent et la développent en fonction de la réalité socio-économique et urbanistique de leurs quartiers.

Tout ce qui permet d'améliorer ce processus doit être soutenu. Mais les Contrats de quartiers doivent, même s'ils ont une finalité locale, s'insérer dans une vision plus générale du développement de la ville.

Quels moyens vous donnez-vous devant la qualité parfois inégale de la participation, d'une commune bénéficiaire à l'autre?

La participation a fortement évolué en 15 ans. Nous encourageons aujourd'hui le développement de nouvelles méthodes participatives, comme des promenades de quartiers, des enquêtes, des sondages ou encore des événements publics. Ces méthodes plus attractives permettent à la fois de mobiliser les habitants mais aussi de les atteindre plus directement.

Il ne faut évidemment pas négliger le fait que les Contrats de quartiers se déroulent dans les zones les plus fragilisées de la Région. Au delà des problèmes très locaux, les habitants ont l'occasion de questionner les autorités sur des problématiques plus larges comme la mobilité régionale, le développement économique, le fonctionnement des institutions régionales et communales... Le rôle des élus est alors primordial pour que la participation citoyenne soit efficace.

Faut-il insister devant les difficultés à mobiliser autour des Contrats de quartier les populations les plus fragilisées de Bruxelles? Comment procéder?

La démocratie représentative a pour but de représenter et défendre les intérêts de toutes les populations, et en particulier les plus fragilisées. Le Conseil communal et le Gouvernement régional sont là pour être les garants de l'intérêt public, c'est à dire, de tous les habitants.

Que les processus participatifs ne parviennent pas à toucher tous les citoyens est une réalité sur laquelle nous devons travailler. C'est toute la population qu'il faut convaincre de participer. C'est un énorme défi, à l'image de la nécessaire confiance de la population dans ses institutions.



Introduction

Le présent livre fait partie d'une série consacrée aux Contrats de quartier dont le premier épisode est sorti en 2007. Mis en textes et en images par Maurizio Cohen et Marie-Françoise Plissart, l'ouvrage *A Bruxelles, près de chez nous. L'architecture dans les Contrats de quartier* montrait les réalisations architecturales enregistrées par les programmes de revitalisation urbaine Contrats de quartier à travers les territoires les plus fragilisés de la Région de Bruxelles-Capitale. Ce nouveau travail est donc une invitation à poursuivre la réflexion, à considérer, au-delà de réalisations architecturales et urbanistiques, les résultats de quinze années de Contrats de quartier en termes de collectivisation des activités associées à la revitalisation urbaine.

Au-delà d'un impact sur la ville, nous voulons rendre compte de l'impact des Contrats de quartier et de leur dimension participative sur *les façons de concevoir et de faire la ville*. Ces avancées d'ordre politique, moins apparentes, plus délicates à comptabiliser, ne peuvent être discernées qu'en suivant de près les différents acteurs des Contrats de quartier. Depuis 1994, ceux-ci se sont mutuellement *mis à l'épreuve*.

Un peu partout en région bruxelloise, les responsables politiques et les experts du développement urbain ont fait face à l'entrée en scène de citoyens, de simples habitants et de non spécialistes, ont été appelés à faire évoluer leurs manières de communiquer et de travailler afin d'assurer la plus large prise en considération de ces voix citoyennes. Les critiques parfois adressées à l'instrument Contrat de quartier et aux limites de la participation qu'il permet ne peuvent nous faire perdre de vue ces évolutions, par essais et erreurs, vers des formes de concertation de plus en plus exigeantes.

De même, les discours tout faits sur la participation citoyenne – qu'ils soient critiques ou acclamatifs –, en ne percevant nullement ce que celle-ci *demande* aux personnes, ne peuvent nous faire oublier l'engagement et la persévérance des nombreux acteurs bruxellois rassemblés autour d'un dispositif comme le Contrat de quartier.

LES CONTRATS DE QUARTIER : REVITALISATION URBAINE ET PARTICIPATION

Les opérations

Les Contrats de quartier sont des programmes quadriennaux de revitalisation urbaine initiés par la Région de Bruxelles-Capitale en 1994 et appliqués depuis dans différents quartiers fragilisés de Bruxelles, cela en partenariat avec les Communes qui sont chargées de leur mise en œuvre². Ces programmes prévoient différentes opérations envisagées à l'intérieur d'un périmètre urbain déterminé et regroupées en cinq volets. Les volets 1 à 3 concernent la création de logements : du logement assimilé au logement social (volet 1), du logement conventionné ou moyen (volet 2), et du logement créé à travers des mécanismes de partenariat public/privé (volet 3). Le volet 4 concerne des opérations de création, de réfection ou de réaménagement d'espaces publics. Le volet 5, enfin, vise la revitalisation socio-économique du quartier et se trouve divisé en deux parties. La première partie concerne la création ou le renforcement d'infrastructures et d'équipements (sociaux, culturels ou sportifs) de proximité mis à la disposition des habitants du quartier. La seconde partie du volet 5 concerne les actions qui contribuent à la revitalisation socio-économique du quartier par le soutien d'initiatives liées à la formation, à la mise à l'emploi et à la réinsertion sur le marché du travail. Ce sont notamment ces initiatives soutenues par le Contrat de quartier dans son volet 5 qui en font un instrument de revitalisation urbaine plutôt que de simple rénovation.

Le financement

Entre 1994 et 2008, un demi-milliard d'euros a été investi dans 52 Contrats de quartier. A titre d'exemple, en 2007, l'enveloppe budgétaire pour les quatre nouveaux Contrats de quartier dépassait les 52 millions d'euros. La Région de Bruxelles-Capitale y apporte la part la plus importante (36.000.000€, soit 69% de l'enveloppe totale), complétée de 12.500.000€ (24% de l'enveloppe totale) en provenance de l'accord entre l'Etat fédéral et la Région, et de 3.600.000€ avancés par les Communes bénéficiaires (soit 7% de l'enveloppe totale et 10% de la part régionale).

La procédure

Chaque année, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dresse une liste de quatre quartiers fragilisés qui bénéficieront d'un nouveau Contrat de quartier dès l'année suivante. Pour effectuer ce choix, il prend en considération des critères de fragilité qui ont trait à la fois à l'état des immeubles (concentration d'immeubles dégradés ou inoccupés), à l'état des espaces publics ainsi qu'aux caractéristiques de la population du quartier (densité, scolarisation, chômage, etc.). Pour chaque Contrat de quartier, un projet de programme de revitalisation urbaine est élaboré par la Commune, aidée par un bureau d'études qu'elle désigne. Pour que ce programme réponde au mieux aux besoins du quartier, la Commune prend en considération les avis des personnes qui vivent dans le quartier, y ont un commerce ou y animent une association.

Ces avis sont recueillis dans les assemblées générales de quartier et dans les réunions de la Commission locale de développement intégré (CLDI). Le projet de programme décrit de manière relativement détaillée l'ensemble des opérations à réaliser. Pour pouvoir être financée par le Contrat de quartier, une opération doit obligatoirement être reprise dans le programme. Lorsque le projet de programme a été soumis à toutes les instances chargées de remettre des avis (CLDI, commission de concertation...), le Conseil communal se prononce et le transmet à la Région. Le Gouvernement régional approuve ou non le programme, éventuellement en assortissant son approbation de conditions ou de recommandations. Lorsque le programme est approuvé, sa mise en œuvre peut débuter. La Commune dispose alors de quatre ans pour réaliser l'ensemble des opérations programmées. Chaque Contrat de quartier connaît donc deux grandes phases distinctes : (1) la période dite d'élaboration du programme de base, qui dure neuf mois, pendant laquelle est élaboré le programme, et (2) la période de mise en œuvre de ce programme, qui dure quatre ans (plus un éventuel supplément de deux ans pour terminer les derniers chantiers).

La participation

Les Contrats de quartier marquent un tournant dans la définition des politiques publiques de développement urbain en introduisant une dimension participative devenue de plus en plus importante. Déjà mentionnée dans l'ordonnance de 1993 organique des Contrats de quartier, la participation des habitants et des associations des quartiers bénéficiaires se trouve davantage formalisée dans des arrêtés gouvernementaux ultérieurs (dont celui du 20 septembre 2001), qui fixent notamment une composition minimale à la Commission locale de développement intégré (CLDI) ainsi qu'une fréquence minimale pour les différentes réunions publiques au cours desquelles se produit cette participation. Pour assurer une information continue de l'ensemble des habitants du quartier, une assemblée générale se réunit au minimum trois fois durant l'élaboration du projet de programme et deux fois par an durant sa mise en œuvre. Elle désigne également, au début de chaque Contrat de quartier, les représentants des habitants (huit au minimum par Contrat de quartier) et des associations qui formeront, avec d'autres acteurs officiels et experts, la CLDI. Depuis 1994, on compte ainsi que 400 citoyens au minimum ont participé aux Contrats de quartier en tant que membres d'une CLDI, sans compter les centaines de personnes supplémentaires à avoir pris part plus ponctuellement aux assemblées générales de quartier. La CLDI est un organe de concertation qui se réunit au moins quatre fois durant la phase d'élaboration du projet de programme et ensuite huit fois par an durant sa mise en œuvre. De plus en plus fréquemment, le processus participatif officiel est prolongé d'initiatives complémentaires et facultatives (groupes de travail thématiques, visites de terrain collectives, journées de participation, enquêtes sociologiques, recueil d'idées et de propositions dans le quartier...). Après la phase d'élaboration arrive l'enquête publique. Durant quinze jours au minimum, c'est à nouveau l'occasion pour l'ensemble de la population de consulter le projet et de faire part de remarques.

AUTRE CHOSE QU'UN DISCOURS SUR LA PARTICIPATION

Dans ce livre, nous chercherons à dépasser les discours caricaturaux et un certain prêt-à-penser pour prendre au sérieux les pratiques de participation telles qu'elles se donnent à vivre et à observer, et pour mieux comprendre ce que ces pratiques demandent aux personnes, aux citoyens bien sûr, mais aussi aux agents communaux, aux élus, aux experts, etc. La plupart des discours actuels sur la participation dans les Contrats de quartier procèdent en effet par réduction et par distorsion des pratiques, par atténuation ou exagération de leurs conséquences locales. Passons en revue ces différents discours dominants, dans leurs versions les plus caricaturales.

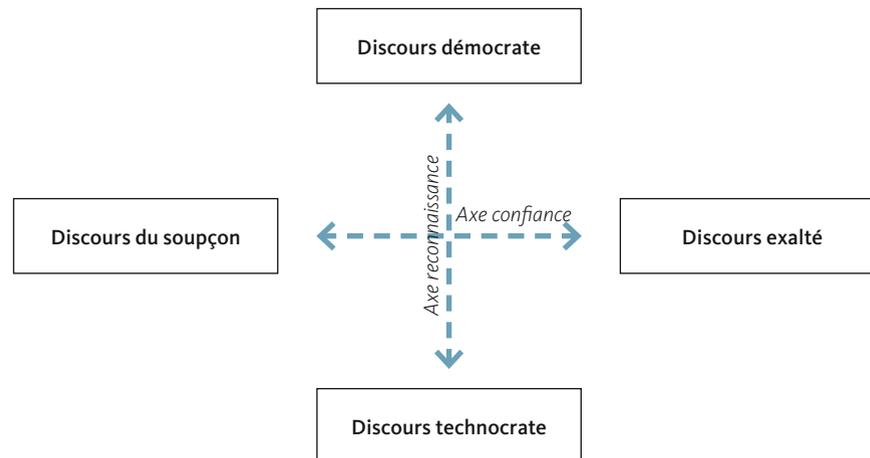
Au nom d'un certain réalisme – au sens le plus péjoratif du terme –, un premier discours qu'on pourra appeler *discours technocrate* n'accorde qu'une importance minimale aux initiatives recherchant la participation des habitants. Pour les tenants de ce discours, il est tout au plus amusant de voir de simples habitants, des citoyens ordinaires s'essayer à prendre la parole en public, à donner un avis sur des projets hautement techniques, voire à avancer eux-mêmes des propositions. La participation, qui reviendrait alors surtout à informer les profanes des initiatives prises par les experts, est ici pensée comme une activité bénigne et inoffensive. Pour ce premier discours, la revitalisation urbaine est une question sérieuse qui, en tant que telle, reste l'affaire exclusive des spécialistes de la ville et des professionnels de la politique.

Un second type de discours répandu, le *discours du soupçon*, prête aussi peu de crédit que le premier aux enjeux d'une politique de revitalisation participative. Pour les personnes puisant dans ce discours caricatural, la participation dans les Contrats de quartier est avant tout un instrument du politique, une stratégie de manipulation par laquelle des politiciens cyniques, secondés par des agents et des experts à leur botte, font avaler aux habitants la pilule des travaux publics à rallonge et de la gentrification de leur quartier. Selon ce discours, les habitants présents dans les espaces de participation ne sont pas seulement dupes, ils sont également non représentatifs : il ne s'agit pas de vrais habitants. Le discours du soupçon procède ainsi par dévoilement ; il veut nous montrer comment la participation telle que proposée dans les Contrats de quartier est inauthentique, « bidon ». Il ne s'agit pas d'une « vraie » participation, les élus n'ayant pas de « vraies » intentions de participer et ne s'adressant pas dans ces espaces à de « vrais » citoyens ordinaires.

Face à ces deux premiers discours (le premier au mieux indifférent, le second fondamentalement pessimiste), un troisième discours courant, le *discours exalté*, pèche pour sa part par un optimisme et une confiance exagérés. Pour celui-ci, toute initiative de participation est bonne à prendre en ce qu'elle amènerait les politiques urbaines vers davantage de démocratie. Ce discours fait passer les rapports de force au second plan, et privilégie une lecture pacifiée et exaltée des relations entre les partenaires rassemblés. L'accent est placé sur l'importance de vivre et de partager des expériences démocratiques ; la participation permettant aux différents partenaires de se rencontrer en tant qu' « être humains », par-delà les clivages idéologiques et de statuts.

Enfin, le *discours démocrate*³ (sensiblement différent du précédent, mais lui aussi excessivement idéaliste) cherche à rééquilibrer – ou à inverser – le rapport de force traditionnel entre partenaires spécialistes et non spécialistes, en présupposant un peu rapidement que les habitants sont des experts comme les autres, voire de meilleurs experts. Ce discours pèche par le quasi-héroïsme dont il gratifie l'habitant, ainsi que par la supériorité morale qu'il lui prête par rapport à l'élu ou à l'expert.

fig. 1 L'espace des discours concernant la participation



Si l'on cherchait à organiser ces discours en pôles, sur un premier **axe de reconnaissance**, le discours technocrate (selon lequel les compétences des professionnels de la ville et de la politique sont supérieures et incomparables à celles des citoyens) représenterait l'envers du discours démocrate (les compétences des citoyens valent au moins celles des urbanistes et des élus). Sur un deuxième axe, un **axe de confiance**, le discours du soupçon (selon lequel la rencontre des différents acteurs sur l'espace public n'a aucun sens) se situerait bien sûr à l'exact opposé du discours exalté (la rencontre des différents acteurs sur l'espace public est tout ce qui compte). Ces quatre modèles dressent en quelque sorte la carte des simplifications, des réductions idéologiques entre lesquelles il y a, nous semble-t-il, une place pour l'exploration et pour l'enquête avant, nous-mêmes, de nous prononcer sur un plan normatif et de suggérer certaines orientations pour le futur.

C'est en connaissance des réductions associées à chacun de ces quatre discours évoqués à l'instant que nous avons mené notre enquête. Pour la développer et approfondir notre compréhension des conditions de la participation, il ne s'agissait donc pas seulement de prendre connaissance des discours que les acteurs de la participation avaient les uns sur les autres et au sujet de leurs propres engagements. Il fallait être là, dans les Commissions locales de développement intégré (CLDI), les assemblées générales (AG), les groupes de travail pour être en mesure d'observer et de vivre la participation comme activité pratique en train de se faire. C'est cette dimension pratique et tangible de la participation – connue seulement de *ceux qui se trouvent engagés*, à un degré ou un autre – qui la fait échapper à ces discours que l'on tente de lui coller trop rapidement. Nous affirmons en effet que pour la grande majorité des praticiens de la participation, les personnes actives dans ces assemblées et commissions à un titre ou à un autre (en tant que citoyen, élu, chef de projet, urbaniste...), la participation dans les Contrats de quartier n'est pas aussi inauthentique que le prétend le discours du soupçon, et pas aussi dénuée de sens et d'enjeux que le prétend le discours technocrate. Même si, par ailleurs, elle n'est pas aussi rose et pas aussi saturée de sens et d'enjeux que le prétendent respectivement le discours exalté et le discours strictement démocrate.

ENTRE EPREUVES DE CONFIANCE ET EPREUVES DE RECONNAISSANCE

Cette manière d'exprimer que, pour des acteurs engagés, participer à un Contrat de quartier n'est ni tout blanc ni tout noir, doit nous amener à présenter le concept central de l'ouvrage: la notion d'*épreuve*⁴. L'une des caractéristiques communes des différents discours que nous avons passés en revue au point précédent est qu'ils posent une série d'*a priori* ne laissant que peu de place à la pratique de la participation en elle-même, et aux épreuves qu'elle impose effectivement aux différents partenaires.

Pour le discours technocrate, les citoyens seraient *a priori* des profanes incapables de propositions audibles par un technicien. Faux: la pratique montre parfois des formes de collaboration étonnantes entre bureau d'études et habitants sur des dossiers hautement techniques. Pour le discours strictement démocrate, inversement, les citoyens seraient *a priori* des experts, voire de meilleurs experts. Faux, à nouveau! Toute personne de bonne foi qui assiste à une CLDI ou à une AG y verra au moins certains citoyens qui n'apparaissent pas en expert, ne faisant ni ne disant rien qui puisse être reçu comme une expertise.

Pour le discours du soupçon, la participation serait toujours et *a priori* une histoire de domination et de manipulation dans laquelle les citoyens engagés se feraient systématiquement berner. Ici encore, cette conception se montre fautive (voire offensante pour les personnes engagées de manière sincère et confiante⁵). Différentes expériences nous montrent des processus de programmation collaboratifs dans lesquels des citoyens ou groupements de citoyens ont pu avancer leurs idées et les voir traduites dans des projets concrets. Enfin, selon le discours exalté, la participation serait *a priori* un succès, garantirait *a priori* une vraie rencontre entre êtres humains soucieux de leur prochain et capables de se mettre à la place de l'autre, promettrait une expérience démocratique enrichissante, etc. Faux, évidemment: bien souvent, ce ne sera pas le cas.

Qu'elles soient positives ou négatives, optimistes ou pessimistes, ces visions de la participation ne permettent pas de comprendre que ces questions de reconnaissance et de confiance dépendent d'épreuves relevées sur le terrain, au cas par cas et dans des circonstances variables, par les acteurs des Contrats de quartier. La participation pose ainsi aux différents partenaires des *épreuves de confiance* et des *épreuves de reconnaissance*. Celles-ci sont rencontrées et vécues à la fois par les spécialistes (élus, urbanistes, fonctionnaires...) et par les non spécialistes (les citoyens).



Pour les non spécialistes, il s'agit d'être reconnu en tant que partenaires compétents et crédibles aux yeux des spécialistes, et en même temps de leur faire confiance, d'avoir confiance dans le cadre qu'ils proposent et dans la forme d'autorité qu'ils revendiquent. Pour les spécialistes, il importe de recevoir la confiance des non spécialistes, tout en veillant à reconnaître activement les capacités de ces derniers.

Notons que ces épreuves apparemment plus passives que sont *être reconnu*, pour les non-spécialistes, et *recevoir la confiance*, pour les spécialistes n'en sont pas moins des épreuves. En effet, il s'agit toujours, pour les uns, de se montrer digne de reconnaissance et pour les autres, de mériter la confiance. C'est selon nous dans ce commerce subtil entre confiance et reconnaissance, et dans ce jeu croisé entre épreuves rencontrées par les spécialistes et épreuves rencontrées par les non spécialistes que se révèle le sens d'un engagement dans le processus participatif du Contrat de quartier.

UNE APPROCHE SYMETRIQUE ET TRANSVERSALE

Eclaircissons rapidement le choix du titre principal, *Bruxelles à l'épreuve de la participation*. En évoquant Bruxelles comme communauté urbaine et politique, nous souhaitons insister sur ce qui associe et fait tenir ensemble la collection de personnes et d'organisations actives dans les Contrats de quartier, plutôt que sur ce qui les divise. *Bruxelles*, c'est à la fois les personnes et les organisations qui veillent officiellement au fonctionnement des institutions, et à la fois les personnes et les organisations qui ont affaire à ces institutions et qui y participent. Dans ce livre, nous avons voulu montrer ces efforts que des activités de collaboration demandent à chacune des parties engagées, *des deux côtés de la table de concertation*, cette variété d'exercices auxquels s'appliquent, d'une part, les acteurs en charge du dialogue public (les professionnels de la politique et les spécialistes de la ville) et, d'autre part, les simples participants que sont ces habitants du quartier présents en leur qualité de citoyens ordinaires et de non spécialistes. Les deux premières parties de ce livre se présentent dès lors comme symétriques. A la première section du livre, intitulée *Les politiques urbaines à l'épreuve des voix citoyennes*, répond une seconde section, *Les voix citoyennes à l'épreuve des politiques urbaines*. Entre les dispositifs institutionnels et les participants qui les pratiquent, les adaptations sont en effet réciproques, ou devraient l'être. Ainsi les dispositifs de concertation mis en place dans le cadre des Contrats de quartier, en testant et éprouvant les compétences des participants, exigent souvent leur alignement. En retour, la participation compétente de citoyens un peu partout en région bruxelloise et la démarche d'expérimentation tâtonnante qu'elle implique ont eu et continuent d'avoir un impact transformateur sur les dispositifs et les modèles de concertation établis, que cela soit à un niveau micro-local, communal, ou régional⁶.

En développant le catalogue des – petites et grandes – épreuves auxquelles sont soumises chacune des parties lors de leur réunion et de leur engagement conjoint dans des espaces publics de concertation (l'assemblée générale, la CLDI,...), notre ambition est de donner un aperçu du *travail politique d'ensemble* développé de part et d'autre à l'occasion d'un Contrat de quartier. Nous avons privilégié une approche analytique et transversale, plutôt, par exemple, qu'une approche strictement historique ou narrative. Plutôt que de proposer « le » récit de « la » participation dans les Contrats de quartier depuis 1994, nous avons opté pour une observation multipliant les angles et les perspectives, dont l'objectif est de montrer la foule des opérations matérielles, cognitives et communicationnelles impliquées autant chez les acteurs en charge que chez les participants citoyens.

LA METHODE

Le présent travail consiste en un essai enrichi par quatre années d'enquête de terrain (2004-2008) passées à observer une centaine d'assemblées participatives, ceci dans le cadre de Contrats de quartier en vigueur depuis 2004 dans les communes d'Ixelles, de Schaerbeek, de Molenbeek et d'Anderlecht, mais également dans d'autres dispositifs de concertation à Bruxelles et ailleurs en Belgique. Notons que, pour ces observations, nous nous sommes essentiellement concentrés sur les premiers développements de chaque Contrat de quartier, sur leur phase initiale, dite d'«élaboration du programme de base».

Dans la foulée d'une enquête sociologique consacrée aux conditions de possibilité d'une prise de parole profane dans des espaces de discussion technique, l'enjeu était de reformuler quelques-uns de nos constats et développements, de les présenter dans un format moins strictement académique, en vue de les partager avec un ensemble plus large et plus diversifié de lecteurs et d'interlocuteurs.

Bien que l'auteur reste seul responsable de ses descriptions, de ses analyses, des prises de position et des perspectives qu'il en tire, il a semblé important de donner à l'ouvrage un caractère plus dialogique. Sur un premier plan, cet objectif a été poursuivi à travers la complémentarité recherchée entre enquête sociologique et enquête photographique, entre textes et images. Sur un second plan, nous avons souhaité émailler le livre d'extraits de conversations entretenues avec différents acteurs de première ligne des Contrats de quartier, une vingtaine de coordinateurs communaux, de chefs de projet et d'auteurs de projet rassemblés le 22 mai 2008 pour une journée de réflexion collective. Cet atelier a permis de présenter nos textes à certains des protagonistes de Contrats de quartier, de susciter réflexions et débats, pour ensuite intégrer ces séquences de conversation au texte final, comme autant d'éclairages et d'illustrations. Ces discussions enrichissent la première partie du livre, consacrée aux exercices que rencontrent ordinairement les acteurs en charge de la participation, et la partie conclusive de l'ouvrage, où nous examinons et discutons certaines perspectives et certaines évolutions possibles pour la participation aux Contrats de quartier.⁷

La deuxième partie de l'ouvrage, consacrée aux efforts déployés par les participants citoyens, n'a pas fait l'objet d'une telle activité de réflexion collective avec les acteurs citoyens et associatifs des Contrats de quartier. Elle fut constituée à partir des données et analyses de notre enquête doctorale. Dans celle-ci, intitulée *Répondre en citoyen ordinaire*, nous nous étions en effet focalisé sur les logiques d'engagement et les compétences de participation des citoyens. Outre un exigeant travail d'observation, nous avons au cours de cette enquête mené une trentaine d'entretiens avec des habitants et des représentants d'associations locales actifs dans différents Contrats de quartier. Des extraits de ces entretiens se trouvent rapportés dans le cours du texte ou dans certains encadrés brossant de brefs portraits d'habitants. Que les dizaines de participants citoyens et membres d'associations rencontrés, interviewés et observés dans leurs activités au cours de ces dernières années soient ici sincèrement remerciés.

Notes

¹ Maurizio Cohen et Marie-Françoise Plissart, 2007, *A Bruxelles. Près de chez nous. L'architecture dans les Contrats de quartier*, Bruxelles, Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale.

² Le texte de cet encadré reprend sous forme abrégée la présentation générale faite des Contrats de quartier sur le site officiel : www.quartiers.irisnet.be

³ Il ne s'agit pas de tenir un discours « anti-démocrate » pour autant, bien sûr. Nous essayons seulement de mettre en évidence la dérive et la simplification d'un discours *trop strictement démocrate* qui, en confinant au populisme, condamne le rôle tenu par les techniciens. C'est dans la tension entre un tel discours démocrate et son opposé technocrate que réside une position ambitieuse en termes d'ouverture et en même temps raisonnable en considération des compétences techniques nécessaires à l'accomplissement d'un projet de revitalisation urbaine.

⁴ Notons que nous ferons, de la notion d'« épreuve », un usage relâché. Pour une conceptualisation précise, nous renvoyons le lecteur aux travaux de Luc Boltanski, de Laurent Thévenot ou encore à la sociologie des controverses socio-techniques de Michel Callon et de Bruno Latour. Pour une excellente introduction, voir aussi le

séminaire vidéo de Cyril Lemieux « Société critique et sociologie des épreuves ».

⁵ On trouvera un bel argumentaire contre ces discours caricaturaux dans : Christophe Mercier & Benoît Moritz, 2008, « Logements sociaux : du 'nimbyisme' au 'wimbysme' », *La Revue Nouvelle*, n°2 (février 2008).

⁶ Pour une théorie de la structuration, des rapports d'influence réciproques entre structures et agents sociaux, voir : Anthony Giddens, 2005 (1984), *La constitution de la société*, Paris, PUF (Quadrige – Grands textes), 473 p. Pour une application de la théorie de Giddens aux pratiques d'aménagement du territoire, voir : Patsy Healey, 1997, *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, Palgrave (Plannig-Environment-Citites), 338 p.

⁷ Merci aux personnes présentes lors de l'après-midi du 22 mai (par ordre alphabétique) : *Nathanaël Bailly* (chercheur au Centre de Recherche Urbaine de l'ULB), *Stefan Bendiks* (bureau d'études Artgineering), *Camille Bredael* (chef de projet du Contrat de quartier Malibran à Ixelles), *Pierre Burniat* (chef de projet du Contrat de quartier Léopold), *Nadine Chanvillard* (bureau d'études L'Escaut), *Vincent Degrunne* (chef de projet du Contrat de quartier Escaut-Meuse à

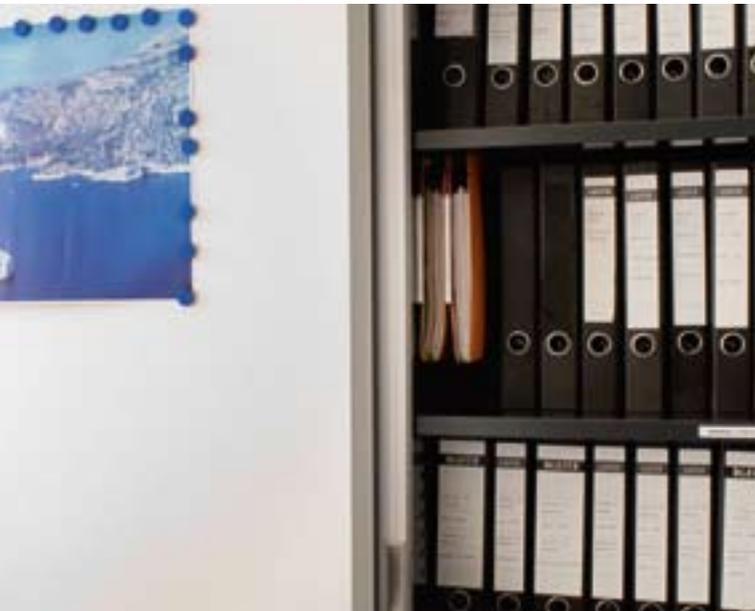
Molenbeek), *Cristel Despy* (chef de projet du Contrat de quartier Navez-Portaels à Schaerbeek), *Françoise Deville* (coordinatrice méthodologie-communication de RenovaS, Schaerbeek), *Francis Dewarichet* (coordinateur des Contrats de quartier à Saint-Gilles), *Aurore Gilson* (chef de projet du Contrat de quartier Maison rouge à Bruxelles-ville), *Myriam Hilgers* (Direction Rénovation Urbaine, Région de Bruxelles-Capitale), *Vanessa Hoscheit* (chef de projet du Contrat de quartier Les Quais à Bruxelles-ville), *Jean-François Kleykens* (coordinateur général de RenovaS, Schaerbeek), *Mohamed Metougui* (chef de projet du Contrat de quartier Rives Ouest à Molenbeek), *Laurent Michiels* (chef de projet du Contrat de quartier Lehon-Kessels à Schaerbeek), *Benoît Moritz* (bureau d'études M.S.A.), *Anne-Marie Nicolas* (chef de projet du Contrat de quartier Princesse Elisabeth à Schaerbeek), *Nathalie Renier* (Direction Rénovation Urbaine, Région de Bruxelles-Capitale), *Evelyne Vincke* (bureau d'études Urban Platform), *Natasha Wyns* (chef de projet du Contrat de quartier Vanhuffel à Koekelberg).

PREMIÈRE PARTIE

La revitalisation urbaine



à l'épreuve des voix citoyennes



PREMIÈRE PARTIE

La revitalisation urbaine à l'épreuve des voix citoyennes

Le Contrat de quartier est devenu, depuis sa création en 1994, le principal instrument de revitalisation urbaine en région bruxelloise. Parallèlement à la volonté d'apporter une réponse plus intégrée aux problématiques urbanistiques de ses quartiers en difficulté, la Région de Bruxelles-Capitale introduit à l'époque avec le Contrat de quartier les principes d'une gouvernance plus inclusive où interagissent, en Commission locale de développement intégré (CLDI), représentants de l'autorité politique communale ou des administrations régionale et communautaire, coordinateurs communaux, experts de bureaux d'études, membres d'associations, de comités de quartier et habitants. En cette fin de vingtième siècle où s'expriment et se conjuguent crise urbaine et crise du politique, le Contrat de quartier se pose indissociablement comme une entreprise de revitalisation urbaine *et* une entreprise de démocratisation des politiques locales. Au fil des années, à partir des nombreuses CLDI mises en place sur le territoire régional, l'appropriation de l'instrument Contrat de quartier et la pratique continue d'une concertation locale ont donné lieu dans certains cas à d'intéressantes évolutions. Réglementation régionale destinée à potentialiser la participation, mise en place d'interfaces parcommunales spécialisées et dotées d'une certaine autonomie¹, création de groupes de travail thématiques et d'espaces de concertation plus informels, exposés techniques vivants et plus accessibles par certains bureaux d'études, recherche de nouveaux supports d'information populaire, etc. : autant d'initiatives témoignant de nouveaux savoir-faire et ayant produit, ci et là, les conditions d'un dialogue.

C'est que, depuis 1994, les acteurs en charge de la participation ont été *mis à l'épreuve* des voix citoyennes et de leurs propres prétentions à faire participer des citoyens, des habitants, des profanes. Ces participants citoyens, parfois extrêmement motivés et engagés, sont venus leur rappeler ce qu'une concertation digne de ce nom impliquait comme efforts et comme apprentissages de la part de ses organisateurs, de ses responsables. Si la seconde partie de l'ouvrage se veut un plaidoyer pour une approche compréhensive des engagements problématiques que rencontre un citoyen quand il veut prendre la parole en CLDI, la présente première partie de l'ouvrage nous montrera préalablement que « faire participer les citoyens » demande un travail d'ampleur, mené sur plusieurs tableaux et nécessitant de la part des chefs de projet, des auteurs de projet et des élus locaux, une palette de compétences diversifiées. Bien sûr, ces défis auxquels font face les acteurs en charge des programmes de revitalisation urbaine ne sont pas relevés partout avec intensité, application et persévérance, et il est possible d'identifier différents « mauvais élèves » parmi les communes bruxelloises bénéficiaires de Contrats de quartier. Mais, plus généralement, il s'agit de considérer la complexité et l'hétérogénéité des activités pratiques devant être réalisées par les acteurs en charge, des tâches parfois ingrates ou qui leur feront tenir le mauvais rôle aux yeux des participants citoyens (c'est inévitablement le cas quand il s'agit de trancher, quand des décisions privilégiant certaines options et en écartant d'autres doivent être prises pour faire avancer le processus).

Considérer le catalogue de ces épreuves, c'est, comme nous l'avons déjà annoncé, chercher à établir davantage de symétrie dans l'étude compréhensive des « compétences à participer ». C'est en même temps battre en brèche ces approches simplistes qui, précisément parce qu'elles regardent l'engagement des participants citoyens avec complaisance et angélisme, diabolisent et dégradent dans un même mouvement le travail, souvent considérable, fourni par les personnes chargées de l'organisation, de l'animation et de l'alimentation du processus de concertation.

Les pages qui suivent présentent ces ensembles d'actions prises en charge par les acteurs institutionnels et experts, globalement dans l'ordre chronologique de leur occurrence au cours du processus d'élaboration du « programme de base » d'un Contrat de quartier. *Informer et inviter la population; rassembler et accueillir les citoyens et autres acteurs de la société civile; aller à la rencontre de ceux qui ne prennent pas part spontanément; donner un cadre à la concertation à venir; équiper les interlocuteurs d'objets et de textes; élaborer un diagnostic scientifique; traduire celui-ci dans des termes et des formes recevables publiquement; coordonner les partenaires, chercher à les accorder et à maintenir une continuité dans leurs débats; faire progresser la concertation ou accélérer la procédure afin de rencontrer des échéances proches; prendre des décisions concernant le programme retenu et justifier ces décisions à l'attention des partenaires déçus; approuver le programme du Contrat de quartier en vue de sa mise en oeuvre et évaluer la concertation entreprise...* Voici la séquence typique que nous proposons pour rendre compte du travail de ces personnes en charge d'un Contrat de quartier et de la concertation publique dont il fait l'objet.

01

INFORMER, INVITER

L'élaboration d'un Contrat de quartier implique d'abord, pour les coordinateurs communaux et les chefs de projet, un important travail d'information dirigé vers la population de ce quartier. L'émergence de la participation est, en Belgique, historiquement liée à l'exigence d'une information de qualité concernant le contenu et l'incidence de projets publics d'aménagement du territoire. La participation actuelle aux Contrats de quartier est ainsi, en un sens, le prolongement contemporain et l'intensification d'une contrainte de visibilité ou de transparence plus ancienne qui suscita, dès la fin des années 1970, la naissance de procédures d'enquête publique et la mise en place de commissions de concertation. Il s'agit, depuis, de tenir les résidents *au courant* de ce qui se passe ou de ce qui va se passer dans leur quartier, ainsi que des possibilités de recours dont ils disposent pour faire entendre une voix ou un avis.

* Voir [Traduire]

* Voir [Rencontrer]

Un Contrat de quartier est à cet égard une véritable usine à produire de l'information. Il vit en partie à travers cette grande quantité d'information produite. Celle-ci se présente sous trois formes. Il y a premièrement l'information documentaire, livrée aux habitants *sans qu'une rencontre s'impose* – c'est même la vocation de ces supports que de se substituer à la rencontre en personne. Il en va ainsi des brochures, tracts, affiches, annonces, journaux de quartier multilingues, journaux-vidéo, DVD explicatifs, newsletters, e-mails, portails internet communaux et régionaux, documents téléchargeables, lettres officielles, dossiers consultables à la Commune, plans, procès-verbaux, etc. Il y a deuxièmement l'information produite dans les circonstances d'une *rencontre publique* d'une certaine ampleur, en assemblée générale, en CLDI, ou encore en groupe de travail, la parole et l'image se complétant, souvent sous la forme d'exposés ou de diaporamas powerpoint. * Enfin il y a l'information distillée à travers des *micro-rencontres*: les permanences à la Commune et les stands d'information placés ponctuellement en rue, mais également les rencontres fortuites et le bouche-à-oreille. *

Conversations

- *Il y a une difficulté à aller vers les gens sans les noyer dans trop d'informations. Je suis pour ma part de moins en moins convaincue par des techniques de « toutes-boîtes »...*
- *Les gens ne réagissent pas à un papier posté dans leur boîte aux lettres et qui les invite à la maison communale pour une réunion. Ils ne réagissent pas non plus quand, par exemple, on les invite à un workshop. « Workshop », c'est quand même un mot assez compliqué, un mot qui a du sens pour un architecte mais peut-être pas pour tout le monde...*
- *On est souvent confronté à des moments où on est dans le « conceptuel », avec des choses qui sont planifiées dans le futur et pour lesquelles on leur demande de se construire une image tout en utilisant un vocabulaire technique. Pour dépasser cela et être plus efficace, il faut développer absolument le contact direct avec les personnes, tout ce qui permet de rendre les choses moins abstraites...*
- *Par exemple, le terme de « CLDI », ça sonne toujours un peu barbare pour eux... J'ai un mal fou à expliquer ce qu'est le Contrat de quartier...*
- *Ce qui est intrigant c'est qu'il y a toute une série de choses auxquelles un grand nombre de personnes sont prêtes à participer et qu'elles comprennent directement : des jeux télévisés, des reality shows, etc. Tout ça a un succès incroyable. C'est juste une allusion, mais nous, quand on développe un processus, avec des objectifs qui sont différents, évidemment, on doit pouvoir garder cela à l'esprit et s'intéresser à ces techniques de sensibilisation, même si elles ont l'air triviales ou populistes...*

Cette information demande un travail : du temps et de l'énergie. Le chef de projet d'un Contrat de quartier n'est pas seulement chargé de faire progresser l'élaboration d'un programme de revitalisation, il doit aussi, parallèlement, fournir une information diversifiée concernant ces progressions. Cette double tâche s'avère généralement lourde. Dans certains Contrats de quartier, le chef de projet est alors assisté dans sa tâche de commu-

nication par un(e) « chargé(e) de communication et d'information ». Dans d'autres, une distinction claire est établie entre l'agent communal oeuvrant comme « coordinateur technique » du Contrat de quartier, et celui ou celle désigné(e) comme son « coordinateur social ». Les équipes de Contrats de quartier se peuplent ainsi d'acteurs recherchés non seulement pour leurs capacités techniques et gestionnaires, mais également pour

leurs compétences communicationnelles et relationnelles. De plus en plus souvent, ces nouveaux postes s'ouvrent à de jeunes gens motivés et énergiques, fraîchement diplômés (parmi lesquels une majorité de jeunes femmes).

On remarquera aisément que l'information – sa qualité, son accessibilité et son efficacité – a été constituée ces dernières années comme l'un des enjeux principaux des Contrats de quartier. Ainsi, par exemple, la mise au point de « plans de communication » a été identifiée comme priorité première des Contrats de quartier, à l'occasion du forum organisé par le Secrétariat Régional de Développement Urbain (SRDU) en mai 2004. Cependant, l'enjeu d'une telle communication améliorée reste passablement flou. Pourquoi au fond une telle intensification et une telle diversification de l'information ? Cette question se justifie dans la mesure où il semble qu'une ambiguïté subsiste, parmi les acteurs de Contrats de quartier, concernant ce que pourrait signifier une information efficace. S'agit-il, à travers ce flot d'informations, de *faire savoir* quelque chose aux habitants ou de leur *faire faire* quelque chose ? Souvent, les personnes en charge des Contrats de quartier associent la faible mobilisation des habitants du quartier à un défaut d'information ou à des problèmes de communication. Or cette corrélation supposée entre information et mobilisation (beaucoup d'information = forte mobilisation) n'a rien d'évident.

En effet, il est possible que des personnes, ayant clairement connaissance de l'existence des Contrats de quartier et des différentes activités qui l'accompagnent, n'aient pas pour autant l'intention de participer à ces activités, n'en reconnaissent pas le besoin ou l'obligation, n'en aient pas la possibilité ou ne s'en sentent pas la capacité. *Savoir, vouloir, devoir et pouvoir* sont des modalités différentes du rapport au monde².

Ainsi, peut-être faut-il interroger le jugement qui voudrait qu'une information qui ne ramène pas les foules en réunion est une information inefficace. Il est possible qu'à travers celle-ci, certains habitants aient davantage connaissance de ce qui se passe ou de ce qui se passera dans leur quartier. C'est déjà quelque chose. L'insatisfaction provient du fait que dans la façon dont est pensée et pratiquée la communication dans les Contrats de quartier, *informer* équivaut à *inviter*, toute information apportée aux habitants incorporant une invitation explicite ou tacite, une forme de sollicitation. Selon cette démarche, mettre au courant ne suffit pas, il faut que, sur cette base, les personnes « se bougent », qu'elles répondent présentes, qu'elles se rendent aux réunions et participent aux activités proposées. Si ces effets attendus ne se produisent pas ou trop faiblement, les personnes à l'initiative de l'information seront déçues.

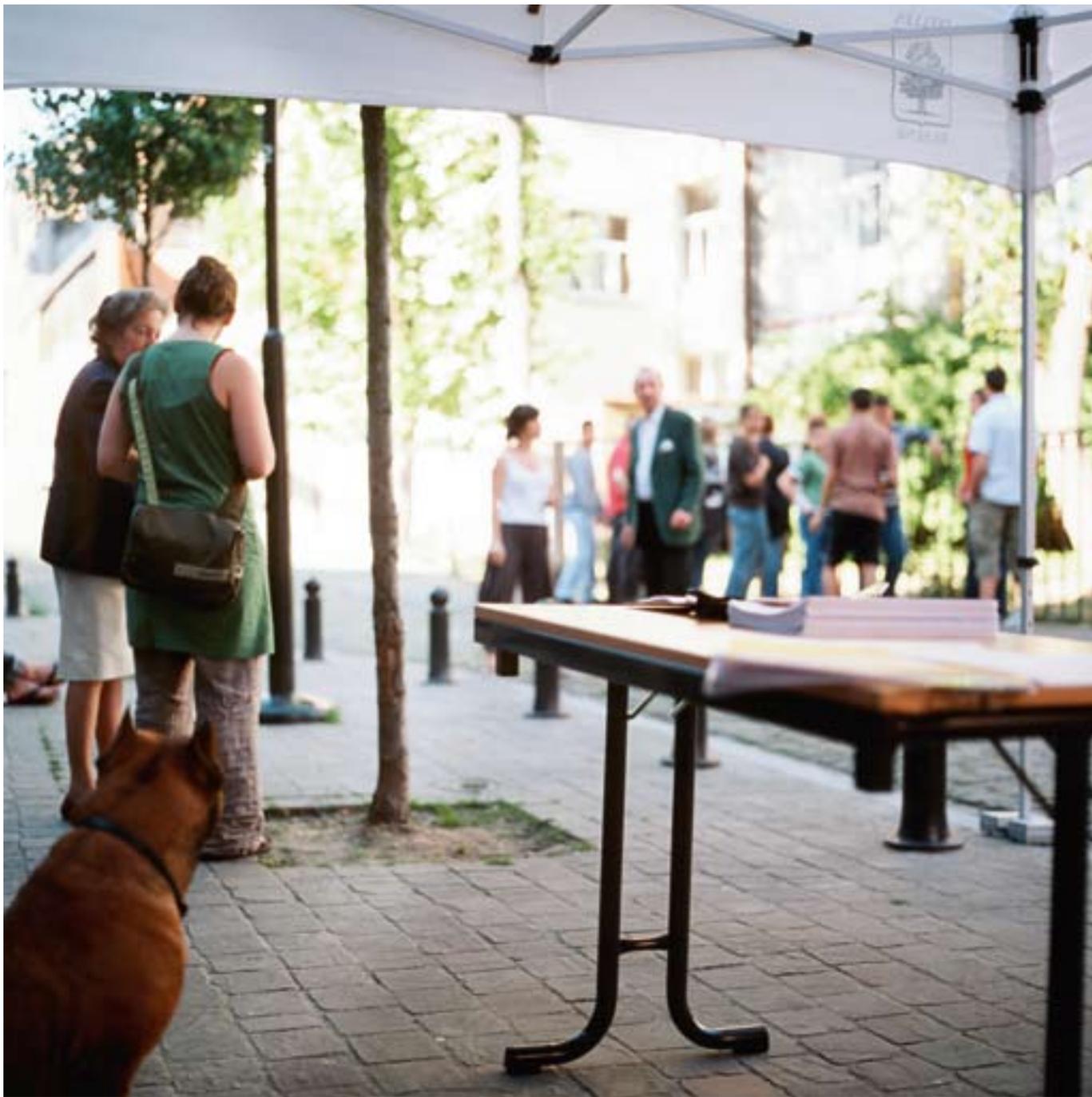
Dans les communications écrites émanant de l'autorité locale en charge du Contrat de quartier, la fonction élémentaire de transmission d'éléments d'informations semble passer à l'arrière-plan, disparaissant derrière une fonction d'appel et de sollicitation. Et il est interpellant de constater que si les gens répondent aux sollicitations, c'est généralement pour assister à des assemblées dans lesquelles la dimension informative est prégnante. Autrement dit, on passe d'un modèle de communication où les gens reçoivent l'information à un modèle où les gens sont *invités à venir s'informer*. Au final, il est possible que cette seconde façon de procéder concerne un moindre public et ait moins d'impact qu'une communication établie dans des formats qui restent à déterminer, mais qui s'assumerait en tout cas comme simple transmission d'informations. Si une communication destinée à *inviter* s'évalue à partir d'indicateurs assez clairs (la présence plus ou moins importante d'habitants aux réunions), c'est moins le cas d'une communication qui se limiterait à *confier des informations aux citoyens*. Celle-ci n'en a pas moins de sens. À côté d'efforts importants destinés à mobiliser un maximum d'acteurs dans des réunions de quartier, l'enjeu d'une meilleure information sur la revitalisation urbaine se situe également sur des plans de publicité inférieurs, au niveau de l'usage qu'en font les ménages et les voisinages. Sur ce point, les informations communiquées dans le contexte de micro-rencontres (permanences, stands d'information, interpellation de passants sur la place du marché, bouche-à-oreille, réunions de voisinage...) s'avèrent une stratégie assez efficace. Notons que celle-ci demande un mouvement inverse à celui traditionnellement proposé : dans ce cas, ce sont les acteurs en charge qui se déplacent dans les quartiers et y font circuler l'information.

Ces espaces intermédiaires entre l'espace privé de la maison et l'espace institutionnel et officiel des assemblées, les relations de face-à-face qu'ils favorisent, facilitent un reformatage de l'information technique, administrative et conceptuelle et permettent de diminuer son étrangeté.

Si l'on se préoccupe à présent de la seule fonction de sollicitation ou d'invitation des communications, on pourra souligner dans certaines communes des manques évidents, celles-ci ne développant que trop peu d'efforts pour rassembler les habitants et les associer aux activités du Contrat de quartier. Mais on peut aussi s'inquiéter, dans le cas d'autres communes, d'un risque d'*excès de sollicitations*. Ce risque consisterait peut-être moins à « *noyer les gens d'informations* » qu'à les harceler et à les sur-responsabiliser. Cet exercice d'invitation et d'appel doit pouvoir suivre certaines règles. Comment solliciter suffisamment les habitants du quartier sans en faire trop, sans que ces contacts ne pullulent, n'en deviennent envahissants ou oppressants ? Il faut en effet prévenir certaines formes de sensibilisation agressives qui, au nom de la démocratie participative, ordonneraient aux habitants de se faire « acteur de leur quartier », et se garder de cette idée selon laquelle ceux qui ne se responsabiliseraient pas au sein du Contrat de quartier seraient en fin de compte des citoyens irresponsables, des sortes de demi-citoyens. Des injonctions trop fortes à participer sont peut-être encore plus douteuses quand elle ont lieu dans des quartiers particulièrement fragilisés, où l'on demande parfois le plus à ceux qui peuvent le moins.

Conversations

- *Je voudrais rappeler que ce qui manque principalement dans la réflexion, c'est la question de l'éducation et de l'école. La plupart des gens ne savent pas ce qu'est une commission de concertation, ce qu'est une enquête publique, et du jour au lendemain, on leur demande de « devenir les acteurs de leur ville » alors qu'ils n'y connaissent rien, qu'ils ne savent comment manier un plan. On pourrait, dès l'école, apprendre ça aux gens... Ça montrerait une vraie intention et un geste fort pour la participation.*
- *On peut mentionner ici une vidéo qui a été faite par Arkadia et qui est visionnée dans les écoles par les enfants de 5^{ème} et 6^{ème} primaire pour leur apprendre ce que c'est que ce type de processus. Tous les thèmes du développement urbain ont été abordés : comment lire un plan, quels arguments on doit mettre en avant pour exprimer son avis, pour faire un choix entre deux projets...*
- *En réaction à ces idées, je me demande réellement si l'éducation des plus jeunes – voire des petits enfants – à ces questions de citoyenneté est une si bonne idée que cela. Avec ça, on fait peser une pression sur les gens des quartiers les moins favorisés, sur des personnes parfois affaiblies ou qui n'ont pas le temps... On leur fait déjà peser cette pression à l'âge adulte, en les exhortant à participer, et maintenant on voudrait le faire avec les enfants ? Il s'agit quand même d'injonctions assez fortes à se responsabiliser, à se préoccuper de la vie publique, des injonctions qu'étrangement on ne dirige que vers les quartiers pauvres et vers les personnes qui les habitent...*
- *Je crois qu'il faut laisser la liberté aux gens de participer ou pas. Et de participer au moment où ils ont envie et avec l'intensité plus ou moins forte qu'ils ont envie de donner à leur engagement. Evidemment, ce n'est pas facile. Si on laisse les gens participer quand ils veulent, aller et venir, après ils décrochent, ne parviennent plus à suivre et arrivent avec des revendications qu'on ne peut pas prendre en compte parce qu'elles sont en décalage avec le stade d'avancement du programme.*



02

RASSEMBLER

La définition d'espaces de participation autour de l'élaboration de programmes de revitalisation urbaine engage un enjeu de *pluralisme*. Il s'agit en effet par là de *rassembler* une pluralité d'acteurs – ou de catégories d'acteurs – entretenant, chacun à un titre particulier (en tant qu'élu, urbaniste, usager, commerçant, habitant, artiste, femme, maman, personne âgée...), des rapports distincts à la ville, et développant des conceptions différentes de ce à quoi pourrait correspondre « la ville bonne » ou « la ville juste ». L'institution d'une certaine participation aux Contrats de quartier semble procéder d'une telle volonté d'*élargir la discussion* sur le quartier et sur sa revitalisation possible par l'entremise d'un « élargissement du collectif » chargé de ces discussions. Ces efforts de rassemblement sont évidemment le fait de l'équipe communale en charge de l'organisation de la concertation, et du (de la) chef de projet en particulier. Le chef de projet contacte chacun des acteurs, leur envoie les lettres d'invitation, les procès-verbaux des réunions précédentes, en même temps qu'il ou elle s'assure de la disponibilité et de la réservation d'une salle susceptible d'accueillir la réunion. Faire converger les différents participants prévus en un même lieu et à un même moment, en vue de faire apparaître le temps d'une séance un collectif de discussion digne de ce nom, voilà une autre épreuve que doivent à chaque fois relever les chefs de projet.

* Voir
[Re-présenter]

Se pose la question de *qui* rassembler. Cette question est prise en charge, à un premier niveau, par les textes réglementant la participation en CLDI et qui prévoient une composition minimale en dessous de laquelle une telle exigence de rassemblement n'est officiellement pas respectée. Notons qu'à certaines exceptions près, si la composition minimale n'est pas atteinte, la réunion aura quand même lieu. Généralement, quand une réunion est annulée et les participants renvoyés chez eux, ce n'est pas parce que la composition minimale n'est pas atteinte, mais parce que le nombre de participants présents est ridiculement bas, *indigne* d'une activité de concertation sérieuse, ce qui est, bien sûr laissé, au cas par cas, à l'appréciation des organisateurs. C'est donc qu'il existe d'autres niveaux d'exigence, non officiels ceux-là. L'un d'eux concerne la diversité, ou ce que l'on appelle souvent – à tort à notre avis – la « représentativité » des participants citoyens et associatifs présents. * Cette question, apparemment bien connue de tous, se révèle pourtant d'une grande complexité. Ainsi, dans un quartier dit « multiculturel », on s'attendra à ce que des personnes associées aux cultures ou aux communautés fortement présentes puissent se rendre en nombre aux réunions et participer aux activités du Contrat de quartier. Cependant – prenons cet exemple – si trois personnes d'origine congolaise se présentent à une réunion d'un Contrat de quartier, jugera-t-on qu'elles représentent par leur présence la « communauté congolaise » ou la « communauté africaine » du quartier, voire le « catégories des personnes noires de peau » résidant dans le quartier ?

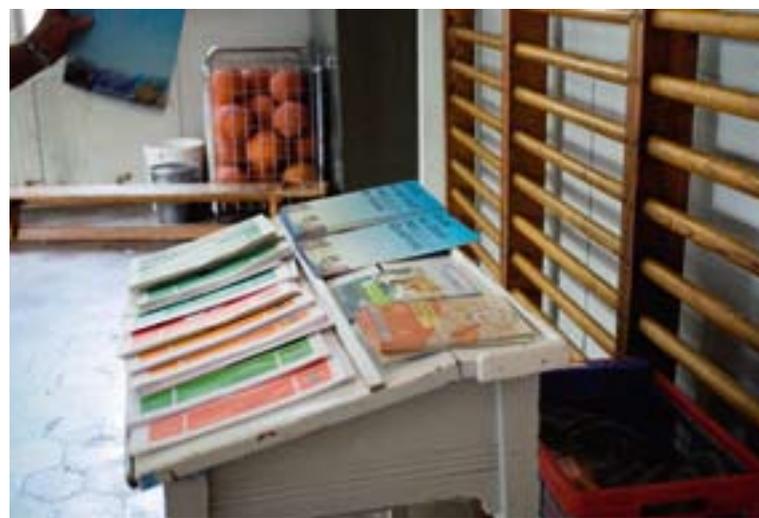
Qu'en est-il alors des personnes d'origine rwandaise qui habitent le quartier mais ne sont pas présentes en réunion, sont-elles représentées dans leur «africanité» par ces participants d'origine congolaise? Qu'en est-il des personnes noires de peau qui ne se sentent ni africaines, ni congolaises: se trouvent-elles représentées de la sorte? Qu'en est-il même des habitants d'origine congolaise qui ne connaissent pas ces trois participants, et qui ne se reconnaîtraient pas dans leur façon de voir les choses concernant les options de revitalisation à favoriser dans le quartier? Sont-ils représentés? Si les acteurs en charge de la participation préviennent les participants «ostensiblement belges» qu'ils ne représentent qu'eux-mêmes quand ils parlent en CLDI, ou que pour telle ou telle raison, ils ne sont pas représentatifs des habitants du quartier, pourquoi feraient-ils autrement avec les citoyens issus d'autres communautés?

Un moyen permettant de contourner ce casse-tête et de simplifier la question des limites et des contours du collectif politique à rassembler autour d'un Contrat de quartier consisterait à faire primer, sur la question des *qui?*, celle des *quoi?*. Ainsi, à nos yeux, il n'est pas déterminant de savoir *qui* se joint à une assemblée participative, ou de savoir *qui* cette personne est censée représenter. Plus important est de comprendre *ce qu'elle* vient y faire; *pour quoi* elle est là, plutôt que *pour qui*. La question de la représentation et du collectif à rassembler s'envisage du coup sous un angle tout à fait différent. Sous cet angle, il importe moins de s'assurer que tous les groupes culturels, les sous-groupes, les sous-sous-groupes... se trouvent représentés, qu'il importe de s'assurer qu'une *pluralité de rapports au quartier et à l'urbain* soit réunie et puisse être exprimée à travers les prises de paroles des différents acteurs présents⁴.

Ces rapports pluriels à l'urbain, dans toute leur spécificité, sont bien sûr indénombrables. Cependant, si on les considère dans ce qu'ils ont de plus typique, il est possible de circonscrire leur pluralité. Les sociologues français L. Boltanski et L. Thévenot ont dressé l'inventaire des différents répertoires d'argumentation invocables dans une discussion pour dire «ce qui importe»⁵. Leur typologie peut éclairer la pluralité des rapports à la ville qui nous intéresse et inspirer les chefs de projet et autres personnes en charge de la participation quand ils s'efforcent de *rassembler le quartier*⁶:

- › Un premier type de rapport à l'urbain est celui pour lequel un projet de revitalisation de quartier est avant tout une série d'«opérations» qui doivent montrer une faisabilité technique, respecter l'état des «fonctions» urbaines du quartier et s'avérer «gérables». Dans l'argumentaire que fait émerger ce premier type de rapport à l'urbain, la «ville bonne» équivaut à une **ville fonctionnelle et technique**. Cette forme de ville est bien sûr largement représentée en CLDI et dans l'ensemble des espaces de discussion constitués autour d'un Contrat de quartier. On pourra même dire que cette première catégorie tend parfois à écraser l'ensemble des autres catégories de définition de la «ville bonne».
- › Un second type de rapport à l'urbain fait apparaître une **ville marchande**. Il importe ici qu'un projet soit «financièrement viable», voire qu'il «rapporte de l'argent». Les opérations sont considérées comme autant d'«investissements», susceptible d'améliorer l'«attractivité» ou la «compétitivité» du quartier.

- > On peut ensuite identifier des références à une **ville politique et sociale**, pour lesquelles un bon projet doit profiter à la « collectivité » et être mené en vue de l'« intérêt général ». Il faut qu'il implique les « citoyens » et les « minorités » sur un mode « démocratique », selon des « procédures » et des « règlements » qui respectent les « droits » de chacun. Il doit favoriser la « solidarité », la « cohésion », etc.
 - > La **ville comme expérience esthétique** est un autre modèle de « ville bonne » auquel correspond également un argumentaire typique : ce qui importe, c'est que le projet soit « créatif », « artistique », réalisé par un bureau « indépendant » et des individus « doués », privilégiant la « qualité architecturale » et « paysagère », voire des réalisations « poétiques » au service du « flâneur », favorisant la « rêverie », etc.
 - > La **ville domestique** est une cinquième façon de se rapporter à l'urbain de manière typique. Selon ce registre d'argumentation, un bon projet doit s'appuyer sur les « habitudes » des « habitants », favoriser les relations de « voisinage » et « familiales », respecter la « tradition » d'un quartier, utiliser des « matériaux anciens », développer les aires de jeux pour « enfants » ou des lieux pour les « mamans » ou les « personnes âgées », etc.
 - > Dans l'argumentaire de la **ville verte**, la priorité est que le projet soit inscrit dans le « long terme » d'un « développement durable », qu'il favorise les « espaces verts », les zones de « respiration », l'usage de matériaux « écologiques », etc.
 - > Enfin, on peut identifier un dernier type de rapport à l'urbain, sous le mode de la **ville-réseau**, où importent essentiellement la mobilité, la circulation, la flexibilité, la réversibilité, la connectivité, la création de lien entre les personnes et les espaces, l'accélération des déplacements...
- L'enjeu d'un rassemblement dans l'arène publique du Contrat de quartier est de créer les conditions pour que ces différents types de rapports à l'urbain et les différents argumentaires qui leur correspondent puissent émerger et s'exprimer pleinement dans les conversations, se mettre à l'épreuve et se critiquer l'un l'autre, en vue de formes de compromis et de consensus. Il est important en tout cas, si l'on envisage les assemblées de Contrat de quartier comme des espaces démocratiques et pluralistes, d'éviter que l'un ou l'autre type de rapport à la ville ne se montre hégémonique, n'écrase l'ensemble des autres, comme il en va actuellement avec l'argumentaire de la « ville technique et fonctionnelle ». Il faut de même pouvoir s'inquiéter de l'absence ou de la disparition de certains argumentaires dans l'espace de discussion, et si c'est le cas, rechercher à mobiliser les acteurs locaux susceptibles de les porter et de les faire importer dans la concertation.



03

ACCUEILLIR

Ayant sollicité les habitants du quartier et veillé à les rassembler en un seul et même espace (eux et les différents types de rapport à l'urbain qui leur importent), les acteurs en charge de la participation aux Contrats de quartier font face à des épreuves d'hospitalité, d'accessibilité et de disponibilité⁷. Ici aussi, il paraît censé de parler d'épreuves. Car, même si les acteurs en charge de la participation peuvent avoir du plaisir à se montrer hospitaliers, accessibles et disponibles à l'égard des participants citoyens et le faire de bon cœur, leurs capacités de réception et d'accueil n'en sont pas moins continuellement testées, d'une réunion à l'autre. Car l'arrivée du *nouveau venu* qu'est le « citoyen ordinaire » – dans un collectif de programmation des politiques locales traditionnellement limité aux élus, aux experts et aux fonctionnaires – est en elle-même toujours annonciatrice de troubles ou de « chocs » potentiels, susceptibles d'affecter à la fois le nouveau venu et ceux qui prennent sa participation en charge⁸.

* Voir [Equiper]

L'invitation faite aux citoyens de se joindre au processus de concertation engagé autour d'un Contrat de quartier, implique une promesse d'accueil et des attentes d'hospitalité. C'est sur cette base seulement qu'une collaboration sera possible et que quelque chose comme une expérience démocratique pourra émerger.

Chacun de nous a, un jour ou l'autre, appris à ses dépens qu'il était possible d'être invité par quelqu'un à le rejoindre (à un dîner, à une fête...) sans pour autant, une fois sur place, se trouver accueilli ou se sentir considéré par cet hôte. Il s'agit là d'une expérience trouble et désagréable que font régulièrement les participants citoyens en se rendant dans une assemblée publique du type de celles tenues dans le cadre d'un Contrat de quartier. C'est que, dans cette communauté politique⁹ du Contrat de quartier s'organisant à partir de normes de représentativité et de technicité, et définissant dès lors d'emblée les citoyens ordinaires ou les profanes comme des *étrangers*, l'hospitalité se révèle toujours un processus hautement problématique.

En suivant le sociologue français Joan Stavo-Debauge, le caractère fondamentalement problématique de l'hospitalité accordée à ces *nouveaux* de la politique locale que sont les citoyens ordinaires peut être atténué par des actions d'« apprêtement ». Il s'agit d'abord, très concrètement, d'apprêter des espaces de rencontre et de réunion en les équipant * (documentation de qualité, sièges en suffisance, nourriture, boissons) et en les orientant à l'attention de ces participants citoyens tant sollicités (en évitant par exemple des espaces trop strictement polarisés, où les personnes en charge sont installés sur un podium à l'avant, et où les citoyens occupent un parterre).

Ces espaces doivent être adaptés, avec justesse, à l'ampleur plus ou moins publique et plus ou moins importante de l'événement qu'ils accueillent. Ainsi, il est parfois étonnant de voir que des assemblées générales destinées à rassembler les habitants d'un quartier de cinq mille habitants se tiennent dans des salles de classe exigües et peu confortables, permettant au maximum à trente personnes de s'asseoir, et demandant au reste des participants de suivre la réunion debout dans le couloir, par l'entrebâillement de la porte. Si la réunion des acteurs du Contrat de quartier peut parfois se dérouler dans de petits locaux inconfortables et insignifiants, elle peut tout autant, par contraste, avoir lieu dans de luxueuses et grandiloquentes « salles du Conseil ». Il s'agit là d'une seconde catégorie de lieux inhospitaliers, par leur vocation à exagérer l'officialité de l'événement et à impressionner les participants les moins habitués.

Cette dynamique d'« apprêtement » se joue évidemment au-delà de la question des dispositifs de réunion, de leur équipement et de leur agencement : elle s'étend aux personnes elles-mêmes. Ainsi, se montrer hospitalier en tant que chef de projet ou auteur de projet, c'est anticiper le fait que certains partenaires profanes et nouveaux venus débarquent dans ces réunions publiques en étrangers, qu'ils doivent y être accueillis, accompagnés, guidés, formés, préparés. C'est par exemple familiariser les personnes avec les cartes, plans et documents qui leur ont été distribués et qu'ils devront manier au cours de la réunion, et rester disponible après la réunion pour éclaircir ce qui n'a pas été compris.

Notons qu'une bonne partie de ce travail d'apprêtement des personnes se joue entre les réunions, intervalles durant lesquels les chefs de projet du Contrat de quartier se montrent à la disposition des habitants, en tenant des permanences ou en se déplaçant eux-mêmes dans le quartier.

Se montrer hospitalier et accueillant, c'est en même tant pouvoir tolérer – le temps qu'opèrent certains apprentissages – des interventions et des conduites maladroites, inadaptées. On reçoit et on accueille le comportement des personnes tout autant que les personnes elles-mêmes. Les professionnels soucieux de ces questions pardonnent ainsi les gaffes et les erreurs des participants les moins rôdés, comme ils accueillent plus ou moins sereinement des remarques, des dénonciations et des critiques pas toujours pertinentes. Bien sûr, une disponibilité et une hospitalité excessives engagent elles aussi à certaines dérives.

Conversations

- *On se dirige vers la prise en compte de formes de participation qui ne se limitent pas exclusivement aux rencontres en CLDI. Comme ce fut le cas dans différents Contrats de quartier, il faut peut-être davantage susciter des formes de participation « en plein air », des dialogues dans des lieux plus familiers et moins « officiellement publics ». Dans le Contrat de quartier Ecluses – Saint Lazare à Molenbeek, l'équipe s'est rendue jusque chez les gens pour les faire dialoguer sur le quartier, les filmer, et rapporter tout cela à la CLDI. Il faut peut-être abandonner cette conception athénienne de l'espace public, d'une seule grande assemblée qui rassemblerait l'ensemble des citoyens en un même lieu. Il y a une pluralité de lieux où se jouent le dialogue sur le quartier et son avenir, et l'un des enjeux de la participation est de créer des connexions entre ces lieux.*
- *Aller à la rencontre des gens, ça peut se faire aussi sur un marché. Quand on se poste sur la place du marché pour faire de l'information sur le Contrat de quartier, on arrive à sensibiliser les gens à des choses publiques tout en évitant une terminologie officielle du type AG, CLDI, etc. Mais aller dans ces lieux, ça demande de s'équiper d'un matériel de communication conséquent, capable de suggérer beaucoup de choses en quelques dessins.*
- *Pour moi la CLDI n'est pas non plus la limite de la participation. Ce n'est peut-être pas grand chose en fait, en considération de tout ce qui se fait et de tout ce qui se dit à côté dans d'autres lieux tout aussi importants... C'est bien pour informer et pour acter certaines choses, mais il ne faut pas hésiter à développer des choses en marge, des groupes de travail, des workshops. Et si le public rassemblé n'est pas extrêmement large ni extrêmement représentatif, tant pis. Ce n'est en tout cas pas de la CLDI que vont venir de grandes innovations en terme de participation citoyenne.*



RENCONTRER

Il nous faut dire quelques mots des enjeux et des exercices de *rencontre* que posent les processus de concertation organisés autour des Contrats de quartier. Quand on parle de rencontre, on pense directement à la rencontre publique qui a lieu à l'occasion de la CLDI ou de l'assemblée générale. L'assemblée est en effet un espace de coprésence où il est possible de tenir tout le monde à l'oeil, d'embrasser du regard l'ensemble des co-participants et de parler à l'attention de tous. Mais une telle réunion est aussi, considérée dans son développement temporel, *une succession de face-à-face en public*. Elle met en scène des couples d'interlocuteurs qui ne cessent de se succéder les uns aux autres : par exemple, un élu s'adresse à un expert, qui lui répond, avant que l'élu ne dirige une réplique suivante à l'attention du chef de projet, qui pourra ensuite s'adresser à un représentant d'une association, qui lui-même sollicitera l'intervention d'un habitant, etc. C'est à travers ce chaînage de face-à-face – certes toujours placés sous le regard d'autrui, du « public » – que s'élabore une dynamique relationnelle particulière, forgeant un lien communicationnel unissant certains participants à certains autres ou, au contraire, renforçant progressivement la distance installée entre les partenaires qui s'évitent. Ainsi, une seule « rencontre » en CLDI structure en réalité une multiplicité de petites rencontres n'engageant au total qu'une portion – parfois restreinte – des personnes physiquement présentes.

Ce maillage de micro-rencontres à travers lequel s'organise et se développe une réunion publique est aussi, par extension, la matière première de laquelle est faite un processus de concertation pris dans son ensemble (plusieurs mois pour l'élaboration du dossier de base du Contrat de quartier, plusieurs années si l'on considère la mise en œuvre totale du Contrat de quartier). Nous pensons alors que davantage d'attention devrait être accordée à celles de ces micro-rencontres qui ont lieu, non pas seulement dans le cadre de réunions publiques (CLDI, AG...) mais *entre ces réunions* publiques. Bien sûr, les agents communaux et les experts du Contrat de quartier se rencontrent à de nombreuses reprises entre les réunions publiques, en vue de faire avancer l'élaboration du programme et de préparer de nouvelles réunions publiques. Mais nous voulons plus particulièrement attirer l'attention sur les micro-rencontres « hors CLDI » et « hors AG » qui associent les acteurs en charge du Contrat de quartier et une série de participants citoyens et associatifs. C'est aussi à travers les permanences, les visites de quartier, les groupes de travail thématiques, les stands d'information, les rencontres fortuites (...) que progressent l'élaboration du Contrat de quartier et que prend forme la participation (sur ce point, voir l'encadré « conversations » de la page précédente).



CADRER

Après les opérations visant à inviter, à rassembler et à accueillir les participants, nous en arrivons à présent à ces épreuves de cadrage et de recadrage que connaissent bien les élus, les chefs de projet et les auteurs de projet. En début de réunion et en début de processus, il s'agit en effet pour les acteurs en charge de la participation de bâtir un *cadre* d'interprétation à l'intérieur duquel la participation et les discussions qu'elle occasionne pourront avoir lieu. Par la suite, tout au long de chaque réunion et tout au long du processus participatif, ces différentes personnes en charge chercheront à maintenir ce cadre, à le faire tenir debout. Cadrer la participation, c'est chercher à délimiter les possibles de l'interprétation et des prises de paroles des différents participants, c'est travailler leur compréhension du Contrat de quartier et des activités qui lui sont associées. En d'autres mots, c'est un acte de persuasion visant à fixer et à stabiliser les « quoi », les « qui » et les « comment » valides de la concertation.

Premièrement, les élus, les chefs de projet et les auteurs de projet établissent des thèmes, des sujets qui devront canaliser les discussions et auxquels celles-ci devront se limiter. Par exemple, les différents « volets » du Contrat de quartier et l'ordre de priorité (logement > espaces publics > cohésion sociale) qu'ils présentent contribuent à cadrer et à coder les contenus possibles de la discussion.

Le budget, le périmètre et le calendrier du Contrat de quartier sont évidemment d'autres données importantes dans l'établissement du cadre de la participation. Avec les textes réglementaires (l'ordonnance, l'arrêté gouvernemental, le règlement d'ordre intérieur...), ils constituent des ressources permettant aux personnes en charge de trier les interventions, de rappeler à l'ordre et de recadrer des personnes qui avancent des propositions inappropriées, *hors cadre*: hors Contrat de quartier, hors budget, hors périmètre, hors délai.

Au-delà des objets et des thèmes de discussion légitimes, le cadre indique des types de rapport acceptables et inacceptables entre les partenaires. Ainsi, on ne peut pas *se prendre pour n'importe qui* dans un Contrat de quartier. Un habitant ne peut pas, *a priori*, demander aux partenaires qu'ils le jugent plus compétent que l'expert urbaniste sur des questions techniques de planification urbaine. Il ne peut pas non plus leur demander d'accepter qu'il représente mieux la population du quartier que ne le fait le bourgmestre. Certaines données de base règlent ainsi les jeux de rôles entre partenaires. C'est une seconde dimension du cadre.

Une troisième dimension du cadre a trait non plus seulement au *quoi?* ou au *qui?* de l'engagement en réunion, mais à ses modalités de réalisation, à son *comment?*. Vouloir traiter de certains thèmes et prétendre à un certain rôle demande en effet aux participants de pouvoir énoncer leurs interventions selon une forme acceptable et dans un langage *audible* (c'est-à-dire conforme au cadre).

Afin de rentrer dans le cadre et de prétendre à la validité, l'intervention d'un participant doit donc être *pertinente* à plus d'un titre. Dans un contexte qui évolue constamment, selon que l'on est en CLDI, en groupe de travail ou en visite dans le quartier, selon que l'on est en début ou en fin de réunion, en début ou en fin de processus, le participant devra montrer ce qu'on a proposé d'appeler une *pertinence référentielle* (saisir les bons thèmes, les *quoi?* qui conviennent à la discussion), une *pertinence interactionnelle* (saisir le bon jeu de rôles, les *qui?* qui conviennent) et une *pertinence linguistique et expressive* (saisir les bonnes formes linguistiques et les bonnes ressources expressives, les *comment?* qui conviennent) *.

Ces épreuves par lesquelles les personnes en charge définissent le cadre, et ces épreuves de recadrage, par lesquelles elles rappellent à l'ordre les contrevenants en même temps qu'elles rappellent le cadre lui-même, sont fondamentales au travail de l'élu, du chef de projet et de l'auteur de projet. Toutefois, ce nécessaire travail de cadrage/recadrage ne peut être opéré de manière radicale.

Ces épreuves demandent aux professionnels une certaine souplesse et, dans la mesure du possible, une volonté de réfléchir collectivement au cadre, de s'accorder quant à ses limites, de l'élargir ou de le redéfinir partiellement. Une partie du cadre au moins doit pouvoir être ouverte à la discussion et à la négociation avec les participants, sans quoi, dans un contexte purement asymétrique, on ne pourrait parler de dialogue. Et sans une certaine flexibilité, sans ouverture à la rencontre et au dialogue, les CLDI se vident rapidement.

Le travail d'animation d'une réunion de Contrat de quartier ne peut donc pas se limiter à construire un cadre sous le nez des participants sollicités et rassemblés. Ceux-ci sont venus la plupart du temps parce qu'on leur a indiqué qu'il pouvaient devenir des « acteurs de leur quartier ». Les personnes en charge de la participation doivent prendre en considération ces attentes de rencontre, de mutualité et de dialogue qu'expriment par leur présence en réunion les participants non spécialistes. La participation est elle-même la promesse d'un certain rééquilibrage des rapports de force traditionnels, d'une symétrisation de l'activité politique, où serait accordé un certain rôle actif aux citoyens.

* Voir **[Comprendre]**

Conversations

- *Le chef de projet il essaie de présenter quelque chose qui a une certaine cohérence, sur base du travail que fait le bureau d'études, et sur lequel on va pouvoir construire quelque chose d'intéressant. Mais c'est vrai que souvent ça part dans tous les sens et que ce n'est pas toujours évident de construire un cadre de référence. C'est même difficile, dans ce cadre, de communiquer aux gens en quoi consiste notre rôle et ce qu'on représente en réunion, en tant que chef de projet. On ne nous prend pas pour des acteurs particuliers, on nous prend pour le Contrat de quartier lui-même, pour ceux qui le représentent. Et les gens sont plein d'espoirs vis-à-vis de nous, alors qu'on a assez peu de prise finalement.*
- *C'est pour cela qu'il faut former les gens au contexte du Contrat de quartier, au rôle de chacun; ce sont des choses que l'on fait à longueur de Contrat de quartier. C'est vrai que c'est pas facile mais il faut à chaque fois bien leur rappeler où ils sont, les échéances, les phases, ce qu'on peut faire et ne pas faire...*
- *Il faut quand même dire qu'au niveau du cadre, l'ordonnance régionale ne facilite pas les choses sur le plan participatif. On en comprend la motivation, on sait pourquoi ça été mis sur pied, mais son côté rigide a des conséquences un peu pénibles sur les coûts, sur la lenteur du processus... Ce sont des choses qui devraient peut-être évoluer.*

Le rapport entre les opérations « autoritaires » de cadrage/ recadrage et les épreuves « égalitaires » de rencontre et de dialogue est défini d'une certaine manière dans les Contrats de quartier bruxellois. Dans ceux-ci, la participation ne commence que sur la base d'un cadre fortement établi, le peu de temps disponible ne laissant pas aux différents participants la possibilité de critiquer et d'interroger leurs façons de faire, pour ensuite apporter les modifications qui s'imposeraient. C'est le modèle de la consultation : on demande l'avis de personnes sur des choses déjà fortement configurées. D'autres façons de faire, auxquelles correspondrait un autre phasage du processus participatif (discuter d'abord et fixer un cadre ensuite) peuvent-elles être explorées et expérimentées dans le cas des Contrats de quartier bruxellois ?



06

(S') ÉQUIPER

Les épreuves que nous avons examinées jusqu'à présent supposent toutes, pour être menées à bien, la médiation d'une série d'objets. Les espaces de concertation publique ne sont pas seulement peuplés de sujets, ils sont également équipés d'objets. Cette dimension matérielle et objectale doit être prise au sérieux, dans la mesure où la nature des objets dont les participants s'entourent et sur lesquels ils s'appuient influe considérablement sur la nature de la relation politique qu'ils entretiennent; et dans la mesure où le déroulement des activités de communication et de l'expérience démocratique qui les lient dépend en définitive du bon usage et du bon fonctionnement de ces objets et de ces dispositifs.

Un ordinateur, un logiciel powerpoint, un vidéo-projecteur et un écran composent ensemble un dispositif particulièrement utile aux activités de *cadrage* * prises en charge par les auteurs de projet, par les experts urbanistes du bureau d'études. En confectionnant un diaporama (*slideshow*) à l'aide de ce matériel – un diaporama qu'ils présenteront en personne à l'assemblée lors de chaque réunion publique –, les experts urbanistes se donnent les moyens d'objectiver le cadre de référence de la concertation publique. Le dispositif informatique du *slideshow* – qui, parcouru du premier *slide* au dernier, fait tenir l'ensemble des descriptions et des propositions en un tout, en un seul objet – constitue un précieux équipier technologique.

* Voir [Cadrer]

Parfois actionné par un(e) assistant(e), il montre les images, les schémas et les textes conçus pour accompagner et appuyer l'exposé de l'expert-en-chef ¹⁰.

Un dispositif comme le powerpoint assume une fonction ambiguë. D'un côté, il s'agit d'un instrument de persuasion armant la force rhétorique du discours de l'expert, son maniement unilatéral par l'urbaniste accentuant l'asymétrie du jeu de rôles (un expert développe des contenus devant une multitude de non spécialistes). D'un autre côté, la projection du document permet de fixer et de rendre visible des propositions et des informations, de les mettre en commun, créant par là la possibilité d'une résorption de cette asymétrie entre les participants. L'intérêt de ce type de dispositif pour une démocratie technique dépend donc de l'intention guidant son usage. S'agit-il de s'équiper soi-même pour être performant et convaincre – ce qui sera parfois nécessaire – ou s'agit-il d'équiper les différents participants rassemblés, de partager les objets de connaissance? Des initiatives allant dans ce second sens ont été remarquées dans certains Contrats de quartier, comme dans les Contrats de quartier Maritime et Escaut-Meuse à Molenbeek, où les participants citoyens se sont trouvés équipés d'un « atlas de quartier » reprenant un jeu de cartes claires et diversifiées, ainsi que des fonds de carte vierges leur permettant de cartographier eux-mêmes certains des éléments n'ayant pas été retenus par le bureau d'études dans son état des lieux du quartier.

Ces objets textuels (un atlas de quartier, un procès-verbal détaillé, un slide powerpoint visible de tous...) offrent autant de *prises* et d'*appuis* aux différents participants, leur permettant des prises de parole qualitativement meilleures. Il ne font donc pas qu'équiper les personnes, ils équipent la discussion elle-même. Au lieu de prendre la parole pour simplement donner un avis, des citoyens profanes peuvent se risquer à *dire des vérités* contraignantes en pointant certains faits inscrits dans les objets et les textes, en produisant par là autant de preuves de ce qu'ils avancent. *

Enfin, il faut dire ici que les objets et les dispositifs d'intérêt ne se limitent aucunement à ceux dont les participants *se saisissent*, mais s'étendent aux dispositifs infrastructurels qui *les saisissent*. Ainsi, les salles de réunion elles-mêmes, leur mode d'organisation spatiale, la présence de microphones et de systèmes de sonorisation (...) habilitent certaines formes de relation politique tout en interdisant d'autres. *

* Voir [Parler en public]
[Enquêter]

* Voir [Accueillir]







DIAGNOSTIQUER

Une épreuve propre à la tâche des auteurs de projet consiste à avancer un diagnostic urbanistique sur la base duquel des projets spécifiques et un programme d'ensemble pourront être imaginés en vue de la revitalisation du quartier. Il s'agit donc pour les experts urbanistes de décrire une situation existante et d'en faire l'examen analytique, en d'autres termes, de *problématiser* la situation décrite. Or, le cadre réglementaire du Contrat de quartier, en prédefinisant les données du problème et le problème lui-même de manière assez rigide, limite considérablement l'enjeu d'un travail actif et participatif d'enquête et de problématisation. Il propose, pour une grande diversité de périmètres d'intervention en région bruxelloise, les mêmes catégories d'interventions (ses cinq « volets »), ainsi qu'un ordre de priorités fixe pour ces types d'intervention : d'abord le logement (les trois premiers volets et la majorité du budget concernant en effet le logement), puis les espaces publics, puis les initiatives anciennement dites de « cohésion sociale », elles-mêmes envisagées aujourd'hui dans une acception plus strictement « socio-économique » (économie locale, mise à l'emploi des jeunes du quartier...).

Si l'on peut comprendre le fait qu'une telle pré-programmation de la revitalisation urbaine permet la cohérence d'ensemble d'une politique régionale privilégiant le logement, pour certains périmètres, ce cadre premier apparaît parfois trop étiqué et inadapté.

Se pose alors la question de la nature de l'activité *scientifique* des auteurs de projet enrôlés et de l'exercice de diagnostic auquel ils sont censés se prêter. Parfois, un travail exigeant de recueil de données diversifiées (certaines desquelles pouvant provenir d'enquêtes menées par les habitants eux-mêmes) amène les auteurs de projet à critiquer ou à interroger l'inflexibilité du cadre initial, à plaider pour la prise en considération, à l'échelle d'un périmètre spécifiques, de types de *rapport à l'urbain* non initialement prévus par l'ordonnance. Très souvent, cependant, les représentants du bureau d'études couleront simplement leur travail d'analyse dans les catégories officielles prévues par le Contrat de quartier et fourniront un effort de communication publique sur les opérations retenues. Dans ces conditions, le rôle de l'urbaniste en réunion revient souvent à confirmer les cadrages premiers des élus et des chefs de projet, et à en rajouter une couche – pour ainsi dire – plutôt qu'à ouvrir les possibles et à indiquer d'autres directions souhaitables.



Finalement, leur *expertise* en la matière s'apparentera alors à une compétence à répondre conformément aux attentes des pouvoirs publics, à maîtriser par habitude les codes et les logiques opérationnelles du Contrat de quartier, davantage qu'à une compétence à enquêter et à faire émerger un espace de problématiques locales, dans tout ce que celles-ci ont de plus complexe et de plus spécifique.

Ainsi, même si les choses sont en train de changer ces dernières années, les communes bruxelloises bénéficiaires d'un Contrat de quartier se sont traditionnellement orientées vers des bureaux d'études de taille importante pouvant faire valoir des états de service en la matière – une grande expérience et une grande habitude des Contrats de quartier – plutôt que vers des bureaux d'études plus jeunes parfois porteurs d'innovations.

Conversations

- Effectivement, jusqu'ici, on était plutôt tenté de porter le choix sur des bureaux qui avaient l'habitude et qu'on a jugé capables d'intégrer les nombreuses contraintes qu'implique l'élaboration d'un programme de Contrat de quartier. De toute façon, l'expert n'est pas « Dieu le père », il ne faut pas non plus attendre que de grands changements viennent du choix du bureau d'études...
- Mais alors, comment légitiment-ils leur expertise en fin de compte? , Qu'apportent-ils réellement? Il faudrait peut-être être plus ambitieux et leur permettre de développer davantage une expertise scientifique. Par exemple, le projet existant de créer un monitoring des quartiers pourrait amener aux experts une série de données statistiques sur ces quartiers, les soulager sur la recherche de ces données et leur permettre de se concentrer sur autre chose.
- A quoi sert de développer des statistiques fouillées si ensuite on manque de moyens pour faire usage de tout ce qui a été récolté? !
- Là, de nouveau, il y a la contrainte de temps. Cela revient tout le temps...
- La récolte des données objectives reste le travail de l'expert qui doit pouvoir, sur cette base, développer une critique du cadre et élargir la définition du problème si nécessaire. Nous par exemple, quand on a travaillé sur le Contrat Escaut-Meuse, on s'est pas mal servi du travail d'analyse qu'on avait déjà développé précédemment sur le périmètre voisin, à l'occasion du Contrat de quartier Maritime. Il y a eu un effet cumulatif, nous étions préparés, et ça nous a permis d'imaginer de nouvelles choses.
- Cela me conforte dans l'idée que la dimension participation ne doit pas reposer sur le travail du bureau d'études. Il doit y avoir une réelle triangulation entre les citoyens, les pouvoirs publics et le bureau d'études pour que celui-ci puisse avoir une marge de liberté et remplir sa mission qui est avant tout de produire des connaissances scientifiques...

TRADUIRE

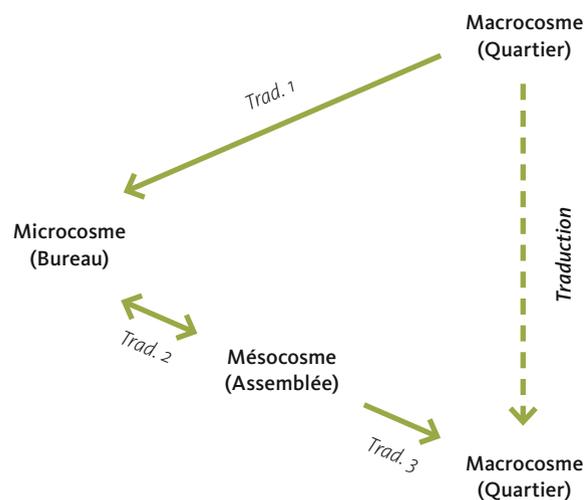
Tenir compte de la participation de non spécialistes engage à multiplier les épreuves de traduction. *Traduire* consiste à transformer un ensemble de signes en un texte, ou à transformer un texte en un autre, ou encore, de manière plus générale, à transposer dans un autre système ce qui était exprimé dans un premier. Le travail des auteurs de projet est alors en grande partie un enchaînement constant d'opérations de traduction, comme l'ont analysé Michel Callon et ses collègues dans *Agir dans un monde incertain* (ouvrage duquel est tiré la figure 2)¹¹.

Il s'agit premièrement de traduire la réalité d'un quartier, les signes qu'il montre de lui-même. Pour cela, les experts s'appuient à la fois sur les codes du Contrat de quartier et sur l'outillage dont ils disposent. C'est qu'il s'agit, par cette première traduction, de « faire rentrer » les situations problématiques que vit un quartier (macrocosme) dans l'espace confiné du bureau d'urbanisme (microcosme), sous la forme de catégories et de données traitables: des mesures, des statistiques, des photographies, des cartes, etc. Cette première traduction/réduction est d'emblée enchaînée à une autre traduction qui consiste, pour les experts urbanistes, à faire remonter leurs informations sur le quartier, du microcosme du bureau au mésocosme qu'est l'arène publique du Contrat de quartier, la CLDI, l'AG,...

Par cette nouvelle opération de traduction, il s'agit de redonner de l'ampleur à ce qui a été réduit, de façon à le présenter en public, sous une forme justement plus présentable. C'est ainsi que pendant le mois qui s'écoule entre deux réunions publiques sur les Contrats de quartier, le bureau d'études utilise une partie de son temps à cette seconde traduction, à préparer la présentation publique d'objets de connaissances qui soit la plus acceptable possible, qui soit en tout cas à la hauteur des attentes placées par la Commune sur sa performance. C'est ainsi que cette chaîne de traductions du quartier au bureau, et du bureau à la réunion publique, engendre typiquement un document powerpoint présenté publiquement par l'expert, et qui fera office de référence et de savoir officiel sur la situation du quartier. Au-delà des réunions publiques, ce travail de traduction donne lieu au dossier de base, puis à la conception précise, par d'autres techniciens, de chacune des opérations prévues dans ce dossier de base.



fig. 2 Les opérations de traduction d'un programme de revitalisation urbaine⁽¹⁾



C'est à travers cette plus longue phase de mise en œuvre et de va-et-vient entre le niveau « micro » du bureau et le niveau « méso » de l'assemblée qu'apparaît un dernier processus de traduction plus ardu, la *traduction en actes* des opérations projetées, qui est en fait un mouvement de retour du microcosme du bureau d'études et du mésocosme de la discussion publique jusqu'au macrocosme urbain. C'est à travers des chaînes de traductions de ce type que se fait la revitalisation urbaine, que la réalité des quartiers se transforme et qu'opère la « Traduction » (avec majuscule), envisagée comme le processus d'ensemble.

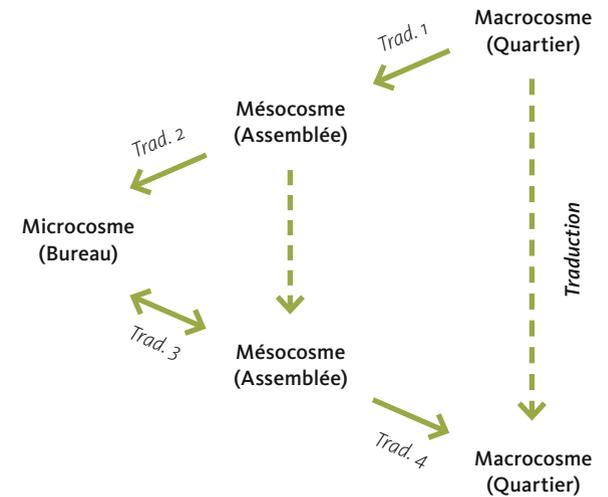
Attirer l'attention sur ces processus de traduction a au moins trois conséquences :

La première est de reconnaître que, par la contingence de ces traductions, les produits présentés par les experts du bureau ne sont pas un simple reflet de la réalité du quartier, et que les objets qu'ils avancent en réunion ne sont pas toujours les faits indiscutables qu'ils paraissent.

La seconde conséquence d'une lecture en termes de traduction est de permettre d'imaginer, pour chacun des « moments » de la traduction, d'autres façons et d'autres moyens de traduire. Ainsi, le travail consistant à élaborer un diaporama powerpoint, puis à présenter ce diaporama sur une durée allant de vingt minutes à cent cinquante minutes (selon nos observations) produit la plupart du temps des cadres forts rigides et saturés d'informations ne laissant généralement que très peu de temps et très peu de place à la discussion. Le problème se situe ici dans le fait que le bureau d'études répond ce faisant aux attentes de son employeur lui ayant commandé un tel cadre rigide et saturé (puisque c'est précisément ce caractère d'*indiscutabilité* des productions du bureau d'études qui constitue traditionnellement, aux yeux des acteurs communaux, un gage de scientificité). Au contraire, peut-on imaginer des méthodes moins définitives de traduction et de présentation en public des réalités du quartier ? Peut-on transformer les attentes concernant les résultats intermédiaires et les avancées des urbanistes, ou en tout cas le format dans lequel ces résultats et ces avancées intermédiaires doivent être présentés, en faisant peser sur cette présentation des exigences de *discutabilité* ?¹²

Enfin, troisième conséquence, parler de chaînes de traduction implique la possibilité de réorganiser les différents moments de la traduction ou d'ajouter de nouveaux maillons. Ainsi, l'organisation d'événements comme des « journées de participation » en tout début de Contrat de quartier, telles qu'elles ont déjà été expérimentées dans différents programmes, permet d'envisager un premier traitement en assemblée publique de la réalité du quartier et des problématiques qui y sont rencontrées, avant même que ces données ne gagnent le bureau des urbanistes. L'assemblée participative n'est donc plus seulement, dans ces circonstances, le lieu consultatif où sont avalisées les propositions du bureau d'études; elle devient un atelier ouvert dans lequel peuvent fleurir une foule de propositions et d'énoncés concernant le quartier. La figure 3 suggère de telles évolutions dans les schémas de traduction, déjà décelables aujourd'hui dans les Contrats de quartier les plus récents et les plus ambitieux.

fig. 3 **Les opérations de traduction d'un programme de revitalisation urbaine⁽²⁾**





(R)ACCORDER

Inviter les différentes parties prenantes de la revitalisation urbaine d'un quartier à se rassembler et à se rencontrer dans des espaces publics, établir un cadre à leurs discussions et alimenter celles-ci d'éléments de diagnostic et de suggestions opérationnelles, tout cela trouve son prolongement et son sens politique dans la production d'accords. Là est bien l'idéal régulant la consultation ou la concertation organisée autour du Contrat de quartier: *susciter l'accord* parmi les participants. Cette tâche importante et difficile est symboliquement prise en charge par le chef de projet ou le coordinateur, même s'il la partage avec chacune des parties en présence, dont les intentions et les efforts de s'accorder sont bien sûr déterminants.

Il est possible d'imaginer différents niveaux d'exigence concernant la formation d'accords. Selon une conception maximaliste héritée de la philosophie politique, les différents participants du processus de concertation devraient parvenir à établir un *consensus* d'opinion. Dans les circonstances d'une discussion publique, ouverte à des arguments rationnels et appuyés sur des raisons publiques, l'argument le meilleur emporterait l'adhésion de tous. Cette première conception de l'accord constitue l'horizon normatif d'une « démocratie délibérative »¹³ qui supposerait, pour fonctionner, l'abolition des asymétries et des privilèges de statut institués par la démocratie représentative et la société technocratique.

Qu'une telle démocratie délibérative pleinement déployée soit possible ou pas, souhaitable ou pas, voilà une question bien compliquée que nous prendrons la liberté d'esquiver... Toujours est-il que ce modèle de l'accord-consensus décrit assez mal, sur un plan empirique et descriptif, ce qui se passe dans les réunions des Contrats de quartier, où les séquences d'échange d'arguments appuyés sur des raisons publiques se comptent parfois sur les doigts de la main, et où les dissensions, les tensions et les inimitiés n'ont par contre, elles, rien de rare.

Il existe une seconde conception de l'accord, moins exigeante et davantage à même de décrire la tâche de médiation continuellement assurée par les chefs de projet des Contrats de quartier. Selon celle-ci, il ne s'agit pas tant de mettre les participants d'accord sur le choix définitif des opérations à réaliser dans le cadre du Contrat de quartier, mais de les mettre d'accord sur ce qu'ils sont en train de faire ensemble. Il importe ici de chercher à accorder les différentes parties, comme s'accorderaient les différents instruments d'un orchestre, en adaptant leurs sonorités les unes par rapport aux autres en vue d'une harmonie ou, en tout cas, en vue d'un rapport possible. S'il n'est pas possible d'établir un consensus, au moins faut-il œuvrer à *faire jouer ensemble et à faire tenir ensemble* les différents participants.

Ainsi, cette image du « chef d'orchestre », pour complaisante qu'elle puisse paraître à première vue, n'est pas dénuée de sens quand il s'agit d'évoquer le travail de coordination assuré par le chef de projet. Bien sûr, à la différence des grands chefs d'orchestre, les jeunes chefs de projet employés dans les Contrats

de quartier n'ont pas toujours l'expérience ni les moyens adaptés à l'importance de leur tâche, et ne trouvent pas toujours face à eux des musiciens désireux de respecter la partition, ni même de jouer ensemble.

Conversations

- *On est souvent au cœur de désaccords et on doit fonctionner avec ça. D'un côté, il arrive que le politique ne soit pas d'accord, de l'autre, ce sont les habitants qui ne sont pas d'accord, ou bien, quand ce n'est pas eux, ce sont les services communaux... Il faut pouvoir gérer tout ça. Moi j'aime encore bien ça, franchement, mais c'est vrai que parfois pour des choses un peu futiles on se retrouve devant quinze positions à devoir accorder les unes avec les autres.*
- *C'est un peu un jeu d'équilibriste d'arriver à satisfaire tout le monde, c'est clair que les « politiques », ils ont leur idée de leur côté. Et quand les habitants veulent faire les choses qui leur tiennent à cœur, il faut quand même tenir compte de cette vision du « politique » qui, de toute manière, mettra des limites à ce qu'on peut faire ou ne pas faire au final. Ces visions des « politiques », il faut aussi pouvoir amener les gens à les voir positivement, dans la mesure où les élus ont parfois une vision à plus long terme et plus intégrée de ce que doit être le développement de tel quartier, alors que les préoccupations des habitants renvoient parfois à des choses plus immédiates. Donc ce travail du chef de projet repose sur des bases qui ne sont pas forcément faciles...*
- *L'idéal c'est d'avoir pris le temps de laisser à un projet la chance d'être enrichi par les avis de tout le monde. Même si au final le projet ne satisfait pas complètement l'une et l'autre des parties, l'important en tout cas c'est de parvenir à éviter une trop forte polarisation par une des parties.*

Toujours est-il qu'un coordinateur doit veiller à... coordonner. Ces opérations de coordination sont développées sur au moins deux niveaux: le niveau très *micro* du déroulement la réunion et le niveau *macro* du processus de concertation dans son ensemble. Sur un plan micro, celui de la réunion, il s'agit, par exemple, pour le coordinateur d'assurer à chacun le moyen de prendre la parole selon ses compétences et ses attributions, et en considération du cadre préalablement posé. Cette gestion du temps demande parfois de pouvoir interrompre le cours des débats, de reprendre la parole à quelqu'un pour pouvoir la distribuer à d'autres. Matériellement, ce souci concernant la distribution de la parole consiste parfois à alimenter les participants en microphones (un ou deux microphones circulant dans la salle) et à faire transiter ces microphones d'un participant à l'autre, et d'une zone de l'espace de réunion à une autre⁴. Un autre exercice de coordination, outre la pure et simple circulation des microphones, consiste à veiller à ce que des prises de parole successives se répondent et *s'honorent* mutuellement, quand parfois elles tendent à s'ignorer l'une l'autre, un intervenant prenant la parole comme si le ou les locuteur(s) précédent(s) n'avai(en)t rien dit *avant* ou comme si personne n'allait prendre la parole *après*. C'est ainsi que le chef de projet est souvent amené, au cours d'une même réunion, à dresser de brefs récapitulatifs des tours de paroles précédents, afin que ceux-ci restent vivaces à la mémoire des prochains intervenants. Si les prises de parole ne résonnent pas les unes avec les autres, s'oublient les unes les autres, elles ne font que se croiser et dérapent les unes sur les autres avant de s'évanouir comme si rien n'avait été dit du tout.

Au-delà de ces actes de coordination les plus élémentaires et les plus microscopiques, le travail de coordination du chef de projet consiste à inscrire la réunion dans un contexte et une histoire plus larges, celle du processus de concertation du Contrat de quartier. Cet autre niveau d'application de l'épreuve de coordination demande, par exemple, au chef de projet de faire régulièrement le point de la situation en début de réunion: la réunion du soir est mise en lien avec celles qui l'ont précédée et celles qui lui succéderont. De même, le chef de projet se charge de faire circuler une « liste des présences » qui permettra de garder une certaine trace de l'événement. Tout autant, le fait qu'il distribue les microphones aux participants et donne des consignes sur leur usage permet au chef de projet de garder des traces des conversations. Dans certains Contrats de quartier, les microphones sont en effet reliés à un enregistreur. Parler dans le microphone, ce n'est pas seulement être vu et entendu dans l'espace de réunion (niveau micro), c'est aussi et surtout parler *pour la mémoire* (niveau macro). Cette remarque nous amène à considérer ces opérations de coordination qu'assume le chef de projet *entre* les réunions publiques. Une partie de son travail consiste à rédiger des comptes-rendus, des procès-verbaux de qualité (par exemple sur base de l'enregistrement audio de la réunion et de sa retranscription par une secrétaire). Ces documents permettront aux participants du Contrat de quartier de se resituer lors de la réunion suivante. Ainsi, accorder les personnes au sein de situations de face-à-face ne suffit pas. Il importe également, en vue de faire tenir ensemble les voix de la concertation, de parvenir à accorder des événements différents les uns avec les autres, ou à les *reconnecter* les uns aux autres.

Les chemins du désaccord...

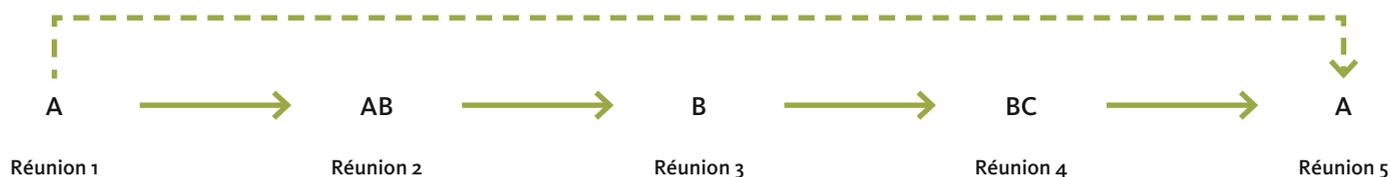
Nous voudrions suggérer de manière très simple le fait que des personnes peuvent en venir à se désaccorder non pas (ou pas seulement) parce que leurs positions respectives sont fondamentalement inconciliables, mais par un phénomène de dé-coordination du processus de concertation et une absence de raccord de ses différents événements. Imaginons – ceci est très schématique bien sûr – un processus de concertation fictif et particulièrement mal coordonné :

La CLDI y est composée essentiellement d'élus locaux, d'experts et d'habitants du quartier. Le processus commence par une *réunion 1* consacrée à un premier travail de cadrage effectué par l'équipe communale, qui propose aux habitants présents un cadre de référence **A**. Lors d'une *réunion 2*, ce cadre premier se trouve agrémenté de propositions **B** introduites et présentées par le bureau d'études. L'ensemble des propositions développées prend donc la forme composite **AB**. Lors d'une *réunion 3*, les élus locaux sont absents et l'animation est prise en charge par les experts du bureau d'études. Ceux-ci, particulièrement créatifs, reformulent légèrement leur projet en mettant davantage en avant leurs propres idées et propositions, les éléments de programmation **B**, qu'ils jugent particulièrement importants. La communication sur le programme du Contrat de quartier a par la même occasion sensiblement perdu sa dimension **A**.

Lors d'une *réunion 4*, où la Commune est une deuxième fois absente, les experts du bureau d'études cherchent à faire participer les habitants en vue de trouver un terrain d'entente et d'incorporer leurs propositions **C**, la définition du programme prenant, suite à cette réunion, l'aspect composite **BC**. Arrivés à la *réunion 5*, lors de laquelle doit être validé le programme de revitalisation, c'est l'impasse. Les élus ont repris leur place en CLDI et n'acceptent pas que le programme **BC** ait perdu sa dimension **A** initiale. Ils décident d'imposer un programme chargé de cette dimension **A** devant des habitants déçus et frustrés, qui pensaient être parvenus à faire entendre leurs voix et à forger un compromis **BC**.

Notons que jamais les choses ne se présentent de manière aussi nette et que l'absentéisme des élus présenté dans cet exemple n'est, au final, pas davantage une cause de dérèglement de la concertation que l'absentéisme des citoyens ou qu'un trop faible engagement participatif des experts du bureau d'études. Les scénarios du dérèglement et de la dé-coordination ne se limitent donc aucunement à celui indiqué dans notre exemple.

fig. 4 Aperçu d'une séquence de décoordination



Un mot encore sur ces exercices de coordination. Nous avons déjà dit qu'il n'était pas toujours facile de faire converger des personnes vers un même lieu de réunion, que cela soit pour des questions d'agenda, d'inimitiés interpersonnelles, de degrés de sensibilisation inégaux, etc. Et une fois ces personnes de statuts et d'horizons différents rassemblés, les complications commencent : il n'est par exemple pas aisé de discuter successivement avec des habitants ayant un niveau d'éducation fort différent et/ou une connaissance très inégale du projet et de ses tenants et aboutissants. Ainsi les enjeux de rassemblement que nous avons évoqués plus haut * ne manquent pas de rentrer en tension avec les exigences de coordination que nous examinons ici. Ceci a certaines conséquences. Premièrement : on ne peut pas rassembler tout le temps tout le monde pour tout et n'importe quoi. Deuxièmement : il n'est pas toujours possible d'attendre que tous les participants potentiels se mobilisent pour commencer à discuter. Troisièmement : il devient difficile, après quelques mois de concertation, de voir arriver de nouveaux participants prenant la parole en toute ignorance des épisodes précédents de la concertation. Sous l'angle de la coordination, et *parce qu'il est nécessaire, tant bien que mal, de faire tenir ensemble à la fois les différents participants et les différents événements de la concertation*, le travail de rassemblement, de diversification et d'élargissement du collectif démocratique connaît donc des limites.

* Voir [Rassembler]



AVANCER

10

Un idéal de coordination et de constitution d'accords se trouve contrarié par la nécessité, pour les acteurs en charge de la participation, d'*avancer*, de progresser dans les phases du processus de concertation, d'être dans les temps et de respecter les échéances. C'est dans une tension entre un besoin de se coordonner et une nécessité d'avancer que se donne à vivre le rapport au temps dans un Contrat de quartier.

L'équipe chargée d'organiser la participation autour du dossier de base du Contrat de quartier dispose d'un temps extrêmement court (neuf mois dans l'absolu, mais à peine quatre ou cinq mois dans les faits, sachant que les activités d'une CLDI démarrent généralement en février et qu'après le mois de juin, les programmes de base sont généralement stabilisés). Devant ces délais trop courts, les plannings théoriques – prévoyant un déroulement linéaire et différentes phases bien distinctes de concertation – ne parviennent généralement pas à être tenus tels quels. Le processus est itératif plutôt que linéaire, et les différentes phases (description de la situation existante, diagnostic, définition des priorités) viennent à se recouper. Si les plannings et autres standards de coordination nettement énoncés sont gardés à l'esprit en tant qu'idéaux régulateurs, ils ne parviennent plus à décrire la réalité d'un travail de concertation qui est vécu au quotidien comme bien plus trouble.

Devant ce flou pouvant caractériser le développement de la concertation, menée tant bien que mal en courant derrière les échéances, les acteurs en charge peuvent chercher à réduire la complexité ambiante par des actes (discursifs ou matériels) de simplification. Ceux-ci les amènent à se montrer sensiblement moins exigeants dans la prise en charge des épreuves que nous avons examinées jusqu'ici. Au motif d'*avancer*, ils peuvent ainsi diminuer leurs efforts d'information, de rassemblement, d'accueil; ils en viennent à grossir le trait du cadre, à négliger d'équiper les participants d'objets et de documents de qualité, à accélérer les opérations de traduction, à fermer les yeux sur certaines gênes éthiques, etc. En un mot, ils *bricolent*. Ils se *débrouillent*, au sens de rendre la réalité moins brouillonne avec les moyens du bord. Ces exercices de bricolage, de débrouillage en somme, *ces opérations par lesquelles les exigences associées aux autres épreuves se trouvent réduites devant une contrainte de temps* – sont déterminants. Les compétences spécifiques qu'ils nécessitent doivent être reconnues et prises au sérieux.



Conversations

- *Les épreuves dont on parle dans le livre sont toutes finalement assez propres. Or je crois qu'il faut être honnête, toutes les actions qu'on est amenés à entreprendre ne sont pas toutes comme ça. Il y a une série de choses moins facilement avouables qu'un chef de projet doit pouvoir faire à un moment ou un autre. Parfois, on doit un petit peu arranger certains faits, bricoler ou rabibocher des éléments de dossier. On se retrouve dans certains cas à devoir dissimuler certaines vérités, à manipuler légèrement certains éléments du dossier du Contrat de quartier. Rien de complètement inavouable bien sûr, mais des petites choses qu'on doit faire à un moment ou à un autre sinon ce travail n'est plus possible... Le chef de projet ce n'est pas vraiment le « chef d'orchestre » comme on voudrait le faire croire, c'est aussi une sorte de bricoleur plus ou moins adroit.*
- *C'est vrai que quand on lit le profil-type des chefs de projet dans les appels d'offre pour le recrutement, on croirait presque qu'il s'agit d'une sorte de superman, d'un extra-terrestre.*
- *Ce qui est compliqué dans ce rôle, c'est qu'il faut avoir une palette de capacités assez large qui nous permettent de dire les mêmes choses à des gens différents, et donc selon des formes différentes... Parfois on doit dire les choses assez vite ou un peu plus belles qu'elles ne sont, parce que si on doit rentrer dans des explications en détail sur tout, on ne peut pas avancer. En plus ça n'intéressera que certains habitants, ceux qui veulent aller fort en profondeur, alors que d'autres veulent plus être informés à partir d'une vue d'ensemble. Donc il faut parfois simplifier certaines choses pour trouver une voie, pour que ça passe pour tout le monde.*
- *Ce qui est clair, c'est que dès qu'on est un peu exigeant sur la participation, ça allonge le temps du processus, mais les délais restent les mêmes. Donc parfois, dans notre Contrat de quartier, on a essayé de prendre le temps avec les gens, mais par la suite il a fallu parfois aller très vite pour boucler les choses dans les temps... On risque tout le temps d'être hors délai, ce qui peut être gênant.*

Bien sûr, ces pratiques visant à faire avancer le processus d'élaboration de programme par le biais de certains raccourcis et de simplifications nécessaires, si elles doivent être reconnues, n'en doivent pas moins être réduites au minimum par une bonne organisation du temps de travail. Celle-ci peut s'appuyer, dans certains cas, sur une habitude et une expérience préalable du montage de programmes Contrat de quartier. Nous remarquons ainsi sans surprise que les Communes les mieux rôdées à ces processus de participation sont souvent aussi les mieux à même de développer une concertation relativement ambitieuse tout en respectant les temps courts et les délais serrés qui leur sont imposés.



DECIDER—JUSTIFIER

Les activités de participation et de concertation organisées dans le cadre des Contrats de quartier entretiennent un rapport ambigu à la question de la *décision*. D'un côté, il est clairement indiqué dans tous les textes réglementaires que la CLDI et ses membres ne peuvent pas prendre de décisions concernant la définition du programme du Contrat de quartier, qu'il s'agit d'un organe consultatif, que le Collège des bourgmestre et échevins de chaque commune reste le seul organe habilité à prendre, *in fine*, de telles décisions. Ainsi par exemple, on ne peut pas parler de « délibérations » pour qualifier les travaux de la CLDI, une délibération trouvant sa conclusion logique dans une décision. De même, les personnes à l'initiative des Contrats de quartier au niveau régional hésitent à parler de « démocratie participative » pour nommer les institutions et les processus de concertation organisés autour de ces programmes de revitalisation urbaine, pour cette même raison d'une absence de connexion directe entre les lieux où se jouent les discussions publiques et les lieux où se prennent des décisions expresses.

D'un autre côté, cependant, il serait faux de dire que le travail mené dans le cadre des CLDI n'a rien à voir avec un processus d'élaboration de décision, de *decision making* comme disent les anglo-saxons. En effet, les différents acteurs rassemblés en CLDI font progresser – d'une prise de parole à une autre, d'une réunion à une autre, d'une phase de projet à une autre – la matière sur la base de laquelle les décisions finales pourront être prises, et en référence à laquelle ces décisions pourront être considérées comme justes. La plupart du temps cette décision finale, du ressort des élus locaux et par après de l'administration régionale, s'assimile alors à un moment d'*approbation* – ou de désapprobation – du travail mené par le bureau d'études, le chef de projet et le reste des membres de la CLDI à l'occasion du processus d'élaboration du dossier de base. Cette activité d'approbation ne fait que valider ou invalider une multitude de petites ou grandes *décisions* prises antérieurement par ces acteurs.

Tous les jours, les chefs de projet et les experts du bureau d'études se retrouvent à décider de choses plus ou moins importantes concernant l'élaboration du Contrat de quartier. Au travers du travail de *cadrage* par lequel ils présélectionnent tels projets plutôt que tels autres, définissent telles opérations comme « prioritaires » et telles autres comme « opérations de réserve », ils se trouvent déjà dans le domaine de la décision. Il semble nécessaire de rappeler ces articulations entre, d'une part, les micro-décisions prises au jour le jour par les coordinateurs locaux, les chefs de projet et les experts dans le cadre de leur travail d'élaboration progressive du programme, et d'autre part, les décisions officielles prises par les pouvoirs communaux et régionaux qui viennent sanctionner les grandes étapes de cette élaboration et en avaliser les contenus. Si on perd de vue cette articulation, il devient difficile, premièrement, de comprendre en quoi pourraient consister les décisions du politique, sur quoi elles pourraient porter, et deuxièmement, de donner un sens quelconque au travail de programmation collaborative auquel se prêtent les différents acteurs du Contrat de quartier.

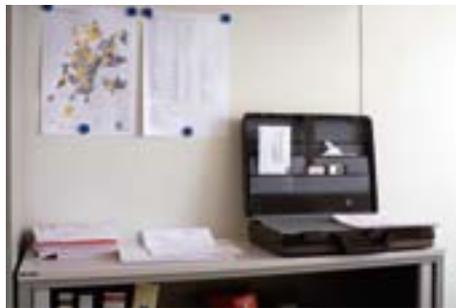
Bien sûr, il arrive que des éléments de décision relativement indépendants des dynamiques de participation initiées autour du Contrat de quartier soient amenés en cours de route et fassent naître des contraintes nouvelles pour les participants. Si ces décisions, bouleversant le processus collectif, peuvent amener une certaine frustration, elles n'en sont pas moins nécessaires dans certains cas. Mais des décisions prises d'autorité, pour nécessaires qu'elles soient, n'en sont pas pour autant *justes*. Ainsi, il s'agit pour les acteurs élus à l'origine de telles décisions, prises en dehors de la discussion publique et à contre-courant des options qui y ont été envisagées, de pouvoir venir *justifier*

publiquement de tels bouleversements et de mettre ces décisions unilatérales à l'épreuve de la critique. La participation, en ayant fait naître des discussions collectives, crée chez les participants des attentes légitimes portant sur la justesse et la justice des décisions finales. Ceux-ci peuvent s'offusquer à raison devant les arguments d'autorité dont s'arrangent parfois les acteurs en charge – des arguments qui n'en sont pas, du type « c'est comme ça et pas autrement » – et qui minent la conclusion du processus de discussion. Il est donc important de prendre en considération cette étape conclusive du processus de concertation et les modalités de son dénouement. C'est en effet à l'aune de ce dénouement et du degré de justice atteint que l'ensemble du processus et la validité du programme retenu seront jugés par les participants.

C'est avec ces moments de décision et de justification qui viennent ponctuer le processus d'élaboration du programme de base du Contrat de quartier que se clôt le catalogue d'exercices présenté dans cette première partie. Manquent à la liste ces opérations par lesquelles les personnes en charge de la participation *évaluent* leurs actions, font le constat de leurs erreurs et, de la sorte, progressent. Ces dynamiques d'apprentissage et ces efforts de réflexivité, valant pour les acteurs institutionnels comme pour les participants citoyens, seront évoqués dans la troisième partie de l'ouvrage.

Conversations

- *J'ai du mal à cerner ces notions de « décision » et de « justification », en mon titre de chef de projet. En tant que chefs de projet, on nous demande surtout d'être rassembleurs avec les habitants et d'être la charnière entre les pouvoirs publics et les citoyens, ce qui exige d'adopter un certain recul par rapport à des « décisions » qui sont prises et des « justifications » qui sont faites par le politique. Pour moi, c'était la grande difficulté de départ quand j'ai commencé à travailler : de rester un peu neutre par rapport à tout ça. La confiance dont je bénéficiais auprès des habitants me demandait de ne pas trop m'occuper des questions de « décision ».*
- *Il y a quand même toute une série de petites décisions qui sont prises au jour le jour, que ce soit par les équipes communales ou par les bureaux d'études... La question de la décision peut aussi renvoyer à cela, à ces petites opérations de cadrage à partir desquelles se crée la réalité et certaines des contraintes de la participation.*
- *C'est vrai quand même qu'on décide pas mal de choses au cours des différentes étapes de l'élaboration d'un projet. Il y a quand même beaucoup de petites décisions qui sont effectuées tous les jours et que je ne livre pas à l'appréciation du Collège. Il y a des choses qu'on fait entre nous avec les services communaux. Par exemple, pour mettre en œuvre l'installation de luminaires dans le parc imaginé dans notre Contrat de quartier, toutes les décisions concernant cela se font entre services communaux, avant de le renvoyer au Collège pour approbation. Donc les décisions, elles se construisent par nous avant la décision finale. Mais c'est sûr que la décision finale n'est pas de notre ressort à nous, chefs de projet.*
- *On dispose il est vrai d'un certain degré d'initiative notamment dans tout ce qui concerne les rapports avec les habitants, tout le travail de rencontre et de communication. Mais on s'efforce quand même, à travers cela, de ne pas faire passer nos points de vue.*
- *Donc, il est vrai qu'on est un acteur de la décision, en soi, vu qu'on est un acteur privilégié dans le système de communication avec les habitants, mais la décision ce n'est pas nous qui devons la porter, ni même la justifier. Elle sera plutôt justifiée politiquement par le politique, et techniquement par les techniciens, ça me semble normal.*
- *Maintenant il est vrai aussi qu'on a parfois le rôle de paratonnerre par rapport à ces décisions. Quand il y a une décision qui tombe, c'est vers le chef de projet que se dirigent les gens, et on doit toujours bien leur dire quelque chose...*
- *Je crois que, à ce moment-là, notre rôle est plutôt d'expliquer une décision plutôt que de la justifier. La justification doit venir du politique. Elle s'impose d'ailleurs.*



ADMINISTRER

Dans le point précédent, nous avons établi une distinction entre les nombreuses petites *décisions* animant l'élaboration du programme de base du Contrat de quartier et les moments d'*approbation* (ou de désapprobation) par une autorité officielle (communale puis régionale), qui viennent sanctionner (en les validant ou en les invalidant) le dossier constitué. Si cet événement ultime d'approbation constitue l'horizon commun de l'ensemble des partenaires de la concertation, il importe évidemment tout particulièrement aux yeux des acteurs officiels et en charge des Contrats de quartier que sont la Commune, d'une part, et la Région, d'autre part. Tout au long du processus d'ensemble et de chacune des étapes qui le jalonnent, services communaux et régionaux se partagent donc un travail essentiel d'*administration*, c'est-à-dire l'ensemble des tâches visant à assurer l'ajustement du programme par rapport à une multitude de *contraintes de recevabilité* spécifiées dans des textes juridiques et réglementaires¹⁵.

La Commune, en tant que maître d'œuvre du Contrat de quartier, doit s'acquitter de tâches administratives et de secrétariat destinées à assurer continuité, cohérence et visibilité à la fois à l'élaboration du dossier et à la concertation publique. Les représentants de l'administration régionale veillent, quant à eux, à ce que ces dynamiques internes s'inscrivent dans les limites du cadre réglementaire général, valant pour tout Contrat de quartier.

En d'autres mots, quand les agents communaux se chargent de «faire tenir ensemble» un processus local et le programme de revitalisation qu'il engendre, les gestionnaires régionaux ont eux la mission, par le suivi de l'ensemble des programmes de revitalisation urbaine à Bruxelles, de faire respecter un seul et même dispositif Contrat de quartier et, par-là, de faire exister et de faire agir une politique régionale.

Dans l'espace de concertation, en CLDI par exemple, la mission administrative des gestionnaires régionaux leur confie un rôle dit d'«accompagnement», un rôle d'arrière-scène le plus souvent¹⁶. Examinons brièvement quelques-unes de modalités de ce rôle: *regard, disponibilité, rappel, conseil*.

Premièrement, la Région dispose, par la présence de ses fonctionnaires dans les lieux où se confectionne et se discute chaque Contrat de quartier, d'un regard sur sa politique de revitalisation participative. Pour l'essentiel, les gestionnaires régionaux *assistent* aux réunions publiques, *constatent* en silence, *écoutent* l'information orale et *collectent* l'information écrite que produisent les partenaires de la concertation. A travers un enchaînement d'événements publics ou moins publics, ils *suivent* le processus. Souvent, leur rôle s'en tient à cette dimension la plus passive, et il est bien des CLDI où ils n'auront pas à intervenir verbalement.

Ensuite, cette tâche d'accompagnement les engage à une disponibilité vis-à-vis des différents participants de la concertation, toujours susceptibles de les interpeller («*Qu'en pense la Région?*»), de solliciter des informations concernant d'autres Contrats de quartier à Bruxelles, ou simplement quelques éclaircissements concernant des détails réglementaires, la répartition des différents volets du Contrat de quartier, etc.

Les gestionnaires peuvent également intervenir plus activement en réunion, et de leur propre initiative, pour effectuer des rappels : rappels d'échéances à respecter, par exemple, mais aussi, parfois, rappels à l'ordre quand la tournure générale prise par les conversations leur apparaît en décalage avec ce que propose et ce que permet le Contrat de quartier. Notons que, généralement et préférablement, ces formes de rappel à l'ordre, de mise au point et de recadrage seront prises en charge directement par les acteurs communaux. De plus, des interventions de ce type par les fonctionnaires communaux ne concerneront que les aspects normatifs les plus fondamentaux du Contrat de quartier. Si l'essentiel du travail d'*encadrement* est assuré par l'élu local, par le chef de projet et par le représentant du bureau d'études – chacun ajoutant, à son niveau, une « couche » au cadre –, le gestionnaire cherchera lui à s'assurer que le « cadre primaire » est respecté *. Ce type de rappel est illustré dans l'extrait suivant :

Il faudrait quand même que la CLDI remette formellement son avis sur la phase 3, donc, le projet de programme qui a été présenté. C'est quelque chose qui est important. C'est le rôle essentiel de la CLDI et ça doit être repris... Maintenant, aujourd'hui...

Enfin, de manière plus proactive, des représentants régionaux pourront assumer un rôle de conseil – après tout, administrer, du latin *administrare*, signifie aussi « prêter son aide ». C'est en rapport avec ce rôle de conseil, d'« aide à la réflexion et à la décision » qu'a été imaginée la mission du Secrétariat Régional au Développement Urbain (SRDU)¹⁷. Celui-ci peut être chargé par le Gouvernement d'offrir ses services (une expertise de l'outil Contrat de quartier et spécialement de son « volet 5 » ou « socioéconomique »), si une Commune en fait la demande ou si des manques sont constatés par la Région elle-même. En évitant l'ingérence, le rôle de conseil joué par les gestionnaires régionaux ou par les experts du SRDU est de permettre de déployer pleinement le potentiel d'un Contrat de quartier, d'utiliser l'ensemble du budget alloué et de maximiser ainsi l'impact en termes de revitalisation locale.

Ce travail d'accompagnement (*regard, disponibilité, rappel, conseil*) se poursuit en marge des réunions publiques, à l'occasion de comités d'accompagnement et de contacts plus informels entre la Région, la Commune et le bureau d'études.

Administrer les Contrats de quartier, au-delà d'un accompagnement en temps réel de chaque programme initié, demande de prolonger le suivi par un travail d'évaluation de l'outil en lui-même, établissant des évolutions (d'une génération de Contrats de quartier à une autre) et des comparaisons (d'une commune bénéficiaire à une autre). Ainsi, par exemple, le « Monitoring des quartiers » entrepris par le SRDU, un outil statistique permettant de « suivre l'évolution des quartiers sous leurs différentes facettes (démographie, social, santé, économie, logement,...) ».

* Voir [Cadrer]

Ce travail d'évaluation peut également porter, au-delà de l'impact urbain des Contrats de quartier, sur la dimension participative de l'outil. L'ensemble des documents produits dans le cadre de chaque processus de concertation (les procès verbaux des CLDI par exemple) est archivé. Cette trace écrite de la participation des citoyens, cette « littérature grise » du Contrat de quartier, après avoir servi une première fois à la coordination des processus locaux, est aujourd'hui ressortie des classeurs et utilisée une deuxième fois en vue d'établir des outils d'évaluation, notamment sous la forme de bases de données et de statistiques (nombre de réunions, fréquentation, contenu des interventions, etc).

Notes

¹ Nous pensons essentiellement ici à la structure *RenovaS* à Schaerbeek

² Pour un travail théorique important sur la thématique de la question de la responsabilité en fonction des modalités *savoir/devoir/vouloir/pouvoir*, voir : Jean-louis Genard, 1999, *La grammaire de la responsabilité*, Paris, Cerf, 1999.

³ Cette question de l'exploration et de l'élargissement du « collectif » politique est centrale dans les travaux de Bruno Latour, de Michel Callon et leurs collègues sur les nouvelles formes de démocratie technique.

⁴ Le philosophe Jean-Marc Ferry dit très exactement la même chose quand il privilégie « le point de vue d'une procédure ajustée aux meilleures chances de faire entrer dans la discussion pratique, à travers toutes les personnes intéressées à la question, non seulement tous les intérêts engagés dans la situation, mais aussi tous les arguments pertinents pour sa régulation » (Jean-Marc FERRY, 2002, Valeurs et normes. La question de l'éthique, Bruxelles, Presses de l'ULB).

⁵ Luc Boltanski et Laurent Thévenot, 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.

⁶ La liste qui suit est bien sûr appuyée sur la typologie dressée par L. Boltanski et L. Thévenot dans *De la justification*, mais reprend de plus, presque telle quelle, un passage écrit ailleurs : Mathieu Berger, Florence Delmotte, Julie Deneff et Adelfattah Touzri, 2008, « Voix et voies de la Gare de l'Ouest. Aperçus d'une expérience d'urbanisme participatif à Molenbeek Saint-Jean », in Florence Delmotte et Michel Hubert, éd., *La Cité Administrative de l'Etat à la croisée des chemins. Des enjeux pour Bruxelles et pour l'action publique*, Bruxelles, Editions de la lettre volée.

⁷ Notons que nous reprenons ici des éléments de la théorie de l'hospitalité développée par le sociologue français Joan Stavo-Debauge. Voir : Joan Stavo-Debauge, 2008, en cours, *Venir à la communauté. Pour une sociologie de l'hospitalité et de l'appartenance*, Paris, Groupe de Sociologie Politique et Morale (EHESS).

⁸ Joan Stavo-Debauge, 2007, « Esquisse d'une dynamique : rencontre, choc, expérience, traumatisme et hantise », document de séminaire, Séminaire du département de sciences politiques, Université de Genève.

⁹ Cette insistance sur la notion de « communauté politique » plutôt que simplement de « collectif politique » est centrale dans les travaux de J. Stavo-Debauge.

¹⁰ Concernant ces appuis à l'action qu'offrent les objets, les textes et les dispositifs, on se reportera profitablement à : Nicolas Dodier, 1993, « Les appuis conventionnels de l'action. Éléments de pragmatique sociologique », *Réseaux*, n°65, p.63-86.

¹¹ Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, p.358.

¹² La notion de « discutabilité » est empruntée à la sociologie des controverses socio-techniques de Yannick Barthe. Voir par exemple : Yannick Barthe, 2002, « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix*, vol. 15, n°57, p.57-78.

¹³ Voir en particulier : Jürgen Habermas, 1997, *Droit et démocratie*, Paris, Gallimard, p.311-414

¹⁴ Ainsi, une coordinatrice rencontrée dans le cadre d'un processus participatif similaire au Contrat de quartier a pu par exemple nous répondre, lorsque nous lui demandions de présenter son travail : « Mon métier? Je tends le micro aux gens dans les réunions ! ».

¹⁵ Notons au passage que ces contraintes de recevabilité ne sont pas incomparables avec celles que doivent prendre en compte les participants citoyens quand ils cherchent à faire *agir* une parole sur l'espace public. Simplement, quand ces derniers, en faisant monter leurs propositions dans l'espace de concertation, sont tenus de respecter une grammaire tacite du « parler-en-public-dans-un-contrat-de-quartier », la Commune fait monter sa proposition – le dossier de base – à la Région en connaissance de règles codifiées et explicites.

¹⁶ Cette présence discrète en réunion et cette position de retrait qui sied à l'observateur n'est pas sans évoquer celle du sociologue. Ainsi, lors des CLDI que j'ai pu observer, j'ai remarqué que les gestionnaires et experts de la Région occupaient régulièrement, comme moi, une chaise située en fond ou en bord de salle, à l'écart en tout cas de ce qui pouvait être compris comme l'avant-scène de la réunion.

¹⁷ Cette offre de services est présentée de la sorte sur le site Internet du Secrétariat Régional au Développement Urbain : « *Complexité des procédures, manque de ressources internes, méconnaissance de la matière, besoin d'approfondissement des dossiers,...* Les acteurs urbains publics et privés ont parfois des difficultés à mener à bien leur projet de rénovation urbaine et de profiter pleinement de l'entièreté des subsides qui leur sont réservés par la Région, le Fédéral ou l'Europe. Un accompagnement peut donc s'avérer utile, voire nécessaire ».



DEUXIÈME PARTIE

Les voix citoyennes à l'épreuve de la revitalisation urbaine



DEUXIÈME PARTIE

Les voix citoyennes à l'épreuve de la revitalisation urbaine

Dans la première partie de l'ouvrage, nous avons donc pris le temps de considérer les épreuves auxquelles sont soumis les acteurs institutionnels des politiques urbaines, les professionnels de la politique et les spécialistes de la ville, une fois que ceux-ci cherchent à susciter, puis à prendre en compte les voix portées dans l'arène publique par de simples habitants et des citoyens ordinaires. Cette première partie de livre nous a montré la participation sous ses aspects les moins connus du grand public, et à partir des registres d'action de personnages auxquels on prête d'ordinaire moins d'attention lorsque l'on parle de participation (je pense ici en particulier aux chefs de projet). Avec les exercices auxquels font face les chefs de projet, les auteurs de projet, les élus et les fonctionnaires, nous nous sommes fait une idée de ce que pouvait signifier « faire participer », et de ce que cela leur demandait. Dans cette seconde partie de l'ouvrage conçue comme symétrique à la première, nous allons tenter de faire un tour d'horizon des différentes épreuves que la participation aux politiques urbaines de revitalisation pose cette fois aux acteurs citoyens, à ceux qui sont *a priori* présents dans ces assemblées en tant que non spécialistes.

A première vue, nous nous avançons ici en terrain connu. Combien de fois, en effet, n'a-t-on pas eu droit à de grands discours – soient-ils critiques ou acclamatifs – concernant la participation des citoyens et les enjeux de la démocratie participative ? Comme signalé en début d'ouvrage, notre objectif était, dans ce livre, de rompre avec la prolifération de tels discours ; en tout cas, il nous a semblé vain de produire un discours de plus.

Nous voulions plutôt montrer, non pas le sens qui se cachait *derrière* les pratiques de participation à l'œuvre dans les Contrats de quartier, mais le sens qui se montrait *dans* ces pratiques elles-mêmes, dans leur caractère évident, observable, descriptible et – comme le démontre Pauline Beugines dans ces pages – photographiable. La participation n'est pas qu'une affaire de stratégies politiciennes et d'accords passés en coulisse, elle est également une activité pratique qui se donne à entendre, à voir et à vivre. Nous avons fait le pari de nous intéresser, avec plus ou moins de détail, à *la surface des choses*. S'agit-il ici de naïveté ? Certainement. La naïveté est un bon point de départ pour tout enquêteur (professionnel ou amateur), pour tout individu désireux de développer une réflexion et une posture qui échapperaient au « prêt à penser » (un prêt à penser particulièrement coriace pour ce qui est du sujet qui nous occupe). Peut-être la participation aux Contrats de quartier pourrait-elle se porter mieux encore si les différents acteurs autour de la table se refusaient à certaines certitudes. Nous reviendrons sur ce point dans la partie conclusive de l'ouvrage.

Une fois que l'on s'intéresse à la surface des choses et à l'aspect *le plus apparent* de la participation des citoyens, celle-ci nous apparaît sous une lumière nouvelle et sous des facettes multiples. Le mot « participation » apparaît alors rapidement surchargé *de sens*, un terme qui a bien du mal à contenir le foisonnement d'activités pratiques et d'exercices que le fait de « participer » occasionne.

Comme nous l'avons fait tout au long de la première partie du livre, nous allons lister et examiner chacun de ces exercices, de ces petites ou grandes choses qui sont demandées aux habitants désireux de prendre la parole en réunion de manière *heureuse*, c'est-à-dire à la fois juste, appropriée, fructueuse, efficace. La multitude de ces exercices et le degré de complexité relatif à chacun souligne et éclaire quelque chose que nous savions tous déjà : participer à un Contrat de quartier en tant que « simple habitant » n'a rien de simple, et prendre la parole en public en tant que « citoyen ordinaire » n'a rien d'ordinaire. Nous croiserons dans notre parcours quelques-uns de ces citoyens actifs et mobilisés, certains ayant éprouvé des difficultés, parfois insurmontables, devant l'un ou l'autre de ces exercices, devant ce que participer à un Contrat de quartier leur demandait ; d'autres étant parvenus à trouver une place acceptable autour de la table de la Commission locale de développement intégré (CLDI).



01

RÉPONDRE

Le premier exercice que nous examinerons est relatif à la forme la plus fondamentale de l'engagement de citoyens et d'habitants en CLDI ou en AG. Dit simplement, pour ces acteurs nouveaux des politiques urbaines, prendre la parole ne consiste pas seulement à produire un discours, mais surtout à *réagir* de manière appropriée, à *répondre* correctement.

Il y a là une différence de taille. La plupart des sociologues qui se sont intéressés à la démocratie participative ont cherché à montrer ce qui faisait la particularité du « discours des profanes » par rapport au « discours des experts », au « discours des fonctionnaires » ou au « discours des élus ». Pour ces analystes, chaque acteur est porteur de discours clairement distincts, des discours qu'il serait possible ou souhaitable d'étudier indépendamment les uns des autres. Un tel travail me semble passer à côté de l'essentiel, à savoir le fait qu'une fois les différents participants rassemblés dans le contexte d'assemblées participatives, les prises de parole des élus, des experts, des fonctionnaires et des citoyens ne sont jamais indépendantes les unes des autres. Au contraire, elles se contraignent fortement les unes les autres, et sont tenues de *répondre* les unes aux autres. Et il ne s'agit pas ici de couper les cheveux en quatre sur des détails...

Toute personne qui, se penchant sur la retranscription des conversations d'une CLDI, voudrait en isoler les interventions de tel ou tel acteur ou groupe d'acteurs pour en extraire un « discours » en arriverait à la même conclusion : les énoncés avancés par chacun des participants, pris isolément, parlent rarement *d'eux-mêmes*. Pour comprendre au mieux la signification d'une prise de parole, il faut avoir connaissance d'éléments contextuels, parmi lesquels les prises de paroles qui la précèdent, et auxquelles elle répond, ainsi que les prises de parole qui lui succèdent et qui lui répondent. L'unité pertinente pour comprendre une discussion publique et le travail de sens effectué par chaque participant n'est donc pas tel ou tel énoncé, tel ou tel discours, mais une chaîne d'énonciations, une succession de réponses.

Cette constatation, qui demande de traiter les prises de parole des participants d'une réunion publique comme des *exercices de réponse*, est tout particulièrement valable dans le cas des « délégués des habitants ». Il faut tout d'abord bien réaliser que la participation à un Contrat de quartier et à son processus de concertation ne ressort pas de l'initiative autonome des habitants. La participation à l'œuvre dans les Contrats de quartier est – historiquement et aujourd'hui encore – une participation *proposée*, une participation *offerte*. On a souvent appelé ce type de participation « top-down », ou participation « descendante ».

Cette expression suggère qu'il existe une offre institutionnelle de participation au niveau de communes qui, dans un mouvement « descendant », sollicitent la population des quartiers fragilisés de Bruxelles. Cette expression (*top-down*), bien ancrée dans le vocabulaire des professionnels et des analystes de la participation, ne rend pas suffisamment compte de la dynamique des phénomènes que nous connaissons dans les Contrats de quartier. La participation y est en effet moins « descendante » que clairement « séquencée », voire « différée ». Il s'agit non seulement d'une participation *top-down*, mais d'une participation à *deux temps*, le premier temps étant complètement pris en charge par les professionnels de la politique et les experts de la ville, le second temps étant un temps de réaction laissé aux citoyens. Ce n'est pas pour rien que nous avons structuré cet ouvrage en deux parties distinctes.

Tout commence en effet de la sorte : une commune bénéficiaire d'un nouveau Contrat de quartier se lance dans un effort de communication, d'information et de publicité autour de la possibilité de participer, de devenir « acteur de son quartier ». Les agents communaux distribuent pour ce faire des annonces toutes-boîtes ou des lettres d'invitation nominales. Libre ensuite aux habitants informés de répondre à cette invitation. Comme c'est le cas pour toute invitation, les habitants désireux de participer le font en se rendant chez celui qui les invite et qui les reçoit dans ses installations (par exemple une salle du Conseil) *. Contrairement à d'autres participants qui sont simplement présents dans la salle de réunion, les habitants s'étant déplacés ont *répondu présent*.

Lorsqu'ils prennent place dans l'espace de réunion, les habitants s'installent là où il reste de la place, généralement dans une zone qui leur a été réservée, ou sur des chaises qui leur ont été préparées. Une fois la réunion commencée, les délégués des habitants sont invités à réagir à l'exposé d'un auteur de projets, à rendre un avis sur des contenus qui sont soumis à discussion. Certains chercheront parfois, au-delà de simples questions, à formuler des contre-propositions. D'autres pourront tout autant répondre à ce qui leur est proposé en quittant la salle, réagissant par incompréhension, par désintéressement, par frustration, par ennui, etc. Une fois la réunion terminée, le bureau d'études et l'équipe communale se retireront pendant quelques semaines, chacun de leur côté, afin de préparer une réunion prochaine et d'élaborer les cartes d'invitation, les documents de projet et les propositions d'action qui pourront à nouveau être soumis aux réactions des participants. Et ainsi de suite.

Il paraît donc difficile et peu soutenable d'arracher les contenus des interventions de participants citoyens et non spécialistes à *la dynamique de réaction* dans lesquels ces interventions sont généralement produites. Il faut dès lors considérer les « compétences à participer » que manifestent les délégués des habitants comme différentes « dispositions à répondre » : répondre présent, répondre à ce qui vient d'être présenté, répondre à une question... Mais aussi, de manière plus générale, répondre aux attentes des partenaires de l'interaction, ne pas « répondre à côté de la plaque ».

* Voir [Accueillir]

Voilà peut-être une manière dynamique et pratique d'interpréter ces injonctions à agir en citoyen responsable. Participer convenablement, ce serait se montrer *responsable*, c'est-à-dire capable et disposé à répondre à une série d'offres, de sollicitations, d'injonctions, conformément à l'univers normatif qu'elles activent.

* Voir [Suivre]

Evoquer cette question de la responsabilité comme « disposition à répondre » nous inspire deux remarques. La première vise à battre en brèche une approche dominante qui se limiterait à concevoir les « compétences à participer » des habitants en stricts termes de « capitaux » : capital social, capital culturel, capital symbolique. La compétence à prendre part à des activités publiques ne peut être simplement représentée comme une sorte de denrée que certains auraient emmagasinée plus que d'autres. Il ne s'agit évidemment pas de nier l'existence de processus d'apprentissage et de développement individuel, pas plus que l'existence d'inégalités dans l'accès des citoyens à la discussion publique. C'est plutôt cette métaphore tenace des « capitaux » qui semble insuffisante et erronée. Celle-ci ne permet pas de comprendre, par exemple, comment l'on peut avoir accumulé les diplômes, avoir lu des centaines de livres sur la ville, et pourtant produire une parole qui « tombe à plat », qui « sonne faux », « à côté de la plaque », dans le contexte d'une réunion CLDI. C'est que, aussi formé, doué, malin que soit un participant, il ne s'agit pas pour lui de produire un beau discours dans son coin, mais de prendre le relais correctement dans une conversation, de répondre avec justesse aux exigences d'un contexte particulier, de savoir exactement « où il a mis les pieds en ce moment précis », « où en est la conversation » et, plus largement, « où en est le processus de concertation ».

* Voir [S'engager publiquement]

Pour comprendre la situation qu'il vit en ce moment et y agir avec pertinence, il doit avoir fait *attention aux autres*. Il doit avoir *suivi*?. Et il est permis de penser que « faire attention aux autres » et « suivre » n'est pas l'apanage des personnes à « capital culturel » élevé. *

La deuxième remarque voudrait attirer l'attention sur le fait qu'exiger des participants de montrer à tout moment une capacité et une « compétence à répondre » peut aboutir, si l'on n'y prend garde, à jeter le discrédit sur des personnes qui, ne répondant pas ou répondant mal aux sollicitations de participation, sont pointées comme incapables ou incompetentes. Comme l'a montré Jean-Louis Genard dans ses travaux sur la responsabilité³, fabriquer de la responsabilité à partir d'un dispositif public, produire des citoyens responsables, invite toujours, d'une certaine manière, à identifier et à montrer du doigt des attitudes et, au-delà, des personnes jugées *irresponsables*. *



02

S'ENGAGER PUBLIQUEMENT

Participer au processus de concertation d'un Contrat de quartier, c'est faire le pas d'*un certain engagement public*. C'est prendre sur son temps et sur ses activités privées (loisirs, famille...) un ou deux soir(s) par mois pour tenter d'apporter une contribution au traitement de questions d'ordre public; cela à partir de cette position singulière de « simple habitant », de « non spécialiste ». Dès lors, s'engager de la sorte est généralement le fait de personnes privées se sentant jusqu'à un certain point *concernées* par des choses publiques; concernées au double sens que prend l'expression *to be concerned* en anglais, c'est-à-dire d'une part se sentir *affecté, préoccupé* par ces choses publiques qui touchent à notre vie matérielle ou morale d'individu, et d'autre part, se trouver *impliqué, associé* au processus politique de transformation de ces choses publiques. Penser que participer à une CLDI ou à toute autre institution officielle est la seule façon de se montrer concerné par les choses de la vie urbaine serait une drôle d'idée. En effet, il ne se passe pas un jour sans que les contextes de vie urbaine ne nous amènent à nous poser intimement la question du vivre-ensemble (dans les immeubles collectifs, les lieux publics, les transports en commun...), ne nous invitent à nous prononcer avec des proches, des voisins ou de parfaits inconnus sur les choses publiques de notre environnement direct, des « choses » aussi diverses que l'état des voiries,

le trafic, le stationnement, la pollution, le bruit, la salubrité, l'architecture, la sécurité, la civilité, les inégalités, le handicap, la démence, la mendicité,... Ces questions que nous avons tous en commun, qui nous lient par le fait même qu'elles affectent à un degré ou à un autre nos vies d'individus.⁴

Ces moments où nous nous prononçons – en notre for intérieur ou à plusieurs – sur ces questions sont autant de formes minimales de l'engagement public, autant d'instant où souffle l'esprit public, par nous, en nous et entre nous. Clarifions donc un peu cette notion d'« engagement ». Avant d'être un acte symbolique par lequel une personne se lie durablement à d'autres et à une institution en signant des deux mains (le mariage, l'armée, l'emploi, l'ordre religieux...), l'engagement est une intention ordinaire par laquelle un individu se trouve occupé à quelque chose, absorbé par quelque chose, propulsé dans quelque chose (ex: s'engager dans un carrefour, engager une partie de cartes, etc.). L'engagement public comme nous l'entendons ici n'est donc pas en soi limité aux lieux d'Etat, aux associations militantes, aux organisations caritatives, ni même aux comités de quartier. En réalité, il ne connaît pas de *lieu* de prédilection; un coin de rue peut très bien faire l'affaire.

A proprement parler, il s'agit de ce déclic par lequel nous embrayons tous, plus ou moins fréquemment, et de manière plus ou moins prolongée et consistante, sur un registre de questionnement et de préoccupation non strictement privé, c'est-à-dire *incluant autrui*.

C'est alors une toute autre chose de dire qu'il existe des lieux particuliers (tels que ceux évoqués à l'instant) et des institutions offrant à l'engagement public à la fois des moyens de perdurer et des prises concrètes sur la transformation des choses publiques qui le motivent. Le dispositif de participation aménagé dans le cadre d'un Contrat de quartier est l'un de ces lieux et l'une de ces institutions. Prendre part à une assemblée participative comme la CLDI révèle l'engagement public sous son aspect le plus officiel et le plus dramaturgique. Il s'agit pour les « simples habitants » de traiter des choses publiques qui les concernent devant une audience – *en public* comme on dit – et en interaction avec les différentes personnes officiellement en charge de ces choses publiques (les élus, les fonctionnaires, les experts, les associations spécialisées...).

Comme nous le savons, le nombre d'habitants à passer ce cap de l'« engagement public en cadre institutionnel » ne représente statistiquement qu'une petite partie de la population des quartiers fragilisés de la capitale. Dans une précédente enquête, en 2003⁵, je me suis intéressé aux logiques d'engagement de ces citoyens particulièrement actifs et responsabilisés, de ces habitants régulièrement présents lors de réunions publiques organisées dans le cadre des Contrats de quartier – ces personnes qu'un collègue désignait non sans dérision comme des « piliers de réunion ».

A côté de *simples adhérents*⁶, il était en effet possible de reconnaître les profils d'*activistes contestataires* et de *participants loyaux*⁷. Les participants que j'avais catégorisés comme *activistes contestataires* se caractérisaient par un engagement fort en CLDI, des prises de parole nombreuses, parfois intempestives. Il s'agissait de personnes revendiquant un domaine d'engagement particulier parmi les différentes préoccupations que fait affleurer l'existence urbaine ; des personnes s'étant choisi une cause, un cheval de bataille. Pour l'un, c'était la sécurité, pour l'autre, l'éducation des jeunes, pour un troisième, la propreté. Ces participants se caractérisaient par une attitude dénonciatrice à l'égard du Contrat de quartier et de ses responsables, auxquels ils reprochaient de passer à côté de l'essentiel en ne traitant pas de ces questions de sécurité, de propreté, d'éducation, etc. La catégorie des *participants loyaux* était composée, quant à elle, de citoyens entretenant des préoccupations variées pour différentes questions urbaines et ayant choisi de « jouer le jeu » du Contrat de quartier, d'accorder une certaine confiance aux personnes en charge, et de participer régulièrement aux réunions publiques, quand bien même ils ne comprenaient pas toujours et n'étaient pas toujours d'accord avec ce qui y était dit. Chacun à leur manière, *contestataires* et *loyaux* étaient porteurs d'un engagement fort, se présentaient comme des citoyens sensibilisés, responsabilisés, et montraient une constance exemplaire dans leur participation aux réunions publiques de leur Contrat de quartier.

On peut sans peine admirer la force et la persévérance de l'engagement public de ces citoyens actifs. Le catalogue des multiples épreuves auxquelles la participation soumet les citoyens ordinaires dont il est question dans cette section de l'ouvrage devrait suffire à reconnaître à ces participants le statut de citoyen responsable, c'est bien le moins qu'on puisse dire. Cependant, et c'est le propos même de cet article, ces formes d'engagement public en cadre institutionnel manifestées par les participants réguliers des Contrats de quartier *ne nous invitent aucunement à ranger le reste de la population urbaine dans la catégorie des irresponsables, à voir en eux des êtres insensibles, désengagés ou incapables de s'engager publiquement quelles que soient les circonstances*. Ne pas participer à un Contrat de quartier n'est pas un crime de lèse-citoyenneté, et ceux qui choisissent de ne pas participer ou qui n'ont pas la possibilité de participer dans les conditions proposées par le Contrat de quartier ne sont pas pour autant des demi-citoyens. Cette confusion est pourtant largement répandue.

Ce parti pris contre la réduction de l'engagement public à sa forme la plus officielle et à sa fixation dans le cadre institutionnel d'une CLDI – ou de toute commission ou assemblée du même type – a une implication pour le projet d'une démocratie participative. Celle-ci consiste à inviter les personnes en charge des processus de concertation des Contrats de quartier à *enquêter* sur des formes d'engagement public plus volatiles, ou qui se trouveraient inscrites et stabilisées dans des espaces non officiels *

* Voir [Rencontrer]

Ainsi, en allant à la rencontre des membres de la population d'un quartier dans des espaces de sociabilité plus ou moins formels (comités de quartier, associations de femmes, de jeunes...) ou informels (cafés, fêtes, clubs de sports...), il est possible de rencontrer des personnes concernées et de recueillir des prises de parole concernant les choses publiques et les biens communs. Il est alors tout à fait nécessaire de parvenir à créer des passerelles entre ces formes d'engagement public « de plein air »⁸, et les formes d'engagement public « en commission » que favorisent le Contrat de quartier, afin que les premières puissent informer les secondes. C'est qu'il y a en effet un risque à ne pas « reconnecter les sites »⁹ officiels et non officiels de l'engagement public. Par exemple, un habitant d'un quartier particulièrement fragilisé (voir, plus loin, le portrait d'Abdelmalek) m'avait avoué lors d'un entretien avoir monté avec quelques autres pères de famille un « comité » avec lequel ils faisaient régulièrement la chasse aux dealers et aux voyous en général, employant dans certains cas la violence. Ce « comité », qui avait plutôt les attributs d'une « milice » de redresseurs de torts, canalisait bel et bien des formes d'engagement public chez ces pères de familles concernés par la question de la drogue et de l'insécurité, et décidés à agir. On voit bien le danger qu'il y a à ne pas maintenir le contact entre les espaces officiels de traitement des « choses publiques » et *les espaces non officiels de la vie publique au quotidien*.

Ces espaces intermédiaires, de contact et de circulation d'informations publiques « de haut en bas » (*top-down*) et « de bas en haut » (*bottom-up*), peuvent prendre la forme de groupes de travail, d'ateliers, de séances d'information, de permanences, de stands... Ils peuvent également être créés à l'occasion d'une enquête. J'ai eu récemment l'occasion d'accompagner le tandem d'auteurs de projet Artgineering / Urban Platform dans la mise au point de méthodes de diagnostic misant sur la rencontre avec les habitants au sein même du quartier et sur la mise en scène de paroles publiques. La méthode, qui fut partiellement mise en œuvre dans le cadre du Contrat de quartier Rives de l'Ouest et plus aboutie pour le Contrat de quartier Ecluse – Saint Lazare (tous deux situés à Molenbeek), était la suivante : l'équipe des auteurs de projet se déplace régulièrement dans le quartier pour mener des entretiens vidéos avec quelques dizaines d'habitants, de commerçants, de travailleurs, d'usagers – ceux-ci ayant été contactés au préalable via les réseaux communaux et associatifs. Dans la mesure du possible, ces entretiens mettent en scène des duos : mari et femme, amis, voisins, collègues... Cette méthode des conversations filmées permet de multiplier et de mettre en relation des micro-espaces d'engagement public ; chacun de ces entretiens mettant en scène une personne 'A' discutant de choses publiques avec une personne 'B' sous le regard d'une personne 'C', l'enquêteur ; l'oeil de la caméra introduisant de surcroît une sorte d'« autrui généralisé »¹⁰ *. Le matériel des entretiens vidéos est ensuite monté par un régisseur, découpé en morceaux choisis, puis analysé, afin d'éclairer le mieux possible le travail politique des membres officiels de la CLDI (parmi lesquels d'autres citoyens). Bien entendu, prendre connaissance des formes multiples et variées de l'engagement public et chercher à les reconnecter avec les

scènes officielles du politique demande des efforts de taille : demandez donc à la personne chargée de réaliser et de monter ces dizaines d'entretiens vidéos... Mais qui a jamais dit que la démocratie urbaine était une partie de rigolade ?

L'injonction à s'engager publiquement, que cela soit dans le cadre d'une CLDI ou dans le cadre de telles enquêtes vidéos, a cependant ses limites. Il s'agit de ne pas demander aux personnes plus qu'elles ne sont disposées à livrer en termes d'engagement public, et de s'abstenir de juger les personnes qui, pour une raison ou une autre, ne souhaitent pas embrayer sur des questionnements d'ordre public. Au risque de me répéter, l'idéologie selon laquelle des personnes habitant des territoires fragilisés ont le *devoir* de se responsabiliser et de participer au redressement de « leur quartier », sous peine d'être considérés – ou plutôt déconsidérés – comme des sortes de demi-citoyens, me paraît tout à fait perverse. Ainsi, elle ne tient pas compte de l'éventuelle fragilité ou vulnérabilité des personnes elles-mêmes, comme les incapacités réelles à prendre la parole dans des situations publiques. Il faudrait ainsi, au passage, faire son deuil de l'idée que tout un chacun est *capable* de s'engager dans des espaces plus ou moins officiels de participation. On ne pourrait accepter que cette vision romantique d'un gouvernement du peuple par le peuple fasse peser les plus fortes exigences d'engagement public institutionnel sur ceux qui parfois, pour une série de raisons, peuvent le moins.

* Voir

[Parler en public]

Abdelmalek, 54 ans.

Abdelmalek est chauffeur de bus à la STIB. Né et élevé au Maroc, arrivé à vingt ans dans son quartier bruxellois, il regrette amèrement l'évolution, ces dernières années, d'« un quartier qui n'était pas nickel à 100%, mais dans la moyenne ». L'insécurité, le « manque de respect généralisé » y ont atteint une telle ampleur qu'il lui est devenu impossible de « rester planté là ». Lui et quelques voisins, majoritairement des pères de famille allochtones, organisent une pétition. Celle-ci, ayant récolté quelques 600 signatures, est adressée aux autorités communales. Déçus de l'absence de résultat, lassés du retard des réponses qui leur sont adressées par le bourgmestre, le groupe d'habitants se constitue en comité actif et en vient à envisager « une certaine autogestion du quartier concernant les questions de sécurité ». Selon Abdelmalek, les autorités communales font fausse route quant à la revitalisation qu'ils prétendent pratiquer. Trop loin du terrain pour comprendre les citoyens de ces quartiers difficiles, contraints par leurs ambitions électorales, les élus refusent, selon lui, de voir la réalité en face et à faire rimer vitalité urbaine avec sécurité. « *Qui va profiter des beaux petits arbres si personne n'ose sortir de chez soi?* » Il ne veut pas non plus entendre parler des activités festives qui sont organisées par la commune et les habitants en vue d'une meilleure cohésion sociale. Devant ces initiatives, il dit : « *C'est pas forcément parce qu'on vous facilite la fête du mouton qu'on vous aime bien. Pour moi, quelqu'un qui m'aime bien, c'est quelqu'un qui lutte contre la drogue qui se vend juste devant ma porte, qui risque de mettre mes enfants dedans.* » C'est sans trop d'attentes qu'Abdelmalek s'engage comme représentant des habitants en CLDI. Le caractère officiel de l'institution et la présence de personnalités de la Région peuvent être pour lui le moyen de faire entendre directement les revendications des gens du quartier, même s'il est conscient que les questions de sécurité qui l'animent restent pour l'essentiel, étrangères aux thématiques abordées dans les Contrats de quartier.



03

SE COMPORTER EN PUBLIC

Pour les participants citoyens du Contrat de quartier, la participation à une assemblée participative comme la CLDI combine des exigences d'engagement public et des exigences d'*apparition en public*. Mais d'abord, que signifie se trouver *en public* ou agir *en public* ?

Identifier une situation comme se déroulant « en public » demande de reconnaître ce qu'elle n'est pas. Premièrement, ne se passent pas « en public » ces activités qu'une personne mène seule dans son coin, ou ces activités que l'on mène à plusieurs au sein d'un même groupe de pairs. La qualité « en public » d'une situation n'est donc pas seulement une affaire de *nombre* de participants. Ainsi, quand les urbanistes travaillent ensemble à préparer les cartes du Contrat de quartier dans le confinement de leur bureau, il ne s'agit normalement pas d'une situation se déroulant « en public ». Ce travail *en équipe* implique des pairs, et personne *d'autre*¹¹. Ne se déroulent pas non plus « en public » des situations de rencontre *bilatérale* dans lesquelles les membres de deux collectifs différents entrent en interaction ou en discussion. Ainsi, quand les membres de l'équipe communale du Contrat de quartier se rend à la Région pour entretenir une discussion lors d'un comité d'accompagnement auxquels les tiers n'ont pas accès.

Pour qu'un échange ait lieu *en public*, il faut qu'il y ait non pas une, non pas deux, mais au moins *trois parties* présentes. Pour que l'on puisse dire de quelqu'un qu'il parle en public, il faut que ce quelqu'un (acteur n°1) s'adresse à un interlocuteur (acteur n°2) sous le regard d'un tiers (acteur n°3). C'est le *regard du tiers* qui fait la publicité de la situation¹².

Les salles où se tiennent les AG et les CLDI d'un Contrat de quartier sont des espaces destinés à organiser des situations publiques, où les discussions que tiennent deux interlocuteurs peuvent être saisies auditivement et visuellement par une série de tiers, connus ou inconnus de la personne qui parle. Prendre part à ces situations publiques ne demande donc pas uniquement au participant d'être capable de produire les paroles qui conviennent, mais plus largement d'être capable de *se comporter en public* ; c'est-à-dire d'accompagner ses paroles de gestes, d'expressions faciales et de postures correctes, d'afficher le comportement d'ensemble et le maintien de soi qui conviennent à ce type de situations. La mosaïque de photos ci-contre montre bien ces conduites et ces postures adoptées par les participants citoyens pour converser et interagir avec un ou plusieurs interlocuteurs direct(s) – celui ou ceux à qui l'on s'adresse expressément – sous le regard de tiers, c'est-à-dire des *autres* participants.

Parce qu'il faut accompagner ses mots d'un comportement subtilement associé à la nature des situations, prendre la parole en public est à chaque fois une *performance* en soi. Selon les cas, selon les capacités et compétences des locuteurs, parler en public sera tantôt réussi, tantôt raté; tantôt grisant, tantôt intimidant; tantôt gratifiant, tantôt humiliant; tantôt agréable, tantôt déplaisant. Cette dimension de performance dans les activités de concertation a pu alors faire dire à certains observateurs que la démocratie participative telle que nous la connaissons actuellement ne faisait que substituer la logique aristocratique du vote (et qui veut qu'un électeur vote pour une personne qui lui est « supérieure »¹³) par une autre logique aristocratique, celle qui veut que, dans des assemblées participatives, les bons orateurs ou plutôt – pour utiliser un terme anglais – les bons *performers* tirent leur épingle du jeu¹⁴.

Les questions relatives au comportement en public sont centrales dans l'étude de la participation citoyenne. En effet, quand certains participants citoyens seront reconnus pour leur « attitude positive », parfois pour leur bonhomie, leur générosité, leur humour, parfois pour leur sobriété et leur retenue, on retiendra chez d'autres une « attitude négative », manifestée dans certains cas par un esprit de contradiction, un posture arrogante, un ton de voix impertinent, dans d'autres cas par un manque d'engagement et de réactivité, une posture amorphe.

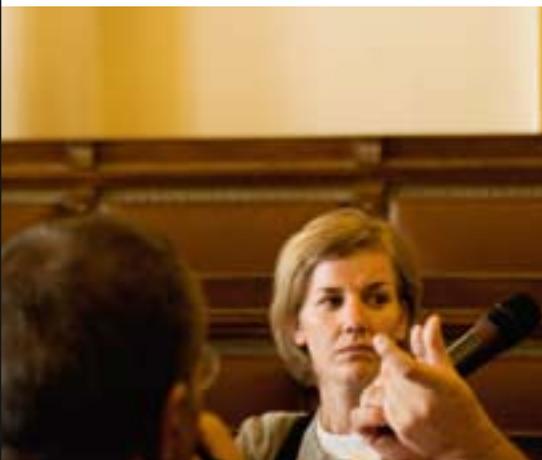
Cependant, se focaliser sur les capacités ou les incapacités des locuteurs à adopter un comportement correct et acceptable en fonction des contextes pourrait nous faire oublier le fait que ces contextes sont eux-mêmes en partie faits de comportements.

Ainsi, le comportement de celui ou de celle qui prend la parole est largement influencé par le comportement *environnant*, celui des participants qui l'entourent, de ses interlocuteurs directs et des tiers présents. Le locuteur devra pouvoir changer d'attitude selon que ses partenaires d'assemblées manifestent de la bienveillance, de la cordialité, de l'enthousiasme, de l'indifférence, de la suffisance, de l'ennui, de l'hostilité, etc. Par exemple, si dans certaines circonstances particulièrement favorables on ne comprend pas que certains participants s'énervent, parlent fort et avec agressivité, on ne comprend pas mieux comment dans des circonstances particulièrement défavorables, d'autres participants gardent leur calme, parlent d'une voix douce et cordiale...

Savoir et pouvoir *se comporter en public* n'est pas une question de détail. Cette question peut prendre au final autant d'ampleur que la question de la prise de parole en elle-même. La prise de parole des participants profanes est toujours particulièrement vulnérable dans des espaces de discussion technique. Ceux-ci doivent donc pouvoir s'appuyer sur un comportement et des conduites leur apportant un certain crédit, éviter en tout cas d'adopter un comportement et des conduites directement disqualifiants. Car une fois qu'un participant a été identifié publiquement comme « un emmerdeur », par exemple (pour reprendre un terme courant dans les réunions des Contrats de quartier), il sera difficile pour lui de se défaire d'une telle réputation et de regagner l'écoute des partenaires, une certaine reconnaissance.

Roger, 55 ans.

Roger habite son quartier depuis 1992. Ancien cadre dans le privé et militant PSC, il est aujourd'hui à la retraite. Très au fait de ce qui se passe dans le quartier, Roger prend des notes concernant l'évolution des chancres de son quartier, il écrit des lettres à la commune afin d'attirer l'attention sur les dangers que représentent pour les enfants les terrains de jeu qui ne sont pas entretenus. Il cite des tas de chiffres concernant la mobilité résidentielle, la surface totale des chancres de la commune, le coût précis de différents projets de construction, etc. *« Je m'intéresse à mon quartier, parce que je trouve que tous les problèmes qu'il connaît il faut les analyser et essayer de leur trouver une solution »*. Il se revendique de la catégorie des *« éternels engagés »*, de ces habitants toujours aux aguets : *« On habite un même quartier, notre truc, c'est le quartier »*. Faire partie de la CLDI était pour lui l'occasion de continuer à s'engager, maintenant qu'il ne travaille plus et qu'il a du temps pour lui. Roger se plaint de ce que sa couleur partisane annoncée et son passé dans la politique jouent exagérément en sa défaveur. A côté de cela, il reconnaît volontiers *« avoir toujours fait de son nez »*, être *« un mauvais coucheur »*. Pour lui, c'est faire preuve d'intégrité : *« Quand moi j'ai quelque chose à dire, je le dis. Je ne viens pas pour faire semblant que je n'ai rien à dire »*. Mais son comportement en réunion peut aussi, de temps à autres, irriter ses congénères. Un membre habitant de la même CLDI le décrit comme *« un vrai emmerdeur »*. Une habitante, plus mesurée, le présente comme *« opposé à tout »*. Elle s'explique : *« Vous avez des gens comme ça qui sont fort négatifs. On sait bien qu'on ne peut pas attendre des miracles de la commune, mais ce négativisme c'est parfois pénible dans les réunions. A part ça c'est un monsieur charmant et un monsieur qui est toujours prêt à rendre service... Mais on se rend compte que c'est un monsieur à qui la pension pèse et qui s'ennuie un peu et qui ne demande qu'à s'investir... Là, ça fait déjà deux fois qu'il manque... Serait-il malade ? »* Au moment de l'entretien, Roger se disait *« un peu fatigué »* et, après avoir raté plusieurs réunions, hésitait à retourner en CLDI.



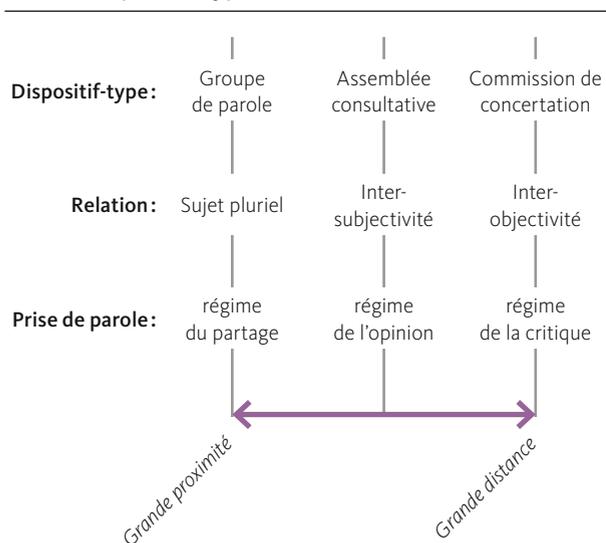
PARLER EN PUBLIC

Dans ce point, je m'appuierai largement sur un article de D. Cardon, J.-P. Heurtin et C. Lemieux lui-même intitulé *Parler en public*¹⁵ pour établir des distinctions qualitatives entre différentes formes de prise de parole en public. L'objectif est ici de parvenir à détricoter les interprétations confuses de ce que signifie « s'exprimer en public » et, par extension, de ce que « participer » veut dire.

L'objectif voulant que les politiques urbaines bruxelloises se dirigent vers toujours davantage de participation est aujourd'hui largement consensuel parmi les acteurs associatifs et citoyens, rejoints en cela par une nouvelle génération d'élus et d'experts techniques. Cependant, de quel type de participation parle-t-on ? Quelle démocratie participative ces acteurs appellent-ils de leurs vœux ? Les réponses à ces questions restent à explorer. Traditionnellement, la seule façon d'établir des distinctions concernant la participation a consisté à en imaginer des intensités différentes, ces degrés différents se trouvant hiérarchisés dans ce que, suite à Shelly Arnstein¹⁶, certains acteurs et observateurs ont appelé une « échelle de la participation ». Selon le degré d'intensité de la participation, selon l'échelon, on parle d'« information », de « consultation », de « concertation », de « coproduction » ou de « co-gestion ».

La métaphore verticalisante de l'échelle, bien ancrée dans le discours des acteurs, présente par exemple la « co-gestion » comme une forme de participation achevée, supérieure et préférable ; inversement, l'« information » et la « consultation » n'en seraient que des formes minimalistes et moins dignes d'intérêt. Il y a beaucoup de raisons pour ne pas accepter trop vite cette notion d'échelle de participation, même si nous n'avons pas la place pour les développer toutes. Principalement, ce que ne permet pas de montrer la métaphore de l'échelle, c'est que les différents modèles de participation et de démocratie participative ne se distinguent pas simplement par des niveaux d'intensité différents, mais *par nature*. Il existe ainsi des formes de participation de nature différente, auxquels correspondent des enjeux démocratiques eux aussi de nature différente.

fig. 5 Régimes de l'expression en public et dispositifs-types



Pour comprendre et distinguer les significations multiples de la participation des citoyens, nous devons faire un rapide détour par une étude des formes fondamentales de la prise de parole en public *en général*. D. Cardon, J.-P. Heurtin et C. Lemieux, dans leur article, distinguent trois « régimes » du parler-en-public, trois façons générales de prendre la parole *de manière acceptable* dans des circonstances publiques. Ces formes générales de la parole en public sont reprises et organisées dans la figure 5.

Comme nous pouvons le voir sur cette figure, les régimes de parole en public sont organisés sur un axe proximité/distance : certaines façons de parler en public instaurent une *proximité* plus ou moins forte entre le locuteur et son interlocuteur, et entre le locuteur et l'objet de son discours ; inversement, d'autres formes d'expression en public installent une *distance* plus ou moins grande entre le locuteur et son interlocuteur, et entre le locuteur et l'objet de la prise de parole.

Ainsi, parler en public sous le *régime du partage*, c'est s'appuyer sur une proximité entre les participants ou rechercher une telle proximité. C'est s'exposer fortement aux autres (y compris corporellement) et s'engager entièrement à titre personnel, et donc à la première personne du singulier (« Je »). C'est, par exemple, partager une expérience personnelle, livrer un témoignage, chercher à communiquer des états internes, donner son sentiment sur une question particulière tout en comptant sur la compréhension des autres participants et en appelant à leur humanité. Dans le régime du partage, un primat est accordé à la *parole*, en tant qu'expression authentique de la personne (on dira que l'énonciation prévaut sur l'énoncé). Cette parole est vouée à une appropriation collective par les différents participants présents, par le groupe de pairs qu'elle contribue à faire émerger. La parole partagée¹⁷ trouve son sens même dans la constitution d'un *sujet pluriel*¹⁸, d'un *Nous*. Dans ce régime du partage, c'est ce sujet pluriel, ce Nous qui médiatise les rapports entre participants.

On peut identifier certains dispositifs de participation qui favorisent typiquement des prises de parole placées sous un tel régime du partage et de la proximité. Je pense ici par exemple aux *groupes de parole* et aux espaces de dialogue réunissant usagers et professionnels de l'urgence sociale dans les « Relais sociaux » en Wallonie. Si la participation citoyenne s'envisage sur ce mode du partage dans les dispositifs de l'aide sociale, c'est encore davantage le cas dans le secteur de la santé. Les associations de patients et les rencontres d'associations de patients sont considérées par leurs membres comme des lieux de confiance mutuelle et de partage d'expériences souvent douloureuses. Des lieux où il s'agit, avant tout, de *vivre et de ressentir quelque chose ensemble*. L'enjeu principal d'une telle participation apparaît alors plutôt d'ordre socio-psychologique et capacitaire (voire thérapeutique), que d'ordre démocratique¹⁹.

Une deuxième manière de prendre la parole en public, disent D. Cardon et ses collègues, est de le faire sous le *régime de l'opinion*. C'est faire connaître – à un interlocuteur et aux tiers présents – un avis personnel sur telle ou telle question, en usant pour ce faire de verbes d'opinion (« Je pense que », « Je trouve que », « J'ai l'impression que »...) ou d'expressions caractéristiques (« D'après moi... », « A mon avis... »). Exprimer une opinion en public installe moins de proximité entre les participants que la parole partagée que nous venons d'évoquer, mais demande toutefois au locuteur de s'engager personnellement vis-à-vis de son audience (*Je pense que*, *D'après moi...*) et à celle-ci de produire les efforts d'écoute et de compréhension permettant de reconnaître le point de vue du locuteur et de lui donner un sens.

Si une certaine proximité reste nécessaire pour créer un tel « *espace de reconnaissance et de considération des points de vue particuliers* »²⁰, son importance est moindre que dans le cas du régime de partage: ici, il s'agit moins de partager une expérience de parole que de communiquer des contenus, sous la forme d'opinions sur le monde. Dans ces prises de parole, *ce dont on parle* a autant d'importance que les relations entre *ceux qui en parlent*.

On peut ici aussi identifier un dispositif participatif type, particulièrement propice à des prises de parole exprimées sous la forme d'opinions. Il s'agit en fait du dispositif participatif le plus classique en Europe occidentale, celui définissant par exemple les modalités de la participation dans les Contrats de quartier, je veux parler de *l'assemblée consultative*. Dans une assemblée consultative comme la CLDI, on reconnaît aux acteurs rassemblés une « compétence d'avis ». La CLDI en elle-même est moins une scène de décision qu'un organe consultatif, un espace dans lequel sont confectionnés des avis ensuite communiqués aux membres du Collège des Bourgmestres et Echevins. Si sous le régime du partage, les relations entre participants se définissent par l'émergence d'un sujet pluriel, sous le régime de l'opinion, l'espace de relations créé est un espace *d'inter-subjectivité*. L'enjeu y est moins la constitution d'un groupe, d'un *Nous*, que la possibilité d'un échange de vues et d'une reconnaissance des subjectivités dans leur diversité. L'enjeu de ces prises de parole et des dispositifs qui les favorisent est double: politique et social. Il est politique dans la mesure où une ouverture des politiques publiques à l'avis du citoyen est conçu tantôt comme un accompagnement, tantôt comme un approfondissement des procédures démocratiques.

Il se double d'un enjeu social atteint dans la seule possibilité de la rencontre et de l'échange: il s'agit, avec les assemblées consultatives, de rapprocher les citoyens du politique et de rapprocher les citoyens entre eux. L'un des objectifs explicites de ces lieux publics de recueil des opinions est, si pas de constituer des sujets pluriels, en tout cas de créer des liens, des contacts, des relais, et donc un certain degré de proximité.

Troisièmement, selon le modèle de Cardon, Heurtin et Lemieux, une personne peut engager publiquement la parole sous un *régime de la critique*. S'engager de la sorte, c'est, pour le locuteur, installer une certaine distance à la fois avec son interlocuteur et le tiers présents, mais aussi avec l'objet de la discussion. Il faut alors entendre la notion de «critique» au-delà de son usage courant. Critiquer n'est pas simplement s'opposer à certains acteurs, refuser ou dénoncer certaines propositions, c'est poser *un jugement étayé par une argumentation ou appuyé sur des faits et des éléments de preuve*. Pour créer cette distance qui qualifie la critique, le locuteur évite de s'engager trop fortement ou trop personnellement. Il cherche à gommer la singularité et la subjectivité de son positionnement en usant peu de la première personne, du *Je*. De même, il évite d'avancer des verbes d'opinion («penser que», «trouver que», «croire que...») et privilégie des verbes de description et de constat, par exemple: «on constate que...», «ici, il est écrit que...», «notre expérience en la matière montre que...», «une recherche américaine récente a prouvé que...», «le règlement d'ordre intérieur dit pourtant que...», etc.

Parler sous le régime de la critique, c'est donc chercher à persuader l'audience que ce n'est pas seulement «je» ou «moi» qui «pense» ou qui «crois» ceci ou cela; c'est au contraire chercher à *dire des vérités* en prenant appui sur des faits, des statistiques, des énoncés scientifiques, des théories, des règlements, ou sur d'autres acteurs extérieurs à la situation (ex: «les gens du quartier nous disent qu'ils en ont marre de...»). Notons alors qu'un accès minimal à la critique et à une certaine objectivité consiste pour les participants à introduire leur propos en disant qu'ils ont «vu que...», «lu que...», «entendu que...», etc.

A nouveau, à ce régime d'expression critique correspond un certain modèle de dispositif participatif. Il s'agirait ici plutôt d'institutions du type *commission de concertation*, où il importe finalement peu de partager une expérience ou de livrer des opinions sur le monde, où ce qui compte avant tout, c'est le fait de dire vrai, c'est mettre les discussions à l'épreuve des faits en vue de contraindre et de négocier les orientations d'une politique, d'un programme ou d'un projet public. L'espace public qui se dessine n'est plus un espace d'intersubjectivité, où chacun présenterait son avis, son opinion, mais un espace d'*inter-objectivité* où chaque participant pourrait contribuer à instruire un dossier en fournissant des indices, des données, des éléments objectifs, en bref, des preuves plus ou moins solides de ce qu'il avance. L'enjeu de ce type de dispositif est celui d'une «démocratie technique»²¹, où on ne laisserait plus aux seuls élus et experts le privilège de dire des vérités. Bien sûr, cette forme d'expression critique et les dispositifs institutionnels qui l'encadrent posent de manière claire le problème des compétences nécessaires aux participants citoyens et non spécialistes.

Concluons ce point sur une hypothèse. Il apparaît que les dispositifs participatifs que nous connaissons dans les Contrats de quartier, ces « assemblées consultatives » privilégiant un « régime de l'opinion » sont l'objet de deux types d'insatisfactions de la part des citoyens, les uns réclamant davantage de *proximité* et donc une participation définie sur le mode du *partage*, les autres revendiquant inversement un accès à la *critique*, un droit à la parole *distanciée* et objective. Les participants citoyens se contentent de moins en moins de venir « donner leur avis » et les institutions consultatives classiques se trouvent débordées de part et d'autres par des attentes pointant vers des formes de participation plus radicales (que cela soit dans le sens de davantage de proximité ou de davantage de distance). Bien sûr, poussés à bout ou dans leur version la plus caricaturale, le régime du partage et le régime de la critique sont porteurs de dérives. Si l'on se réfère à nouveau à la figure 5, on peut en effet imaginer des formes de prise de parole extrêmes et *inacceptables*, les unes installant une proximité trop forte entre le locuteur, ce dont il parle et celui à qui il parle, les autres développant une distance trop grande. La proximité peut être trop grande quand une personne, en s'exprimant sur le mode du partage, se montre impudique, intrusive ou s'enfonce dans le pathos. La distance peut être trop grande quand un participant développe une argumentation désincarnée, déshumanisée, trop froide ou trop abstraite.

Je finirai en disant que, s'il faut rester attentif à ces dérives qui ci et là se font déjà ressentir, il faut également prendre conscience du fait que la parole publique des citoyens a d'autres formes et d'autres ressorts possibles que ceux de l'opinion. A tous moments, les participants prenant la parole dans une assemblée sont susceptibles de changer de régime, passant dans une même phrase de l'opinion au partage, du partage à la critique, comme un automobiliste embraie et change de vitesse avec aisance au moment où il le faut. Comment imaginer des espaces de participation qui prennent en compte ces différentes compétences expressives et les attentes qui leur sont associées ?



COMPRENDRE

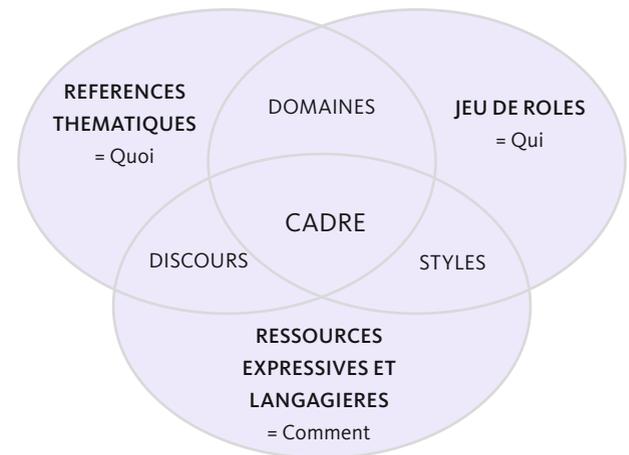
05

Prendre la parole dans un Contrat de quartier demande à la personne de *comprendre*. Cet exercice fondamental consistant à comprendre ne dépend pas uniquement des facultés intellectuelles et des savoirs de l'individu, au sens que l'on donne généralement à ces termes. Plus largement, il s'agit pour le participant de *reconnaître un contexte, de comprendre globalement où il met les pieds* en participant à une CLDI et à chacune des activités de parole que cette participation implique. Pour reprendre une formule issue de la première partie de l'ouvrage, il doit *cadrer*» correctement l'activité²² *, ce qui lui demande de saisir à tout moment à la fois les références thématiques de la discussion, les rôles distribués entre les différents partenaires, ainsi que les types de ressources expressives et langagières mobilisables pour traiter précisément de *ces thèmes-là* en présence de *ces partenaires-là*. Comme nous l'avons déjà dit, il doit identifier correctement les *quoi?* (les références thématiques), les *qui?* (le jeu de rôles) et les *comment?* (les ressources expressives et langagières) valides dans l'activité de discussion en cours. Le diagramme de la figure 6 nous montre l'organisation et le recouplement de ces différentes dimensions contextuelles. La rencontre des trois dimensions forme ce que l'on peut appeler le *cadre*, c'est-à-dire le contexte d'ensemble d'une activité de discussion. En effet, les différentes dimensions contextuelles du *quoi?*, du *qui?* et du *comment?* ne sont pas indépendantes les unes des autres; elles sont au contraire fortement interdépendantes. Envisagées deux par deux, les dimensions contextuelles s'interpénètrent et se confondent;

* Voir [Cadrer]

faisant apparaître à leurs intersections les dimensions hybrides des *domaines*, des *discours* et des *styles*. Tout ceci s'éclaircit dans les trois prochains articles de ce livre, où, à partir d'exemples tirés de réunions, nous examinons les exercices de compréhension associé aux dimensions contextuelles du *quoi?*, du *qui?* et du *comment?* Même s'il n'est pas possible de dissocier radicalement ces différentes dimensions contextuelles (le *qui?* du *quoi?* ou le *quoi?* du *comment?*), les aborder l'une après l'autre nous permet d'approcher le cadre à partir de différents angles et sous différents aspects: les thèmes, les rôles et les langages que ce cadre organise.

fig. 6





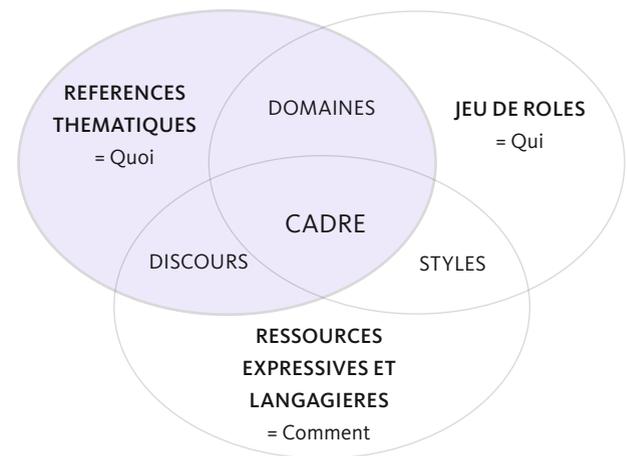
06

DIRE AVEC PERTINENCE

Dans une réunion de Contrat de quartier, apparaître en participant compétent demande premièrement aux différents participants de pouvoir comprendre *ce qui se passe, de quoi on parle et de quoi on peut parler*. Comprendre, c'est donc d'abord saisir les références thématiques qui conviennent en vue de *dire les choses avec pertinence*. Cette première dimension du contexte de la concertation est ce qu'on peut appeler son référentiel. Mettre les pieds dans une discussion publique, c'est donc d'abord reconnaître *ce qui y est traité*, comprendre *sur quoi* cette discussion porte, effectivement mais aussi potentiellement, c'est-à-dire sur quoi elle pourrait éventuellement porter. Quels éléments sont mentionnables ? Quels sont les « mondes possibles » de cette discussion ? C'est, du même coup, comprendre ce qui ne fait pas partie du référentiel, ce sur quoi la discussion ne peut pas porter, c'est identifier des discours non pertinents, des objets et des références non mentionnables. Dans ce point, nous nous intéressons à différents niveaux de contrainte du référentiel et de réduction des éléments mentionnables ; des contraintes que les participants doivent prendre en compte quand ils engagent une parole, sous peine que celle-ci ne tombe « à côté de la plaque ».

* Voir [Rassembler]

fig. 7



Le référentiel, dans un espace public pluraliste comme la CLDI ou l'AG, et dans un programme de développement intégré comme le Contrat de quartier est a priori fort large *. Ainsi, les participants aux réunions des Contrats de quartier peuvent en principe avancer des thèmes et des objets de préoccupation aussi divers que l'aménagement d'un espace vert, l'amélioration de l'attractivité du quartier, la construction de nouveaux logements sociaux, la rénovation d'une salle de théâtre, la valorisation d'immeubles classés, l'installation d'espaces de stationne-

ment à proximité des commerces, la mise en place de projets d'insertion socio-professionnelle, la création de crèches, d'une école de devoirs, d'une maison de quartier, d'ateliers créatifs pour femmes, etc. En nous appuyant sur la « typologie des Cités » des sociologues français Luc Boltanski et Laurent Thévenot²³, on peut poser que la multitude de références et d'enjeux qu'évoque la revitalisation d'un quartier urbain s'organisent en au moins sept grands « répertoires de préoccupations » légitimes, chacun indiquant un type particulier de rapport moral à la ville, chacun s'accompagnant d'une certaine conception de *la ville bonne*: la « ville technique », la « ville marchande », la « ville-réseau », la « ville sociale », la « ville du proche », la « ville écologique » ou la « ville esthétique ». Un premier niveau de contrainte et de réduction du référentiel, un niveau qu'on appellera la **contrainte de publicité** de la discussion, limite donc la très grande diversité des préoccupations absolues aux *préoccupations exprimables en public*, c'est-à-dire celles qui sont appuyées sur des ensembles de raisons publiques, des formes de bien commun ou des modèles de justice prédonnés. Tout participant qui chercherait à exprimer des préoccupations ne s'appuyant pas sur des raisons publiques ou des formes de bien commun se met « hors jeu » vis-à-vis des autres participants et des organisateurs de la participation en particulier²⁴. C'est par exemple le cas quand des personnes veulent influencer les orientations du Contrat de quartier pour leur seul intérêt personnel (absence de raison publique), ou quand d'autres cherchent à dénoncer une partie de la population du quartier sur la base de propos racistes (dénî du bien commun).

Au-delà de ce premier niveau de contrainte propre à l'expression en public *en général*, le référentiel de la concertation se trouve considérablement borné et hiérarchisé par les caractéristiques propres à l'instrument Contrat de quartier. Des programmes de revitalisation urbaine comme les Contrats de quartier fonctionnent à partir de périmètres géographiques, de portions de territoire découpées dans un plus large espace urbain. Cette **contrainte géographique** fournit un critère de pertinence : on ne traite pas dans le Contrat de quartier des espaces, des objets, des personnes qui sont « hors-périmètre ». Notons que cette contrainte du périmètre prête souvent à controverse et à critique, tant il est vrai que certains acteurs, certains événements ou certains espaces extérieurs au périmètre du Contrat de quartier ont, dans de nombreux cas, une influence indéniable sur le processus de revitalisation. Prenons l'exemple de la place Flagey, toute proche mais extérieure au périmètre officiel du Contrat de quartier Malibran. Au cours de la concertation sur l'élaboration du programme de base de ce Contrat de quartier, on a éludé systématiquement les interventions de participants mentionnant le méga-chantier Flagey (et au-delà, « l'affaire Flagey »). Ce site n'existait pas dans le monde du Contrat de quartier, puisque hors-périmètre. Pour autant, aucun des partenaires de la concertation ne douta un instant que le sort – alors incertain – de la place Flagey ne fût d'une influence déterminante sur les efforts de revitalisation menés à l'intérieur du périmètre Malibran.

Ensuite, le Contrat de quartier est un programme quadriennal dont les éléments de contenu (ce que l'on appelle le dossier de base du Contrat de quartier) doivent être connus après une année de concertation, c'est-à-dire suite à un nombre limité de réunions avec les différents acteurs du quartier. Cette **contrainte temporelle** vient elle aussi limiter le potentiel d'exploration de la CLDI, et éliminer les propositions engageant des temps de réalisation trop longs qui seraient « hors-délai ». Sans rentrer dans le détail, le rapport à la temporalité du projet détermine en permanence la pertinence ou la non-pertinence des interventions des habitants. On remarque que, souvent, l'invitation faite par un habitant d'aborder tel ou tel thème ou d'examiner tel ou tel objet tombera tantôt *trop tôt*, tantôt *trop tard*. Tantôt on jugera une proposition non-pertinente parce que prématurée : il n'est pas encore temps, dans le processus de concertation, de parler de cette question. Tantôt, le processus de concertation étant trop avancé, on ne dispose plus du temps nécessaire pour traiter de cette question. Un rapport privilégié à la temporalité du processus constitue pour les organisateurs de la participation un moyen puissant d'éviter le débat démocratique. Celui-ci peut se trouver éternellement différé par la force de conviction de l'argument du manque du temps, un argument toujours plausible et efficace pour déterminer la non-pertinence de propositions avancées par un autre²⁵.

Le budget de dix millions d'euros en moyenne par Contrat de quartier fournit la **contrainte financière** à partir de laquelle sont filtrées à nouveau les propositions (pas question de construire une piscine olympique dans le quartier par exemple!), et à partir de laquelle les préoccupations exprimées et les projets urbanistiques auxquels elles se rapportent sont évalués et mis en équivalence. Il est dès lors important que les participants citoyens puissent être mis, dès le départ, dans les dispositions de se figurer l'importance financière et le poids relatif des projets qu'ils voudraient voir réalisés. Dans le Contrat de quartier « Rives Ouest » à Molenbeek, une initiative intéressante a consisté à proposer aux participants citoyens une liste de trente projets possibles en matière d'« espaces publics », d'« équipements de proximité » et d'« opérations socio-économiques ». Pour chaque projet un coût approximatif était précisé. Il leur était ensuite demandé d'établir la combinaison de projets qui leur semblait la plus intéressante (un petit nombre de projets coûteux?, un grand nombre de projets peu coûteux?), en veillant à ne pas dépasser, dans leur addition, des montants fixés pour chaque volet. La compilation et le recoupement des questionnaires remplis par les participants citoyens devaient permettre à la Commune de Molenbeek et aux bureaux d'études Artgineering et Urban Platform d'identifier une combinaison de projets « type », en prise avec les préférences exprimées par une majorité d'habitants. Dans ces conditions, les habitants étaient pris au sérieux dans leur capacité à dire ce qui importait et, au-delà, à composer leurs volontés en connaissance de contraintes budgétaires.

Il faut bien sûr compter également avec la **contrainte programmatique** détaillée par les objectifs de l'instrument Contrat de quartier. Celui-ci est programmé pour accomplir *une certaine* revitalisation urbaine. Ainsi, certains registres de préoccupations sont considérablement mis en avant dans l'ordonnance organique de la revitalisation des quartiers qui prévoit trois volets d'opérations pour le logement, un volet pour les espaces publics et les espaces verts, et un volet pour des actions dites de cohésion sociale. En schématisant, on peut dire que le dispositif des Contrats de quartier mis en place par un gouvernement régional socialiste a formaté un processus de régénération urbaine focalisé sur la création et la rénovation du logement, et où la cohésion sociale passe par des mesures visant l'économie locale et l'insertion socio-professionnelle. D'autres registres de préoccupations sont ainsi inévitablement relégués à des niveaux d'importance secondaires, voire définis comme « hors programme ». Il en est ainsi, par exemple, des questions de propriété et de sécurité (il existe il est vrai un programme spécifique « Contrat de sécurité » qui permet la prise en compte de ce thème). La contrainte programmatique limitant les propositions possibles et pertinentes venant des citoyens agit également au niveau du vocabulaire spécifique et des catégories nouvelles qu'elle instaure (les fameux « volets » par exemple) *.

Comme nous l'avons vu précédemment, l'une des tâches des personnes en charge de chaque Contrat de quartier (les élus, les chefs de projet communaux, les représentants du bureau d'études) consiste alors à rappeler constamment l'ensemble de ce cadre de base dans l'ordre du jour et lors de l'introduction des réunions de concertation, et, en réunion, à faire le tri entre les interventions pertinentes et celles qui ne le sont pas : « C'est hors périmètre ! », « hors délais ! », « hors budget ! », « hors Contrat de quartier ! », « hors de propos ! » *.

C'est sur base de ce premier cadre commun à l'outil Contrat de quartier qu'intervient un travail de cadrage également décisif, celui du bureau d'études enrôlé par la commune. Les experts urbanistes du bureau d'études, à travers leur enquête sur le quartier, leur « diagnostic », équipent l'espace de discussion publique de nouvelles préoccupations et de nouvelles références, de nouveaux impératifs et de nouveaux interdits. Ils déclarent ce qui est problématique, ce qui importe, en s'appuyant sur des instruments spécifiques (plans, slideshows, statistiques, chiffres...) et avancent par la même occasion certaines options de solution frappées du sceau de la faisabilité. Ils se font ainsi les garants d'une **contrainte technique** qui fixera la pertinence ou l'absence de pertinence des idées et des propositions amenées par les autres acteurs de la concertation.

* Voir [Cadrer]

* Voir
[Chercher ses mots]

Il serait cependant faux de dire que chaque intervention, chaque proposition est mise à l'épreuve de la faisabilité. Dans les Contrats de quartier, il est finalement assez rare que les contenus des interventions soient traités, confrontés, éprouvés les uns les autres dans leur grandeur et à travers l'argumentation. Ils sont souvent simplement dits, entendus, enregistrés dans un procès-verbal, et viennent « peupler » l'environnement référentiel des discussions à venir. Celui-ci est généralement saturé de références à la « ville technique et fonctionnelle »²⁶, les experts urbanistes représentant des acteurs particulièrement prégnants dans le processus de concertation. En effet le Contrat de quartier est avant tout programmé pour produire du logement et des équipements viables, à rénover et à construire. La prégnance de cette définition de la « ville technique et fonctionnelle » n'impose pas seulement un registre de préoccupations particulier aux dépens des autres, mais également un certain type de rapport entre les différents participants et un certain type d'expérience démocratique. Comme le disent Michel Callon et ses collègues, « *en choisissant un état du monde possible, on choisit non seulement les entités avec lesquelles on décide de vivre, mais également le type d'histoire qu'on est prêt à partager avec elles* »²⁷.

Dans les Contrats de quartier, une concertation centrée sur le thème de la création et de la rénovation de logements prépare à « un type d'histoire » collective dans lequel la grande majorité des participants citoyens peine à trouver sa place, ce qu'explique une déléguée des habitants dans l'extrait d'entretien suivant :

Extrait d'entretien :

Il y a vraiment des gens qui ont une priorité par rapport à leur quartier... On a le droit d'avoir une priorité qui ne soit pas forcément, par exemple, le logement. Parfois j'ai l'impression que je dois me culpabiliser parce que ce n'est pas ma priorité à moi le logement, ou en tout cas dans la forme que ça prend ici dans la CLDI, parce que je sens que c'est une forme complètement cadencée. Si c'est pour identifier « x » bâtiments qui vont être aménagés par la commune ou en collaboration avec des privés, qu'est-ce que toi, extérieur, tu as à dire et à avoir comme opinion par rapport à ça ? En soi, oui, c'est une bonne idée de créer du logement abordable dans le quartier, pour qu'il y ait une proportion raisonnable de logements sociaux... Mais pour décider de ça, je dirais qu'il n'y a aucune créativité, il n'y a aucun besoin d'apport de quelqu'un d'extérieur. Des types de dossiers tels que ceux-là relèvent de l'administration du logement bien comprise. Qu'on fasse des sondages ou des prises d'opinions des gens qui habitent directement à proximité, c'est bien, mais en tant qu'habitante d'une rue qui se trouve super loin du logement dont on parle, moi j'ai pas grand chose à dire là-dessus. Par contre, quand on commence à parler de questions qui sont plus transversales comme ce thème de la mobilité ou des places publiques, là, oui, j'ai plus de choses à dire.

Le volume et la structure du référentiel (la dimension du *quoi?*) dépend bien sûr de la contrainte programmatique posée par les textes réglementaires, mais également des catégories d'acteurs effectivement présentes dans le processus de concertation (la dimension du *qui?*). Nous l'avons vu, certains acteurs prégnants, comme les experts techniques du bureau d'études, tendent à poser certains thèmes et certains modes de traitement de la ville, des thèmes et modes de traitement ressortant du « domaine » de ces acteurs qui assument à leur égard un rôle de spécialistes (voir figure 7). Il faut alors noter que, si l'arrivée de tels acteurs spécialistes s'accompagne de la constitution d'un domaine technique difficilement accessible aux acteurs non spécialistes, leur départ – momentané ou prolongé – du processus de concertation a parfois l'effet inverse de délester les discussions de ces références technico-fonctionnelles et de faire de la place à l'expression d'autres thèmes et d'autres types de rapport à la ville et à sa revitalisation. Dans l'un ou l'autre Contrat de quartier, les réunions données en l'absence d'experts ont ainsi vu le retour de débats concernant les dimensions « esthétiques », « domestiques » (famille, vieillesse, enfance...) ou « écologiques » de la ville, et par la même occasion, le retour des acteurs citoyens pour lesquels ces registres étaient à la fois plus signifiants et plus familiers.

Il faut aussi dire un mot des réactions possibles pour les citoyens et représentants d'associations s'exprimant en réunion sur des questions définies par le cadre du Contrat de quartier comme non pertinentes. Ceux-ci, rappelés à l'ordre par les efforts de recadrage de l'équipe communale ou des experts du bureau d'études, peuvent parfois ressentir de la déception, baisser les bras et quitter le processus de concertation. Ces thèmes et ces

façons de voir la ville qui leur paraissent importants n'ont apparemment pas leur place dans le Contrat de quartier et par ailleurs ils ne ressentent pas suffisamment de motivation ni de compétence pour traiter des thèmes qui leur sont proposés.

Une autre possibilité est de voir des acteurs insister et se mobiliser durablement autour de thématiques pourtant définies comme non pertinentes. Ils se posent alors en activistes motivés par un thème bien particulier dont ils font leur cause (la sécurité, l'écologie, la mobilité, l'éducation...). Ils cherchent à attirer l'attention publique sur la cause qu'ils soutiennent, voire à proposer de réformer le Contrat de quartier et son référentiel. Pour ces participants, *un autre Contrat de quartier est possible*, certains allant travailler de leur côté, seuls ou collectivement, sur des contre-propositions ou même des contre-programmes. Un exemple d'intervention allant en ce sens : « *Pourquoi dans ces circonstances ne pas faire les Don Quichotte ? Y a rien sur la politique de l'eau ! C'est impossible au 21ème siècle !* »

Enfin, en alternative à des réactions de défection et de subversion, on peut voir certains acteurs tenter modestement de s'approprier le référentiel et le langage du Contrat de quartier à travers une dynamique d'apprentissage faite d'essais et d'erreurs *. Lorsqu'il ne leur est pas possible de placer au centre de la discussion leur thème de prédilection ou de représenter les enjeux qui leur sont les plus chers, les participants peuvent s'efforcer de « jouer le jeu proposé » et prendre le temps de se familiariser avec des références et des objets plus directement pertinents.

* Voir
[S'expérimenter]

Nadia, 33 ans

Fille de parents immigrés marocains, Nadia est née dans le quartier où elle vit encore aujourd'hui. Mère de trois enfants, institutrice, elle est pour l'instant fort déçue de ce qui a pu être fait pour les enfants dans sa commune. Lorsqu'elle apprend que la construction d'une crèche est à l'étude dans le Contrat de quartier du périmètre où elle habite, elle rejoint la CLDI. Elle est là pour donner son avis sur « des sujets qui la concernent vraiment », c'est-à-dire tout ce qui touche aux enfants, à l'éducation, tout ce qui touche également à son quartier qu'elle limite sur la carte à sa rue. A sa rue, pas à son trottoir comme certains, à qui elle reproche d'avoir insisté en réunion, avec un « langage trop fort », sur « des petites choses égoïstes ». A ce qu'on lui avait dit, « la participation c'était tout beau ». Elle avoue être un peu « refroidie » et se sent parfois seule dans une CLDI où elle est l'unique habitante à se présenter régulièrement. Bien souvent l'ordre du jour « ne la concerne pas directement », mais elle s'y rend quand même et tente de trouver de l'intérêt dans les thématiques proposées. Nadia n'a pas beaucoup de disponibilités avec un emploi à plein temps et trois enfants à charge. Cependant, il est important pour elle de faire acte de présence pour que, le moment venu, elle puisse intervenir « sans se gêner ». Selon elle, l'éducation est la grande absente des conversations en CLDI.



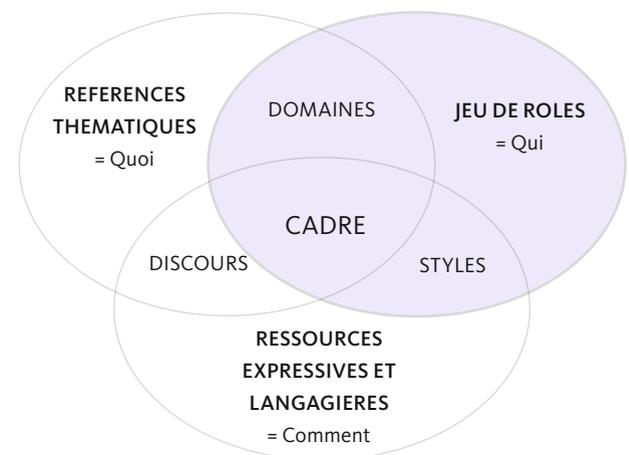
07

TENIR SON RÔLE

Lors d'une réunion publique Contrat de quartier, le fait qu'une intervention soit heureuse ou malheureuse ne dépend pas seulement de la pertinence de son contenu, de son adéquation à un registre de préoccupations légitime. En effet, en prenant la parole, le locuteur ne met pas seulement les pieds dans un monde de références et d'enjeux urbains, mais dans un espace de relations interpersonnelles et de relations de rôles. Un espace qui distribue des places, et dans lequel les individus s'insèrent comme autant d'« unités de participation » interdépendantes²⁸. Pour être acceptable et efficace, une intervention doit donc montrer, en plus d'une pertinence référentielle, une *pertinence interactionnelle*²⁹. Cela signifie que le locuteur doit faire preuve de justesse dans ses prises de parole, en n'affichant pas un rôle ou une position que les autres ne sont pas prêts à lui reconnaître, et inversement, en n'attribuant pas à ses interlocuteurs des rôles trop éloignés de ceux qu'ils prétendent tenir. Cette compétence ne peut se limiter à la seule considération absolue du statut des différents partenaires en présence (élus communaux, représentants du bureau d'études, fonctionnaires régionaux, représentants d'association, délégués des habitants). La question des relations de rôles, comme dimension contextuelle de l'engagement et de la prise de parole, demande au contraire d'être étudiée à partir de situations concrètes.

A chaque activité située correspond une configuration de places, un jeu de rôles spécifique. Le statut propre à chacun des participants est certes une donnée importante des jeux de rôles auxquels ils se livrent, mais ce qui nous intéresse véritablement, c'est la façon dont les participants exercent et formulent ce statut dans des occasions toujours particulières, « *une performance heureuse [étant] le fait d'une position dans un jeu de circonstances plus que d'un statut dans un système de légitimation* »³⁰.

fig. 8



Une telle approche contextuelle accentue l'indétermination et la réversibilité des rapports de rôles : ceux-ci ne sont pas établis une fois pour toutes. Ainsi, par exemple, à travers la Région bruxelloise et les différents Contrats de quartier, chacun des bourgmestres présidant une commission participative a sa manière de formuler son statut de chef de la commune dans un ensemble de conduites en réunion, à travers un « style » propre – nous y reviendrons ^{*}. Certains sont de toutes les conversations, omniprésents, d'autres sont au contraire extrêmement silencieux et effacés. Mieux, un même bourgmestre, en fonction des activités et des phases de la concertation, peut développer un répertoire de rôles contrastés. Il peut être tour à tour l'« hôte » accueillant solennellement les différents participants en début de réunion, le « blagueur » multipliant les interventions humoristiques, le « figurant » introduisant rapidement le chef de projet et les représentants du bureau d'études avant de leur laisser la parole, l'« arbitre » des délibérations, le « dilettante » pas bien au fait de ses dossiers, le « maître » usant d'arguments d'autorité, l'« absent » remarqué, etc. La relation politique développée dans les assemblées participatives du Contrat de quartier est ainsi animée par « une dynamique de production d'acteurs individuels et collectifs, dont l'identité n'est pas totalement établie à l'avance, mais se module au cours de leurs interventions et de leurs interactions »³¹.

Autre exemple témoignant de la production des rôles et de leur vulnérabilité : la personne désignée officiellement comme expert urbaniste ne conserve son rôle d'expert urbaniste qu'à travers l'enchaînement correct de conduites attestant d'une telle expertise, comme une attitude distanciée et indépendante, un propos cohérent et assuré, un recours à des instruments d'objectivation (plans, ordinateurs, textes réglementaires, archives, statistiques...). S'il faillit à ces conduites, l'intéressé peut se voir retirer son « étiquette » d'expert. S'il en a toujours le statut officiel, il n'en remplit plus pour autant le rôle aux yeux des partenaires de l'interaction.

Si des acteurs comme les élus ou les experts peuvent échouer à remplir le rôle auquel ils prétendent – et à cette occasion se trouver interrogés dans la légitimité de leur statut –, leur assise institutionnelle limite généralement ce risque. Ils peuvent en effet, en tant qu'acteurs institués, se reposer sur une habitude et un savoir-faire éprouvés, sur des répertoires de rôles relativement établis et codifiés. *Il n'en va pas tout à fait de même pour les nouveaux acteurs politiques et les nouveaux statuts que crée le processus participatif du Contrat de quartier.* Davantage que les élus et les experts, ces nouveaux acteurs politiques sont tenus de s'inventer un rôle et une place autour de la table de la concertation. C'est le cas, par exemple, du chef de projet du Contrat de quartier qui doit se composer un rôle à l'interface de celui de l' élu et de l'expert urbaniste, tout en empruntant aux répertoires de l'« animateur », du « médiateur », du « manager », du « fonctionnaire », du « secrétaire », etc.

^{*} Voir
[Chercher ses mots]

* Voir
[S'expérimenter]

C'est encore davantage le cas, évidemment, pour les délégués des habitants, attendus comme les nouveaux protagonistes de la démocratie locale, mais qui se trouvent souvent dépourvus de références claires quant au statut qui leur est donné et au(x) rôle(s) qu'ils peuvent ou ne peuvent pas assumer. La production d'un rôle acceptable de « délégué des habitants » relève alors pour eux d'un processus radicalement *expérimental*. Seul repère établi : les textes réglementaires du Contrat de quartier leur prescrivent un « rôle consultatif », une « compétence d'avis ». Comment les délégués des habitants embarqués

dans le processus de concertation du Contrat de quartier découvrent-ils alors leur rôle ? Comme tout processus d'apprentissage, la *carrière* des délégués des habitants se fait par essais et erreurs, à travers l'expérimentation et la découverte de positions tenables et, plus souvent, de *positions intenable*s. Comme nous le verrons en détail par la suite *, leurs efforts consistent souvent à voyager continûment entre une série de telles positions intenable

s, ce qui peut occasionner de la frustration, comme dans l'extrait ci-dessous.

Extrait de réunion

Chef de projet : Cela, ce n'est pas moi qui vais le définir et ce n'est pas nous qui allons le définir ici... Non, ça je pense, que c'est, justement, le bureau d'études auquel on confie cette enquête qui doit le définir. Et pas nous, ici, *quidams*...

Habitant :

Qu'est-ce que... ça veut dire quoi, ça « quidam » ?

[*Un brouhaha s'élève*]

Chef de projet :

C'est nous, ici, qui ne sommes pas euh...

Habitant [*visiblement irrité*] :

Ce n'est jamais très... très accueillant quand on dit « quidam ». Alors, c'est quoi un « quidam » ?

Chef de projet :

Enfin monsieur, s'il vous plait, ne prenez pas la mouche comme ça pour un mot...

La menée des activités de la concertation publique nécessitant une certaine différenciation des rôles, la quête des participants citoyens doit les mener, en respectant les prérogatives des autres rôles en présence, à trouver une place inoccupée, à endosser un rôle disponible... ou à se taire. Pas question qu'ils fassent intrusion dans le registre de l' élu ou qu'ils envahissent le domaine de l'expert. A la différence d'un expert qui, n'honorant pas son statut, serait simplement qualifié d'« incompétent », le manque de pertinence interactionnelle amenant un délégué des habitants à « jouer à l'expert urbaniste » occasionnerait une faute d'un autre ordre : l'« impertinence », voire ce que le sociologue américain Erving Goffman a appelé la « folie de place »³², cette incompétence toute particulière consistant à ne pas être capable de *rester à sa place*. Le problème du délégué des habitants réside donc dans le fait que le rôle actif qu'il lui est loisible d'endosser en réunion échappe à toute tentative de codification. Il ne peut jamais *camper* un rôle, *s'asseoir* sereinement sur un statut. Davantage que l' élu ou pour l'expert, celui qui joue le rôle du délégué habitant « doit se conformer à ce qu'il croit être les attentes d'autrui relatives à la manière dont il doit être rempli »³³. Parmi ces « spécialistes illégitimes », on compte bien sûr ceux qui tendent à s'appropriier le registre ou le domaine des spécialistes officiels (élus, experts du bureau d'études, fonctionnaires, invités), mais aussi ceux qui revendiquent une spécialité jugée non pertinente dans le cadre du Contrat de quartier (c'est le cas par exemple des poètes, des artistes, des musiciens,...). De manière générale, il est donc extrêmement difficile à des délégués des habitants de faire valoir des compétences particulières et une certaine spécialité. Bien que les élus, les chefs de projet et nombre de sociologues ne cessent de flatter le « savoir-faire des habitants » et les présentent ceux-ci comme des « experts

de leur quartier », dans les circonstances des réunions publiques des Contrats de quartier, les délégués des habitants apparaissent comme *les seuls experts sans spécialité*, ce qui n'est pas la moindre des contradictions. Aux yeux des organisateurs de la participation, toute spécialité annoncée, voire toute caractéristique singulière trop affirmée (être *trop soi*), transforme le délégué des habitants en « citoyen spécial » et le met, pour ainsi dire, *hors jeu* : il n'est plus tout à fait le citoyen ordinaire que l'on attend qu'il soit.

Cette « règle d'ordinarité » fait partie des règles pratiques qui modèlent le rôle du délégué des habitants. Celles-ci lui sont en partie enseignées, dictées, rappelées par les personnes en charge du processus participatif (les élus, les urbanistes, le chef de projet) qui, comme nous l'avons déjà remarqué, doivent constamment éclaircir le cadre de l'activité et le jeu de rôles qui va avec : « *Rappelez-vous que vous parlez avant tout en tant que citoyen et pour le bénéfice du quartier en général* », « *J'insiste sur le rôle de relais devant être joué par les habitants* », « *En tant que représentants des habitants, il faut que vous fassiez le tour de votre quartier pour voir ce qui ne va pas* », « *Vous pourrez par la suite nous faire part de votre opinion et de vos questions* », « *Nous sommes bien sûr intéressés par toute information complémentaire que vous pourriez apporter* », etc.

Marco, 32 ans

Marco est professeur de français dans une école secondaire et guitariste dans un groupe de musique. Il vit avec sa femme et sa petite fille dans un appartement qu'ils louent. Il n'est pas spécialement actif dans le quartier et ne se considère pas comme un « super citoyen ». La participation à un Contrat de quartier, pour lui, c'était « l'occasion de voir un peu comment les choses marchent au niveau de la ville et de son organisation », plutôt que pour faire connaître « des idées tranchées ou des revendications précises ». « En n'y connaissant rien en urbanisme, j'aurais bien du mal à dire quelque chose de plus malin qu'un autre », dit-il. Sans être porté par un enjeu particulier, Marco n'en est pas moins assidu en réunion. Il suit le processus depuis le début et veille à « ne pas perdre le fil » même si l'ennui ou l'irritation le gagnent parfois. Il pense qu'« il faut achever ce qu'on a commencé, quitte à ne plus recommencer si on est déçu ». Il voit sa contribution au Contrat de quartier comme une façon modeste de « veiller à une meilleure qualité des actions dans le quartier ». Pour lui, il n'est pas nécessaire d'« en faire des tonnes » pour tenir son rôle dans le Contrat de quartier : « si un certain nombre d'habitants du quartier viennent aux réunions, montrent aux élus qu'ils sont là et qu'ils ne les laisseront pas faire n'importe quoi de leur quartier, c'est déjà ça ». Pour autant, il refuse cette opposition « élu / citoyen » ou « expert / citoyen », et il arrive d'ailleurs qu'il se sente plus proche des élus ou des experts que de certains participants citoyens « qui expriment ce qui leur vient à l'esprit sans tenir compte des contraintes » et en étant « inutilement agressifs » avec les personnes en charge de l'organisation du Contrat de quartier.



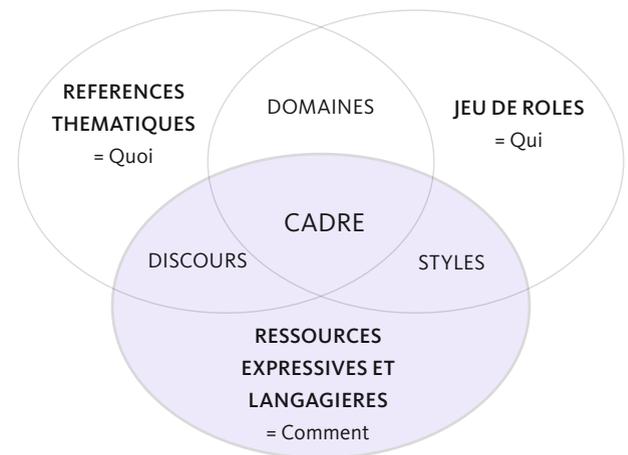
08

CHERCHER SES MOTS

Un troisième niveau de *pertinence* pour les prises de parole dans les réunions publiques concerne directement la façon dont les interventions sont exprimées, mises en mots, en gestes, en formes, bref, en *signes*. Après avoir parlé de « pertinence référentielle » (relative au fait de comprendre ce qui se passe et *de quoi* on parle) et de « pertinence interactionnelle » (comprendre *qui* on est et quel rôle on joue par rapport aux autres partenaires présents), on parlera ici de *pertinence langagière* et de *pertinence expressive* (comprendre *comment* il faut agencer et présenter ses interventions). Cette troisième forme de pertinence est bien sûr intimement associée aux deux autres. En effet, pour une personne décidant de prendre la parole dans une réunion de Contrat de quartier, montrer qu'elle reconnaît le contexte en vigueur en termes de « jeu de références » et en termes de « jeu de rôles », c'est être en mesure d'identifier et de produire un « jeu de signes » approprié : le *langage*, le *code* qui convient. Tout comme il puise dans des univers de références et des répertoires de rôles pré-donnés, institués, le locuteur tend à s'appuyer sur des *ressources langagières et expressives* plus ou moins stabilisées.

Comme le rappelle l'entrelacement des dimensions contextuelles représenté dans notre diagramme, la référence à un ordre de préoccupations ou d'enjeux urbains déterminé est réalisée à travers un certain *discours*, et l'exercice d'un rôle exige un certain *style* expressif approprié. Ce moment de la textualisation, du codage et de l'expressivité est décisif. C'est ce moment qui donne – ou pas – sa pertinence d'ensemble à la performance du participant.

fig. 9



Par exemple, on s'attendra ou on jugera approprié, pour traiter de questions liées à la rénovation d'immeubles de logement (*pertinence référentielle*), au fait qu'un expert urbaniste (*pertinence interactionnelle*) prenne la parole pour un temps relativement long afin de préciser en détail et l'une à la suite de l'autre les différentes contraintes financières, réglementaires et techni-

ques, en s'appuyant pour ce faire sur des chiffres, des textes, des plans, le tout étant organisé et formaté dans un document PowerPoint qu'il parcourt à partir de son ordinateur personnel, et projette sur un écran visible de tous (*pertinence langagière et expressive*). Pour prendre des exemples fictifs un peu extrêmes, de la même manière qu'on n'accepterait moins que n'importe quel participant profane tiré au sort commente un diaporama sur les opérations de rénovation de logement (*absence de pertinence interactionnelle*), ou que l'expert urbaniste présente un Powerpoint de ses photos de famille (*absence de pertinence référentielle*), il apparaîtrait inapproprié que l'expert urbaniste déclame son propos sur les opérations de rénovation de logement avec fougue et passion, ou dans un obscur patois (*absence de pertinence expressive, langagière*). On voit bien ici l'organisation de la pertinence d'ensemble. Celle-ci dépend, en définitive, de la forme langagière et expressive que le participant donne à son intervention, du *comment?*, de *la façon dont il emballe et livre son énoncé*.

Se pose donc la question de la maîtrise de la langue d'usage, généralement le français (c'est évidemment une question importante concernant la participation d'habitants arabophones ou turcophones, mais aussi pour les bruxellois néerlandophones), et plus particulièrement du langage employé dans les processus de concertation traitant de matières urbanistiques. Il s'agit d'appeler les choses par leur nom, et il y a là dans ces processus, et dans le Contrat de quartier, tout un vocabulaire et un jargon spécifiques à intégrer, de nouvelles logiques et de nouvelles catégories à maîtriser.

Extraits de réunion

Une habitante: Quand je vois que mes enfants ne peuvent pas utiliser ce *parc* qui est à deux minutes de chez moi

La présidente de la CLDI: Ce n'est pas un parc. Techniquement, c'est un *espace de jeu*...

Un habitant: On pourrait faire passer cette opération *en volet 2* peut-être...

Le coordinateur du Contrat de quartier: Non on ne peut pas dans ce cas-ci

L'habitant: Ah oui? Parce que je pensais que le *volet 2*....

Le coordinateur: Non, ça n'a rien à voir.

Le coordinateur du Contrat de quartier: Pour cette opération-là, ce sera un financement SPFMT.

Un habitant: Oui mais justement, le SPFF..., le SPMF... euh, le comment encore? !

[*éclats de rire*]

Faciliter ce rapport au langage pour les participants « profanes » passe par la distribution d'une documentation explicative, de glossaires, de procès-verbaux, de plans, etc. Sans ce genre de document (qu'il faut encore avoir le temps et la motivation de lire) et sans une participation assidue aux réunions du processus de concertation, les participants habitants n'auraient que très peu de *prise* sur ce qui s'y dit, sur les projets, les objets, les lieux, les acteurs, les mesures ou les réglementations dont il est question au fil des discussions. Notons que cela peut être le cas dans les Contrats de quartier de certaines communes, où la documentation est si mince, les cartes si confuses et les tableaux de chiffres si illisibles qu'il est pratiquement impossible aux délégués des habitants d'exercer leur « rôle d'avis ».

Si des documents de qualité, de bonnes cartes et des présentations claires créent une base élémentaire au savoir partagé, il faut encore pouvoir compter sur la capacité des habitants à manipuler et à se servir de tels appuis documentaires et matériels. Une telle compétence est constamment sollicitée en réunion. Il faut en effet à tout moment pouvoir prendre la parole en référence à des lieux représentés sur des cartes, pouvoir lire à voix haute des extraits de texte, citer des noms, des dates, des chiffres de mémoire, et agencer cela dans un propos suffisamment « ordinaire » pour qu'il ne puisse être confondu avec celui de l'expert urbaniste, par exemple.

On touche ici à un autre aspect périlleux de la prise de parole citoyenne en réunion : si on attend du citoyen qu'il maîtrise raisonnablement le vocabulaire technique, administratif et juridique du Contrat de quartier, les organisateurs de la concertation ne leur demandent pas pour autant de « se prendre pour des experts ». S'ils doivent pouvoir comprendre et user discrètement de ce nouveau vocabulaire, ils doivent veiller à ne pas le faire en *singeant* le style de l'expert ou en développant de trop forts accents techniciens. Cette notion d'« accent » permet d'éclaircir encore un peu plus le propos³⁴. Lorsque qu'un francophone – en plein apprentissage de l'anglais – s'exprime en anglais en présence d'anglophones, il est susceptible de commettre deux erreurs typiques. La première erreur consiste à produire des phrases en anglais tout en conservant strictement un accent et un style d'énonciation francophone. L'autre erreur typique consiste, pour la personne, à exagérer sa maîtrise de ce qu'elle pense être un accent anglais (britannique, américain...) sans pour autant parvenir à convaincre ses interlocuteurs anglophones, voire à se faire comprendre d'eux. De même, on remarque que jusqu'à aujourd'hui, dans les Contrats de quartier, il est souvent inefficace pour de simples citoyens de tenter de *plagier* la parole des experts urbanistes, de chercher à les interpeller sur leur propre « terrain » et avec leurs propres ressources langagières et expressives.

Comme la personne qui voudrait s'exprimer en anglais de manière compétente doit éviter deux types d'erreur extrêmes en produisant un accent un peu *bricolé et composite*, l'expression de citoyens profanes sur des matières techniques passe par ce type de *compromis*, par une forme d'« engagement distancié » à l'égard de ce monde technique. Par exemple, quand un habitant dit « *dans le quartier, le marché est un 'pôle d'attraction' important qui pousse les gens à passer des 'barrières urbaines', comme vous dites. Peut-être pourrait-on s'y intéresser?* », il produit ce type d'« engagement distancié » qui sied au rôle de participant citoyen, il met les pieds discrètement et modestement dans la discussion en laissant en définitive aux experts du bureau d'études la *propriété* des éléments discursifs « pôle d'attraction » et « barrières urbaines ». Je ne suis pas ici en train de dire que ces formes d'engagement *polies et disciplinées* sont toujours souhaitables pour les citoyens, ni qu'il s'agit en soi d'un horizon pour la démocratie participative de demain. Simplement, à titre descriptif, ce type d'intervention s'avère *efficace* pour les participants citoyens, dans les Contrats de quartier tels que nous les connaissons aujourd'hui.

Dans une visée plus prospective, si l'on ne se satisfait pas de cette restriction des citoyens à des formes d'engagement excessivement polies et disciplinées, la question devient donc : comment est-il possible pour des participants présents en tant que simples habitants et en tant que non spécialistes, des personnes déjà déforçées quant aux références thématiques jugées pertinentes et en déséquilibre quant au rôle qu'elles ont à jouer en réunion, comment donc est-il possible à ces participants de produire, dans un régime de signes approprié, un « discours » et un « style » qui leur serait reconnu – *un langage et une forme d'expression bien à eux*? On remarque que des participants citoyens, à qui l'on a à l'occasion reproché de trop singer l'expert ou d'imiter l'élu, peuvent chercher, toujours expérimentalement, des formes d'expression propres à la place qui leur est accordée autour de la table. Ici aussi, ces tentatives s'avèrent problématiques et souvent infructueuses. C'est évidemment le cas quand un habitant abandonne tout effort d'engagement vis-à-vis de l'objet, de sophistication et d'argumentation pour se réfugier dans la dénonciation et la simplification excessive.

Extrait de réunion

Une habitante: Moi, j'ai une autre version. *Je propose de dire les choses d'une autre manière, c'est-à-dire que, à mes yeux, à titre totalement personnel, je dirais autrement, je dirais qu'on considère... je considère que ce projet et le budget dépensé, c'est totalement ridicule, inacceptable!*

* Voir
[S'expérimenter]

Mais la recherche d'une *prise de parole propre* au citoyen est tout aussi problématique quand elle aboutit à des discours trop imagés ou trop élaborés. Ainsi, des acteurs communaux peuvent s'offusquer ci et là d'entendre un délégué des habitants évoquer des questions civiques en utilisant des « *métaphores* » sur un ton « *semi-lyrique* », s'opposer à ce qu'une déléguée des habitants mélange questions urbanistiques et « *discours sociologique* ». De manière générale, il est donc particulièrement difficile aux participants citoyens de « discourir » sur le quartier. C'est que leurs partenaires élus, urbanistes ou, dans certains cas, associatifs ne leur reconnaissent généralement pas la compétence de développer des propos symboli-

sants, des discours intégrés; ils ne leur accordent pas le privilège de présenter les choses sur un mode déclaratif, d'affirmer des vérités sur le quartier et sur la ville. En fixant de manière assez nette les références, les rôles et les langages pertinents, et en écartant les références, les rôles et les langages non pertinents, le programme du Contrat de quartier et les personnes en charge de ce programme semblent inviter les délégués des habitants à *bredouiller* constamment, à *chercher leurs mots* indéfiniment. Nous verrons toutefois plus loin * comment les plus persévérants parviennent à trouver le moyen de stabiliser un *langage à eux*, acceptable et performant.

Eliane, 55 ans

Eliane vit seule, locataire d'un logement social insalubre. L'étroitesse de la surface habitable, l'absence d'un petit confort et la vétusté de l'immeuble ont amené Eliane et une partie des locataires sociaux de sa rue à former un comité afin d'émettre certaines revendications. Elle aime ce quartier qu'elle habite depuis 25 ans, « malgré tout ce qui se passe point de vue insécurité ». Celui-ci est d'ailleurs en passe d'être rénové, projet dans lequel elle place beaucoup d'espoir et qu'elle envisage avec le plus grand optimisme. Elle veut rester dans ce lieu qui a vu grandir ses enfants, où elle a son club des retraités, son groupe de prière. Elle se plaît à vivre parmi les gens simples, qui ne « font pas de chichis », peu importe leur couleur de peau. Elle prend la vie, souvent difficile, avec philosophie et humour; pour elle, la « gentillesse engendre la gentillesse: je dis bonjour Monsieur, on me dit bonjour Madame ». En CLDI, Eliane représente son comité de locataires et « les gens du quartier en général ». Pour autant, elle se tient extrêmement discrète en réunion. Elle dit éprouver de la nervosité à parler dans un micro en réunion « comme ça, devant tout le monde ». C'est qu'en CLDI, « il y a quand même le bourgmestre, les échevins, les gens de la Région,... du beau monde... des gens importants, quoi. » Elle continue: « Moi, là-dedans... heu... tu comprends. Alors, ce que je fais, c'est que souvent je dis avant la réunion tout ce que j'ai à dire à Madame la chef de projet, qui fait parvenir après. Comme ça, je suis tranquille! »



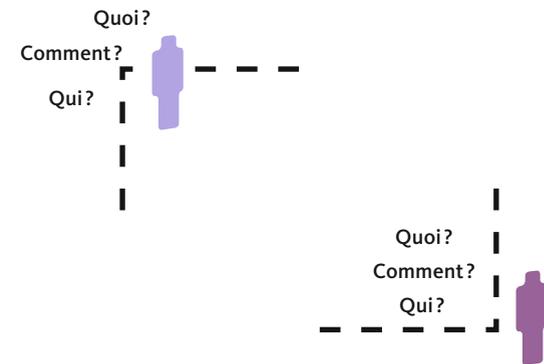
09

SUIVRE

Dans les réunions des Contrats de quartier, il est particulièrement difficile pour les délégués des habitants de saisir le référentiel exact de la discussion (dimension du *quoi?*), d'y jouer un rôle actif déterminé (dimension du *qui?*), et de pratiquer les langages et les styles expressifs qui conviennent (dimension du *comment?*). Ici, le problème n'est pas tant l'incapacité des citoyens à traiter de tel ou tel thème, à jouer tel ou tel rôle ou à s'exprimer de telle ou telle façon, *dans l'absolu*; mais plutôt le fait que, ce faisant, ils empiètent immédiatement sur les prérogatives d'acteurs institués, des différents professionnels et spécialistes présents en réunion (tantôt l'élu, tantôt l'urbaniste, tantôt le fonctionnaire ou l'acteur associatif spécialisé). Quand je disais précédemment que, dans le cadre des Contrats de quartier, les engagements des citoyens devaient être considérés comme des *réponses* et des réactions plus ou moins ajustées à des formes de sollicitation *, je voulais aussi attirer l'attention sur le fait qu'en se rendant en CLDI, ces participants citoyens jouent à l'extérieur, sur le terrain de l'autre, et en même temps sur le fait qu'ils ont toujours, au moment de leur prise de parole, *un coup de retard sur l'autre*. Ces métaphores empruntées à l'univers des jeux sont approximatives, mais elles permettent d'introduire notre propos sans tarder. Celui-ci consiste à dire qu'étant donné cette sorte de handicap caractéristique de la position du citoyen en CLDI, la solution consiste, pour les délégués des habitants, à être particulièrement attentifs, à s'accrocher, à rester dans le coup, à suivre.

* Voir [Répondre]

fig. 10



Afin d'illustrer plus clairement l'importance de telles « compétences à suivre »³⁵ pour les participants citoyens engagés dans un processus participatif, tournons-nous vers l'image de la **figure 10**, qui schématise la rencontre de deux types d'acteurs. Dans ce dessin est établie une distinction entre ce que peut signifier « être compétent » pour *les acteurs les plus institués* du Contrat de quartier (symbolisés par le point bleu en haut à gauche), et ce que peut signifier « être compétent » pour *les acteurs les moins institués* (en bas à droite).

D'un côté pour ces acteurs spécialistes *qui sollicitent* et de l'autre pour ces acteurs non spécialistes *qui répondent*. Le dessin nous suggère ceci : les acteurs les plus institués des politiques urbaines (les élus, les experts urbanistes et les fonctionnaires spécialisés) peuvent *asseoir* leur performance sur la maîtrise d'un référentiel, d'un rôle clairement déterminé, d'un discours et d'un style consacrés. Ils peuvent se reposer sur certaines dispositions d'arrière-plan. Ce n'est pas le cas de ces acteurs moins bien installés que sont les délégués des habitants. Si, en réunion, les professionnels de la politique et les spécialistes de la ville peuvent *s'adosser* à certaines dispositions stables qui les soutiendraient, en quelque sorte, *de derrière* (ce que suggère le fait que sur le dessin le cadre est placé *derrière eux*), les participants citoyens doivent, en ce qui les concerne, faire usage d'éléments de signification circulant dans le flux des interactions et des conversations, défilant continûment devant leur nez, devant eux. Ils ne peuvent pas véritablement s'assurer des dimensions contextuelles de la concertation (*ses qui?*, *ses quoi?* et *ses comment?*) puisqu'ils les découvrent au fur et à mesure et les reconstituent petit bout par petit bout, toujours partiellement, à partir de bribes attrapées au vol, au cours des discussions. Ils dépendent donc particulièrement du jeu conduit par les acteurs institués, ce jeu qui leur offre les prises nécessaires. Assise plus ou moins stable, d'un côté; *prises* plus ou moins précaires, de l'autre.

Christine, 35 ans

Licenciée universitaire en sciences économiques, Christine vit dans son quartier depuis dix ans. Elle y a emménagé avec son mari afin de se rapprocher de leur lieu de travail commun, une ASBL liée à ATD Quart-monde. Mère de trois jeunes enfants, elle ne travaille plus pour l'instant, mais continue cependant à œuvrer comme bénévole dans une Maison médicale. Pour elle, la CLDI était l'occasion de « participer de manière plus large à un mieux vivre », même si elle n'avait pas d'idées précises ni de revendications particulières à formuler. Dès le début, elle prend son engagement très au sérieux, tente d'établir des contacts avec les autres habitants de la CLDI, se tient au courant des dossiers, se monte assidue aux réunions. Dans ces conditions inhabituelles où elle est amenée à discuter sur des questions très techniques, elle essaie de « faire profil bas » sans pour autant « dire 'amen!' à tout ce que propose la commune ». Cependant, elle en vient à « décrocher ». Elle ne reçoit pas les informations nécessaires, ou les reçoit trop tard, et n'a pas le temps, avec trois enfants, de se déplacer à la commune pour continuer à consulter des dossiers. Elle manque quelques réunions de CLDI. Lors de son retour en CLDI, elle ne comprend plus les projets. Elle a, dit-elle, « loupé un épisode » et se sent à présent « perdue par rapport au reste des participants » qui eux, par contre, « ont l'air au courant de tout sur tout ».

Si la position de participant citoyen en CLDI est à coup sûr fragile, vulnérable, certains délégués des habitants parviennent néanmoins à en tirer le meilleur parti. En effet, le fait d'être tenu de rester particulièrement en éveil, aux aguets (et de se montrer particulièrement *attentif à l'autre*) peut devenir une force et l'arme d'une critique. Ainsi, certains habitants pourront insister sur les efforts qu'ils ont dû fournir, l'énergie qu'ils ont dépensée et en demander autant de la part des personnes en charge. Par exemple, un participant particulièrement régulier, n'ayant pas manqué une seule réunion en un an pourra légitimement s'offusquer de l'absence chronique de tel ou tel autre acteur. Le cas échéant, les habitants capables de montrer *qu'ils ont joué le jeu* pourront affirmer que ce n'est pas le cas de tout le monde. Ils pourront souligner dans le comportement de certains un manque d'*attention*, de *sérieux* et de *disponibilité* à leur égard, et y pointer des formes d'impolitesse et d'incivilité. En assumant discrètement une posture d'*acteur faible* ³⁶ des politiques urbaines, le citoyen met donc de son côté l'argument des *civilités ordinaires*; un argument qui peut, jusqu'à un certain point, obliger les acteurs plus institués, et ainsi contraindre le déroulement de la concertation.

Cet argument veut qu'à partir du moment où un ensemble d'acteurs se trouvent *engagés conjointement* dans des espaces de rencontre et dans une aventure collective de longue haleine, ils se trouvent liés par un engagement conjoint et doivent en respecter les règles de base (qu'on pense donc à cette notion forte du « contrat » qui donne son nom au dispositif).

Parmi ces règles de base, on trouve celle voulant que ceux des participants qui sont *réduits à suivre* les autres puissent disposer, au minimum, des *moyens de les suivre*. Cela implique qu'ils aient la possibilité d'assister aux réunions dans de bonnes conditions, qu'on s'adresse à eux dans un langage suffisamment clair mais suffisamment précis, qu'ils aient accès à une documentation de qualité (cartes colorées, légendées...), que soient par exemple rédigés des procès-verbaux rigoureux des réunions, etc. Pour que ces citoyens aient les moyens de suivre *sur des temps plus longs*, le processus de concertation doit de plus pouvoir afficher un maximum de cohérence dans le passage d'une réunion à une autre et dans son phasage d'ensemble.

Particulièrement prompts à remarquer les infractions faites à ces règles du *faire-quelque-chose-ensemble*, certains des délégués des habitants les plus attentifs deviennent les garants de la qualité démocratique et procédurale de la concertation, voire de la qualité des projets urbanistiques qui en découlent. Cette figure de *citoyen procédurier* – qu'il ne faut pas considérer sous un angle péjoratif même si la caricature est toujours possible – est une figure importante et nécessaire au déploiement d'une démocratie participative digne de ce nom.



RE-PRESENTER

Un thème récurrent dans les réflexions sur la démocratie participative est celui de la représentativité et de la représentation des délégués des habitants. Notons qu'il s'agit là de choses sensiblement différentes. Poser la question « les délégués des habitants présents en CLDI sont-ils *représentatifs* de la population du quartier? » ne revient pas à poser la question « Ont-ils la faculté de parler *au nom* de la population du quartier? ». Et poser cette dernière question ne revient pas tout à fait à poser la question « font-ils l'effort de parler *pour le quartier*? ». Trois cas de figure, donc.

Dans un premier cas, *être représentatif* renvoie à un état de chose, à une qualité définie et fixée chez l'individu, en vertu de critères dits « sociologiques ». Dans ce premier cas, un habitant est – ou *n'est pas* – représentatif de la population du quartier selon que son niveau socio-économique, son origine culturelle, son degré d'éducation, son statut d'occupation (...) se rapprochent de moyennes statistiques établies pour l'ensemble de la population du périmètre. Ainsi, avant même d'avoir ouvert la bouche, et quel que soit l'usage qu'il fasse de sa parole en CLDI, un habitant pourra être jugé représentatif ou non en vertu des catégories sociologiques auxquelles il appartient et qui le définissent objectivement aux yeux de ses partenaires¹.

On entendra alors souvent dire, par exemple, que les délégués des habitants présents en CLDI « ne sont pas vraiment représentatifs » de la population du quartier parce qu'ils bénéficient, entre autres choses, d'un « capital social et culturel plus élevé que la moyenne ».

Dans un second cas, la question de la représentation est posée à partir d'une logique de délégation. Un habitant du quartier est habilité à représenter la population du quartier, peut parler *au nom* des autres habitants du quartier tout simplement parce qu'il a été désigné pour le faire (par un vote par exemple). Et s'il a été désigné pour le faire, c'est normalement en vertu de qualités qui le distinguent d'autres habitants du quartier moins indiqués pour cette tâche, en vertu de qualités presque aristocratiques par lesquelles lui, plutôt qu'un autre, a la capacité de s'exprimer sur le bien commun et l'intérêt général³⁷.

On le voit, dans le premier cas, pour être représentatif, il s'agit d'avoir toutes les apparences du citoyen moyen, de lui *ressembler* le plus possible. Dans un second cas, pour être en mesure de représenter les habitants et de parler en leur nom, il faudrait au contraire pouvoir montrer que l'on se *distingue*, par des qualités rares, de la majorité des habitants du quartier.

Dans la première approche – et pour reprendre cet exemple –, « avoir un capital social et culturel plus élevé que la moyenne » est un signe de non-représentativité; dans une seconde approche, « avoir un capital social et culturel plus élevé que la moyenne » est une condition pour représenter l'autre et parler en son nom.

Cette tension est au cœur même du thème classique de la représentation politique, et fait peser des exigences paradoxales sur la réalisation du « gouvernement représentatif ». Ce qui est alors particulièrement étonnant, c'est la manière avec laquelle ces principes du *gouvernement représentatif* ont été repris tels quels pour concevoir puis évaluer les activités d'*assemblées participatives*.

On a tenté – et on tente toujours – de fabriquer de la démocratie participative sur le modèle de la démocratie représentative, de bricoler une démocratie dialogique (X et Y discute de A) à partir des procédures d'une démocratie délégative (X se prononce sur A au nom de Y). Considérons par exemple les termes, tout droit sortis du lexique de la délégation, employés pour nommer ces citoyens actifs en CLDI: « représentants des habitants », « délégués des habitants », etc.

Ces deux premières façons de juger du bien fondé de la présence de tel ou tel habitant du quartier (« est-il représentatif? » et « a-t-il la faculté de parler au nom des autres? ») en CLDI ont en commun une conception essentialiste de la représentation.

Chacune à leur manière, elles nous font croire que la représentativité et la faculté de représenter sont inscrites dans la *nature* de certaines personnes: celles qui ont la propriété de ressembler suffisamment aux autres habitants du quartier ou, au contraire, la propriété de s'en distinguer suffisamment.

Dans les deux cas, la qualité de représentation est définie et fixée *a priori*: peu importe ce que citoyen dira ou fera en CLDI, quelque chose (sa couleur de peau, son niveau de vie, ses diplômes...) le définit de l'extérieur comme représentatif ou non représentatif.

fig. 11

	Objectif	Figure
Etre représentatif	Ressembler à l'habitant moyen; parler comme l'habitant moyen	Le citoyen-échantillon
Représenter	Se distinguer de l'habitant moyen; parler au nom de l'habitant moyen	Le citoyen-délégué
Re-présenter	Rapporter des faits, des propos, des événements à la place d'autres habitants	Le citoyen-enquêteur

Il existe une troisième conception plus pragmatique de ce que «représenter» peut vouloir dire, et qui aura ici ma préférence. Celle-ci ne définit pas la représentativité comme une essence, comme quelque chose que quelqu'un *est* ou *n'est pas*. Elle ne fixe pas la possibilité de représenter les autres habitants du quartier comme une faculté, une propriété, une disposition, comme quelque chose de donné une fois pour toutes que certains *ont* ou que d'autres *n'ont pas*. Elle envisage plutôt la représentation comme une action, comme quelque chose qu'un citoyen en CLDI *fait* ou ne *fait pas*.

* Voir [Enquêter]

La représentation dépend donc d'actes plus ou moins compétents. Ceux-ci ne consistent pas tant à *parler au nom des* habitants du quartier qu'à *parler pour* le quartier, dans les deux sens que peuvent revêtir *parler pour*, à savoir *parler au bénéfice de* et *parler à la place de*.

On pourrait voir une confusion entre un cas où «représenter» consisterait à *parler au nom de* et un autre cas où représenter signifie *parler à la place de*. Il s'agit pourtant de choses différentes, et la différence en question est celle qui distingue un porte-parole d'un enquêteur par exemple *.

Le porte-parole prétend *parler au nom de* ; l'enquêteur produit des éléments qui parlent à *la place de*. L'attitude du citoyen-enquêteur, quand il parle *pour* le quartier, pourrait s'exprimer de la manière suivante : « Je vous rapporte en CLDI certaines réalités du quartier et les propos de certains de ses habitants dans la mesure où ces réalités du quartier ne parlent pas d'eux-mêmes et dans la mesure où ces habitants ne se sont pas eux-mêmes déplacés.

Cependant, ni les réalités du quartier ni ces habitants ne m'ayant pas demandé de le faire, je ne m'exprime pas en leur nom ». Quand, en réunion, le citoyen-délégué clamera : « *Nous les habitants sommes mécontents de ceci et cela* », le citoyen-enquêteur, plus modestement, rapportera : « *Ma voisine Madame X s'inquiète de ceci, tout comme Monsieur Y. Moi-même, j'ai remarqué cela* ». Représenter prend alors un tout autre sens. Il ne s'agit plus de faire disparaître les acteurs particuliers du quartier dans un discours englobant : ce rôle de porte-parole est celui de l'élu ! Il s'agit au contraire de rapporter des faits et de faire apparaître le propos d'autres personnes dans un compte-rendu.

Il s'agit de « re-présenter », c'est-à-dire de *présenter à nouveau*, dans les circonstances d'une réunion publique, ce qui a été *présenté* à la personne une première fois dans d'autres circonstances (en rue, dans un café...).

Parler pour le quartier, cela peut vouloir dire parler en lieu et place des habitants absents de la réunion, comme quand on rapporte les préoccupations que nous ont présentées des voisins, des connaissances, des inconnus, etc.

Mais parler pour le quartier, cela peut aussi signifier parler à *la place du quartier lui-même*, à la place de tous ces êtres, de tous ces objets et de tous ces phénomènes de la vie quotidienne qui, bien sûr, ne parlent pas : parler à *la place* des bébés, à *la place* des animaux, à *la place* des arbres, à *la place* des équipements dégradés, etc. C'est invoquer ces êtres, faire apparaître ces objets et faire exister ces phénomènes dans l'espace démocratique de la CLDI.

Umit, 46 ans

Umit est tourneur-ajusteur. Il a quitté la Turquie à 13 ans avec son frère pour emménager à Bruxelles. Selon lui, il est l'un des premiers Turcs arrivés et le seul à être resté à travers les années dans ce « quartier de passage ». Il se sentait étranger en Turquie et étranger en Belgique à son arrivée, mais aujourd'hui, après une intégration difficile – surtout liée à un apprentissage pénible de la langue française –, il se sent chez lui. Il est propriétaire d'une maison, il a près de lui ses enfants, ses amis. Actif depuis son arrivée en Belgique dans une association sportive communautaire, il intègre une CLDI en 2001. Il se montre optimiste quant aux résultats futurs, de bons changements ayant déjà été apportés. « C'est bien maintenant, là, c'est super... je suis très content. On va continuer comme ça à faire des belles choses ici ! » S'il allait en CLDI, c'était dans un premier temps pour écouter, pour « enregistrer tout ». Il se plaisait alors à rapporter les avancées des différents projets aux gens de son quartier qui ne croient pas au changement. « Ils disent, c'est du rêve, c'est faux... Mais chaque fois, ils voient quelque chose de vraiment fait et ils se disent : Ah ? » De fil en aiguille, Umit a s'est constitué en représentant actif des gens du quartier, des Turcs principalement. « On dirait que moi je suis dans le quartier quelqu'un pour veiller sur eux ! Dès qu'on me demande quelque chose, je dis : ça va, je vais aller leur en parler ! » Il a aujourd'hui dépassé quelque peu sa gêne liée à une difficile maîtrise du français, cela grâce aux organisateurs qui l'« écoutent vraiment » et aux autres partenaires habitants desquels il se sent apprécié.



ENQUETER

Nous l'affirmions dans le point précédent, pour le participant citoyen, trouver une voix à la fois acceptable et performante en CLDI consisterait à y apparaître en «enquêteur modeste»⁸ davantage qu'en représentant ou en porte-parole des habitants du quartier. Puisqu'en réunion il est difficile aux participants citoyens de faire valoir leurs opinions ou de discourir à loisir sur leur quartier, ceux-ci peuvent s'essayer à d'autres formes de parole, plus directement orientées vers la communication de *renseignements*. En rassemblant une série d'indices et de données concernant le quartier, en confectionnant des objets qu'ils soumettront à leurs partenaires, certains participants citoyens se forgent une parole susceptible de peser autrement sur la discussion publique, sur l'orientation donnée au programme de revitalisation et aux différents projets qui le composent. La réalisation de ce rôle d'enquêteur modeste entre bien en tension avec les exercices relevés par les acteurs institués, mais d'une toute autre manière que quand les habitants s'expriment à *sin-*
ger leurs partenaires urbanistes ou élus.

Premièrement, cette activité d'enquête, quand elle est appliquée au quartier lui-même, complète le travail de diagnostic assumé par le bureau d'urbanistes. Si les habitants n'ont pas le bagage scientifique de l'urbaniste, ils ne sont pas dépourvus pour autant de la capacité de mener de petites enquêtes et d'en montrer les résultats. Ils disposent à cet égard d'au moins deux avantages à faire valoir sur le savoir de l'urbaniste: un *poste pérenne* et une *compétence d'usage*. Depuis son poste pérenne de résident du quartier, le participant citoyen a accès à des observations interdites à l'expert (des constats concernant la vie nocturne du quartier pour prendre un exemple clair) et est en capacité de présenter des séries d'observations d'une densité et d'une profondeur temporelle elles aussi étrangères au travail du bureau d'études (pensons ici à ces participants qui font connaître leurs photographies du quartier, à ceux qui inscrivent leurs descriptions dans un carnet, qui pratiquent des comptages de toutes sortes, etc.). La compétence d'usage dont bénéficie l'habitant – en tant qu'usager privilégié de son quartier – pourra elle aussi intéresser les urbanistes, particulièrement dans la phase de définition des projets d'aménagement. Qu'on pense ici – un exemple emprunté à une concertation extérieure aux Contrats de quartier – à la collaboration ayant rassemblé un bureau d'urbanistes et une association de skateurs bruxellois dans la conception d'un *skate park* très réussi au square des Ursulines à Bruxelles-Ville.

La qualité esthétique et architecturale de cet aménagement est en tout point indissociable de sa qualité d'usage, ses concepteurs ayant directement reconnu aux jeunes skateurs un savoir spécifique et s'étant appliqués à incorporer ce savoir dans le projet. Ce savoir tient essentiellement à une « raison pratique » et à un « art de faire » directement *montrable* et donc partageable. Un skateur, pour prendre part à la conception collaborative du *park*, n'a en effet pas besoin de s'engager dans de grands discours sur le *skateboard*, ni même de donner son avis à proprement parler (« je trouve qu'il faudrait dessiner l'espace comme ceci ou comme cela... »). Il peut se contenter, plus prosaïquement, de *décrire* des façons de faire, de donner une idée des sensations recherchées et du type d'obstacles et de dénivelés exigés par la pratique du *skateboard*. En irait-il autrement pour l'aménagement d'espaces publics plus classiques ? Ne retrouve-t-on pas partout une même nécessité de solliciter et de mieux comprendre ces compétences d'usage ?



Ensuite, ce travail d'enquête accessible au citoyen, par lequel il présente ou re-présente des faits dans les circonstances de réunions publiques, peut intervenir dans la recherche d'une chose publique et la composition d'un intérêt général. C'est en tension avec les prérogatives des élus locaux que se place ici le travail d'enquête. Nous l'avons vu, au lieu de clamer devant l'élu, « nous, les habitants du quartier, nous voulons ceci ou cela », les participants citoyens peuvent faire entendre les voix absentes dans leur multiplicité et leur particularité, et endosser pleinement le rôle de relais qui leur a été décerné (à défaut de celui de porte-parole) *. C'est le cas, par exemple, quand quelques-uns d'entre eux se lancent dans une enquête de type « micro-trottoir » et vont prendre eux-mêmes la température dans le quartier au sujet d'un projet d'aménagement controversé, avant de restituer les résultats de cette enquête en groupe de travail ou en CLDI

* Voir
[Re-présenter]

Enfin, ces activités d'enquête peuvent porter directement sur le processus de concertation en lui-même, certains participants citoyens en venant à partager le souci procédural et organisationnel du coordinateur du Contrat de quartier, du chef de projet. Ici, c'est sur les règles du « faire-quelque-chose-ensemble » et sur les possibles transgressions de ces règles que portera l'enquête. De nouveau, pour qu'il y ait enquête, les participants citoyens doivent pouvoir s'appuyer sur des traces, des indices, des documents, des pièces qu'ils pourront produire en réunion afin de prouver ce qu'ils avancent. C'est à cette fin, parmi d'autres, que sont rédigés des procès-verbaux détaillés des réunions. Grâce à ceux-ci, tout acteur peut, au-delà d'une simple impression (du type « il me semble que le processus n'est pas très clair et pas très cohérent »), *se saisir* d'un procès-verbal et *indiquer* clairement aux partenaires présents un vice de procédure par exemple.

Dans les trois cas de figure évoqués, et dans leur relation, respectivement, à l'urbaniste, à l'élu et au chef de projet, l'enquête est pour les participants citoyens un moyen à la fois plus modeste et plus performant de faire valoir une parole dans l'espace de concertation et de pouvoir *dire des vérités*, cela au même titre que ses partenaires plus institués.



S'EXPÉRIMENTER

Dans la plupart des Contrats de quartier que nous avons observés, les participants citoyens, les délégués des habitants se satisfont du rôle qui leur est assigné (faire part d'un avis sur ce qui leur a été présenté, apporter quelques informations complémentaires, poser des questions d'éclaircissement) ou choisissent la sortie et quittent le processus participatif³⁹. Dans le cadre du Contrat de quartier Malibrant à Ixelles, ce ne fut pas le cas. C'est pourquoi cette expérience nous a particulièrement intéressé. Les délégués des habitants affiliés au processus de concertation ont cherché, tout au long de la démarche, à jouer un rôle plus actif et à négocier leur condition de participant citoyen. Cette expérimentation de soi, à travers l'exploration progressive des plis et des potentialités cachées du rôle qui leur était laissé, a d'abord consisté à énoncer une série d'alternatives aux projets de revitalisation urbaine proposés par les élus et les experts, puis, lorsque ces alternatives furent écartées, à faire entendre une critique.

Dans un premier temps donc, sur base d'une évaluation des projets qui leur avaient été exposés par le bureau d'études, les délégués des habitants du Contrat de quartier Malibrant se sont attachés à avancer des alternatives, à présenter de nouvelles possibilités et de nouvelles options à étudier. Au-delà d'un moment de réception de l'information qui leur est présentée, ils prétendent avoir un rôle à jouer en matière de production autonome d'enjeux.

Ces contributions, de la part des délégués des habitants, sont souvent introduites au titre de volontés, d'aspirations (utilisation du verbe « vouloir ») et préfacées par l'utilisation d'expressions irréalistes (formes conditionnelles + « si », « peut-être ») qui permettent de suggérer un changement potentiel d'un domaine de préoccupations à un autre : « *Je voulais peut-être ouvrir une piste...* », « *Je voudrais aussi soulever la problématique des...* », « *Je ne sais pas si c'est faisable, mais je verrais bien...* », « *Si on daignait prêter attention à... , on pourrait...* », « *Imaginons qu'on... ne pourrait-on pas... ?* ». Ces interventions suggèrent l'existence de mondes possibles, invitent à les investir. Ces négociations d'ouverture des possibles sont souvent évacuées du fil des conversations par des renvois au futur (« *C'est ce genre de question qu'on pourra traiter dans les groupes de travail* »). Or, plus le processus avance, plus les réalités et les certitudes du programme s'établissent, et moins ces tentatives de mise en tension des possibles ont prise sur la concertation.

Avec ces séquences de transaction où de « simples habitants » ne se contentent plus de développer une « compétence d'avis » sur des contenus qui leur sont proposés, mais désirent nourrir eux-mêmes la concertation de nouvelles préoccupations et de nouvelles références, on atteint une limite du rôle de délégué des habitants. Ces négociations difficiles autour de la légitimité du « citoyen ordinaire » à proposer de manière autonome vont graduellement laisser place à une parole critique, énoncée « en réaction à ».

C'est principalement à partir d'un tel régime critique que les participants citoyens du Contrat de quartier Malibran ont cherché à travailler leur position dans la seconde partie du processus de concertation. Cela n'alla pas à nouveau sans poser problème. En effet, contrairement à une parole livrant une opinion, et contrairement à une parole suggérant une direction alternative, une parole critique est tenue, pour saper la proposition en réponse à laquelle elle s'exprime, de transcender le point de vue subjectif du locuteur et d'avancer des éléments objectifs, c'est-à-dire des éléments de preuve. A Malibran, trois chemins de la critique, souvent entremêlés, ont été explorés par les délégués des habitants.

Le premier chemin a consisté à remettre en question la qualité technique des projets proposés par le bureau d'études. C'est le cas quand un délégué conteste techniquement le choix des experts de rénover des taudis qui à ses yeux ne sont pas rénovables; c'est le cas également quand une habitante s'en prend à un projet de création d'espace vert en disant qu'étant donné la forte pente du terrain, il ne s'agira pas d'un espace vert mais d'une « piste de ski » (sic.). Ce type d'interventions et les réponses lapidaires qu'elles occasionnent posent le problème d'une critique opérée au sein même d'un « domaine », ici le domaine technique, déjà occupé et maîtrisé par d'autres (les experts urbanistes), et qui reste relativement étranger au locuteur citoyen. Si nous reprenons notre diagramme des cadres d'interprétation *, le rôle du délégué des habitants ne l'expose pas à manipuler à son avantage des références techniques face à l'expert. Ce n'est pas son « domaine ». Lorsqu'il cherche à textualiser ces références dans un langage, il a tendance à bredouiller faute de pouvoir s'appuyer sur le vocabulaire et la grammaire

d'un « discours » technique préétabli. S'il cherche à expérimenter le rôle de l'expert malgré tout, le « style » lui fera défaut. Se pose pour lui le problème de la *discipline*, envisagée comme procédure de régulation du discours⁴⁰ – ici technique – et qui établit des distinctions entre ce qui, au sein même d'un ordre discursif, sonne bien ou mal, vrai ou faux.

En risquant toutes les transgressions grammaticales, un locuteur citoyen peut même se voir taxé de folie, comme cela fut le cas quand, dans une commission de concertation extérieure au Contrat de quartier Malibran, un vieil homme s'oppose à la poursuite des activités de restauration de son voisin en montrant à l'assemblée son « carnet de relevé d'odeurs » (pendant un an, il avait « compté » les odeurs dérangeantes provenant du restaurant de son voisin), ce qui provoque l'hilarité générale. Il est certainement bien difficile de prouver une nuisance olfactive quand l'expertise technique ne reconnaît pas que l'on puisse « compter les odeurs ». Ce cas est intéressant puisque tout récemment des laboratoires de pointe se sont penchés sur la possibilité de relever des odeurs (leur fréquence notamment) à partir d'appareils olfactométriques⁴¹. Avant que ces instruments ne soient mis au point et ne viennent appuyer un propos frappé du sceau de la science, des personnes comme ce monsieur se sont essayées à objectiver ces nuisances, à leur défaveur et en courant le risque de se couvrir de ridicule en public. De manière générale, les prétentions à une critique technique des habitants et des représentants d'associations ont été rapidement évacuées.

* Voir [Comprendre]

* Voir
[Tenir son rôle]

Une seconde voie critique a consisté, pour les participants citoyens du Contrat de quartier Malibran, à accentuer leur rôle public et leur responsabilité de délégués; à faire savoir qu'ils n'étaient pas les seuls à s'opposer aux projets prévus dans le cadre du Contrat de quartier par le bureau d'études et les élus communaux. Cette forme de critique s'appuie sur la relation triangulaire qui associe les interlocuteurs présents en réunion aux personnes absentes, à un « autrui généralisé », aux « habitants du quartier », aux « gens ». Cette légitimité de « délégué des habitants » donnant du poids à leur refus de tel ou tel projet, ils y ont tendu non seulement en réfutant à un niveau individuel toute accusation de nombrilisme (« *Ecoutez, je ne parle pas que pour ma rue...* »; « *Les gens ils en veulent pas de cette histoire d'assesseur* »), mais également, et de manière plus surprenante, en s'appropriant collectivement leur rôle de délégués des habitants et de représentants de la société civile qui, au long des débats, s'est de plus en plus exprimé par un *Nous* (« *Nous, les habitants et les associations, on a essayé de...* »). Comme lors des tentatives visant à exprimer une critique d'ordre technique où ils s'étaient vus éconduits par les experts urbanistes et le chef de projet, en élaborant une critique publique, civique, fondée sur l'intérêt général, les délégués des habitants vont faire intrusion dans le « domaine » des élus communaux, du bourgmestre en particulier, et rencontrer leur résistance directe. Lors d'une réunion particulièrement agitée, le bourgmestre va s'attacher à délégitimer cet élan collectif. Devant l'explosion d'un *Nous* chez les participants citoyens et associatifs du Contrat de quartier, il appelle « à un peu de recul et de modestie » dans l'expression d'« *opinions qui ne sont pas représentatives de l'ensemble des habitants du quartier* ». En s'associant, les acteurs civils locaux ne peuvent prétendre concurrencer les représentants officiels, le Collège

communal; par ailleurs, ils ne sont déjà plus ces « simples habitants » et ces « citoyens ordinaires » auxquels aimerait s'adresser la CLDI *. Celle-ci accueille un agrégat d'individus (« *tout le monde est le bienvenu en CLDI* ») et d'avis personnels; l'organisation d'une parole civile collective y est difficilement reconnue.

Pour ces participants citoyens, une dernière voie critique s'avèrera plus féconde, plus pertinente sur un plan interactionnel, dans la mesure où, en l'exprimant, ces participants empiètent moins directement sur les prérogatives de rôles établis (celui de l'expert urbaniste, celui de l' élu). Cette dernière voie explorera une critique d'ordre *procédural*. Suite à une épreuve de force où ils choisissent de ne pas céder aux demandes de modification du programme, les élus communaux disparaissent durablement de l'espace de concertation, tout comme le bureau d'études. La commission du Contrat de quartier est désormais coupée de toute prise directe sur l'élaboration des projets. Cependant, la vacance créée est utilisée par les participants civils qui en viennent, en occupant la présidence des réunions par exemple, à contrôler un espace de concertation transformé en une sorte de tribunal des incivilités et des vices de procédure. Les participants habitants et associatifs, expérimentant, « *cherchant leur place* »⁴², ont ainsi fini par se constituer en comité de vigilance, garant moral des civilités de base et des règles de l'expérience collective, menant des *enquêtes* et exigeant des autorités qu'elles rendent des comptes.

Parmi les caractéristiques du rôle de l'habitant en réunion, il faut en conclusion insister sur l'*inconfort* fondamental auquel l'expose sa position d'acteur politique faible, émergent et non mandaté, puis sur les nécessaires *apprentissages* que cette position implique.

Dans le contexte d'institutions participatives encore récentes, il n'existe pas de modèles établis pour camper un rôle politique d'habitant. Ce rôle se découvre, se négocie, se conquiert en temps réel, au fil des réunions de concertation, et en forte interdépendance avec les performances des acteurs plus établis de la CLDI que sont le bourgmestre, l'expert technique, etc. Pris dans une série d'injonctions contradictoires, le participant citoyen ne fait que voyager entre une série de positions intenable. D'un côté, la rhétorique du Contrat de quartier l'érige en acteur central; de l'autre, la pratique le réduit à une position périphérique, voire parfois totalement passive. D'un côté, on lui demande d'être concerné par l'avenir du quartier, de l'autre on lui interdit d'agir de manière intéressée. D'un côté, on l'institue en CLDI en représentant des habitants du quartier; de l'autre, on lui signifie qu'il ne représente que lui-même. D'un côté, on le veut jeune et/ou allochtone; de l'autre, on s'attend à ce qu'il maîtrise le français, ainsi que les codes et grammaires de l'expression publique. D'un côté, on l'invite à voir plus loin que le bout de sa rue, à adopter une réflexion d'ensemble sur le quartier; de l'autre, on lui reproche de jouer à l'intellectuel. D'un côté, il est tenu de maîtriser l'important vocabulaire technique et administratif spécialisé intervenant incessamment dans l'élaboration des projets; de l'autre, on l'invite à ne pas se prendre pour un expert architecte. L'idée n'est pas ici de rejeter la faute sur telle autorité communale ou tel bureau d'étude – la figure du

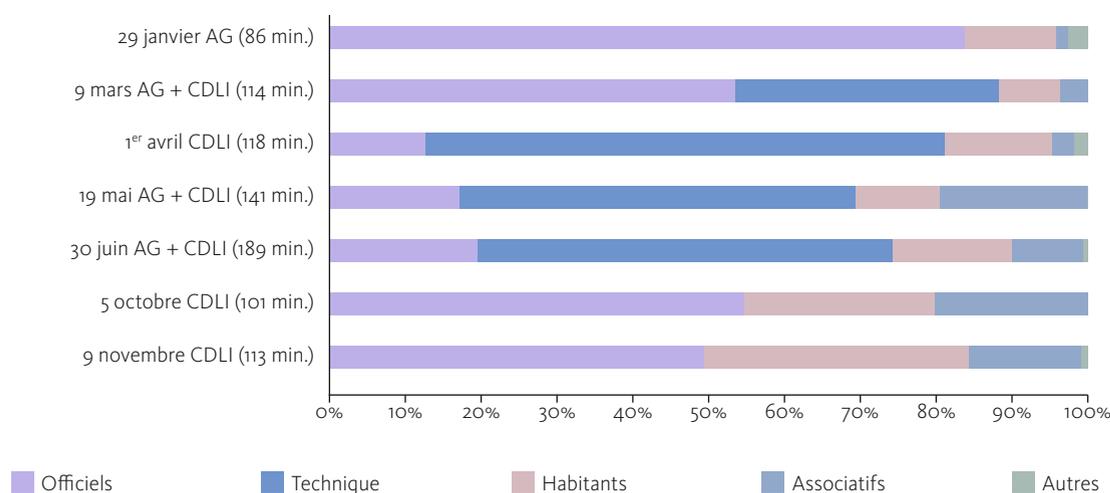
participant citoyen comme acteur politique propositif étant elle-même hautement problématique. L'intention est plutôt d'attirer l'attention sur l'instabilité créatrice dans laquelle évolue ici l'habitant. Jamais défini une fois pour toute, il est sans cesse alerte, prêt à remettre son rôle en question et en chantier suivant les mouvements et positionnements des autres acteurs. Il serait sûrement souhaitable que cette capacité à évoluer dans l'inconfort, à éprouver l'embarras et le risque de la prise de parole – le risque par exemple de perdre la face en public – puisse inspirer d'autres acteurs plus institués.

Evoquer cette situation d'inconfort n'est pas suffisant. En effet, s'expérimenter, pour le participant citoyen, ne revient pas à se débattre de manière incohérente dans l'inconfort que lui réserve l'institution participative. La pratique *répétée* des CLDI et des AG, le fait qu'il ait *régulièrement* à affronter et à dépasser des situations problématiques de toutes sortes lui offrent des possibilités d'apprentissage, de familiarisation et d'évolution. Ces apprentissages portant sur le vocabulaire et la grammaire de la participation nourrissent sa quête d'un rôle et d'une place à tenir. Les termes, souvent utilisés, de « processus » de participation ou de « dynamiques » participatives prennent tout leur sens quand on considère le parcours ou la carrière d'un habitant en CLDI.

Bien sûr, derrière le mot « carrière », on peut voir apparaître un danger, une dérive de plus, auxquels les habitants et les personnes en charge de la participation doivent rester attentifs : la possibilité d'une professionnalisation des participants qui deviendraient en quelque sorte des « citoyens professionnels ». Ainsi, les apprentissages enregistrés à travers la participation ne doivent-ils pas se cristalliser dans des prises de position ou des prises de rôles trop affirmées, mais doivent être remisés et venir nourrir le processus d'expérimentation de soi en assemblée.

Si les apprentissages se constituent à travers l'expérimentation, l'expérimentation elle-même demande certains apprentissages. Il peut s'agir, par exemple, d'apprendre à prendre la parole, à oser développer des prises de parole plus fréquentes et pesant davantage sur l'espace de discussion. Si l'on s'appuie à nouveau sur l'exemple que nous offre le processus de concertation du Contrat de quartier Malibran, on constatera, sur la figure 12, que les temps de parole en réunion CLDI des participants citoyens et associatifs n'ont cessé de croître au fil des réunions, relativement aux temps de parole de leurs partenaires experts et élus, créant petit à petit les conditions nécessaires au dialogue et à la découverte d'un rôle à jouer – ici un rôle critique.

fig. 12 Répartition du temps de parole selon la catégorie d'intervenants
(Contrat de quartier Malibran, Ixelles, 2004)



Notes

¹ Jean-Louis GENARD, 1999, *La grammaire de la responsabilité*, Paris, Editions du Cerf.

² Mathieu Berger, 2008, « Répondre en citoyen ordinaire. Pour une étude ethnopragmatique des compétences profanes », *Tracés*, n°15, Lyon.

³ Voir notamment : Jean-Louis Genard, 2007, « Capacités et capacitation. Une nouvelle orientation des politiques publiques? », in Fabrizio Cantelli et Jean-Louis Genard, éd, *Action publique et subjectivité*, Paris, L.G.D.J. (Maison des Sciences de l'Homme).

⁴ Les notions de « contextes civiques » et de « pratiques civiques » ne se limitant aucunement aux activités de débat public institutionnalisées ont été mises au point par : Nina Eliasoph, 1998, *Avoiding Politics. How Americans Produce Apathy in Everyday Life*, Cambridge, Cambridge University Press; Nina Eliasoph, 2003, « Publics fragiles : Une ethnographie de la citoyenneté dans la vie associative », dans Daniel Cefaï et Dominique Pasquier, éd, *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, Paris, PUF, p. 225-268.

⁵ Mathieu Berger, 2003, *Citoyenneté active en cadre institutionnel. Les logiques d'un engagement*, Rapport de fin d'études, Diplôme d'Etudes Approfondies (DEA) en sciences sociales, Université Libre de Bruxelles, 82 p.

⁶ La catégorie des *simples adhérents* regroupait des personnes ayant poussé la porte d'une réunion publique par curiosité et revenant par la suite de temps à autres, avant de quitter la CLDI lorsqu'il leur « semblait ne plus servir à rien » ou lorsqu'ils sentaient qu'ils avaient « décroché » et qu'ils ne comprenaient « plus rien à ce qui se faisait ».

⁷ Ces catégories avaient été construites en combinant la typologie d'Albert Hirschman sur les formes de la réaction au mécontentement (*voice*: contestation, *loyalty*: loyauté, *exit*: défection) et la typologie de Florence Passy concernant les profils de personnes engagées dans des organisations de solidarité en Suisse (activistes, participants, adhérents). Il est inutile d'insister trop longuement sur cette question, mais ces catégories m'apparaissent aujourd'hui un peu grossières. Les deux ouvrages de référence sont ici : Albert Hirschman, 1970, *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*, Cambridge, Harvard University Press; Florence Passy,

1998, *L'action altruiste. Contraintes et opportunités de l'engagement dans des mouvements sociaux*, Genève, Droz.

⁸ Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil.

⁹ Bruno Latour, 2006, *Changer de société, refaire de la sociologie*, Paris, La Découverte.

¹⁰ « Autrui généralisé » constitue un concept essentiel de la théorie interactionniste de la socialisation développée dans les années 1920-1930 par G.H. Mead et reprise ensuite par le courant de l'interactionnisme symbolique. Voir la collection de textes : George H. Mead, 2006 (1964), *L'esprit, le soi et la société*, nouvelle traduction par Daniel Cefaï et Louis Quéré, Paris, PUF (Lien social).

¹¹ Notons que ces situations de travail d'équipe du bureau d'études tendent à devenir publiques à partir du moment où des *personnes extérieures* -l'auteur et la photographe de cet ouvrage par exemple- se rendent dans les bureaux pour étudier leurs façons de travailler, observer, prendre des notes, des photographies, etc.

¹² Dominique Cardon, Jean-Philippe Heurtin et Cyril Lemieux, 1995, « Parler en public », *Politix* 8 (31), p.5-19.

¹³ Sur cette question de la logique aristocratique du vote et de la démocratie représentative: Bernard Manin, 1994, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion (Champs), 313 p.

¹⁴ Pour ces critiques d'une démocratie participative fondée sur la performance expressive, voir notamment l'article et l'ouvrage suivants: Robert Futrell, 2002, « La gouvernance performative », in Blondiaux L. & Sintomer Y. (eds) *Démocratie et deliberation*, *Politix* 15 (57), p.147-165; Marion Iris Young, *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press.

¹⁵ Dominique Cardon, Jean-Philippe Heurtin et Cyril Lemieux, 1995, « Parler en public »..., art.cité.

¹⁶ Dans un article ancien et souvent cité, Shelly Arnstein livrait les principes et les catégories d'une telle échelle de la participation. Shelly Arnstein, 1969, « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4, p. 216-224.

¹⁷ Dans une recherche-action menée avec les participants d'un espace de dialogue pour personnes sans abri à Charleroi, nous (je travaillais alors au sein de l'association Periferia) avons intitulé la publication « Une *parole partagée* pour avancer contre la pauvreté » suite à la suggestion d'un participant sans abri (Mathieu Berger, Patrick Bodart et Loïc Géronnez, *Une parole partagée pour avancer contre la pauvreté*, écrit en collaboration avec les participants de l'espace « Parlons-en » à Charleroi, Bruxelles, Periferia.). A posteriori, je regarde ce titre comme particulièrement ajusté: il ne s'agissait pas dans ces espaces d'impulser des initiatives ou d'influencer une politique, mais plutôt d'émettre une « parole » *dans le simple objectif de la partager et de créer du collectif*. Dans ce type d'initiative, la *réflexion collective* semble subordonnée à la simple constitution d'un *collectif de réflexion*. Pour d'autres recherches-actions similaires, voir le programme et le site internet « Capacitation citoyenne » (www.capacitation-citoyenne.org). Le passage en revue de la multitude de livrets qui y sont proposés nous montre clairement une conception de la mobilisation politique et de la parole publique placée sous le signe du *partage*, de la *rencontre*, de l'*échange* (...), envisagés comme des vecteurs de capacitation individuelle et collective.

¹⁸ Sur la notion de « sujet pluriel »: Margaret Gilbert, 2003, *Marcher ensemble. Essais sur les fondements de la vie collective*, Paris, PUF.

¹⁹ Voir, pour cette conclusion: Mathieu Berger & Margarita Sanchez-Mazas, 2008, « La parole des sans-domicile. Des usages sociaux du jeu démocratique dans des Espaces Dialogue en Belgique », dans Jean-Paul Payet, Frédérique Giuliani et Denis Laforgue, éd, *La voix des acteurs faibles. De l'indignité à la reconnaissance*, Rennes, Presses de l'Université de Rennes.

²⁰ Dominique Cardon, Jean-Philippe Heurtin et Cyril Lemieux, 1995, « Parler en public »..., art.cité.

²¹ Sur la notion et l'enjeu d'une « démocratie technique », lire: Michel Callon, 2003, « Quel espace public pour une démocratie technique ? », dans Daniel Cefaï et Dominique Pasquier, *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, Paris, PUF; Michel Callon et alii, *Agir dans un monde incertain...*, ouvr. cité; Bruno Latour, 1999, *Les politiques de la nature. Comment faire rentrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte.

²² La notion de « cadrage » (*framing*) et la procédure consistant à « cadrer » une activité se conçoivent autant comme *production* discursive de cadres nouveaux que comme *réception*, interprétation, compréhension et usage de ces cadres. Ainsi, les élus, les chefs de projet et les experts urbanistes « cadrent » quand ils fournissent en début de réunion les éléments nécessaires à une discussion sur les Contrats de quartier (voir le point correspondant en début d'ouvrage). Et d'autre part, les participants prenant la parole en CLDI ou en AG « cadrent » eux-même leur propos quand, en l'énonçant, ils prennent en considération les éléments contextuels sur lesquels ont insisté les organisateurs en début de réunion.

²³ Luc Boltanski et Laurent Thévenot, 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.

²⁴ Parfois, cette mise « hors-jeu » d'un participant n'est pas seulement symbolique, elle est effective. Ainsi, à Schaerbeek, un participant s'étant rendu coupable de propos racistes fut invité à démissionner, suite à un vote à l'occasion duquel les membres de la CLDI se prononcèrent unanimement pour son exclusion.

²⁵ Pour des analyses plus développées sur cette question du rapport au temps de projet dans les discussions publiques, voir particulièrement : M. Berger, F. Delmotte, J. Deneffe & A. Touzri, 2008, « Voix et voies de la Gare de l'Ouest. Aperçus d'une expérience d'urbanisme participatif », dans F. Delmotte et M. Hubert, éd., *La Cité Administrative de l'Etat à la croisée des chemins. Des enjeux pour Bruxelles et pour l'action publique*, Les Cahiers de la Cambre, Bruxelles, Editions de la Lettre Volée.

²⁶ Ce domaine du technique et du fonctionnel correspond au « monde industriel » dans *De la justification* de Boltanski et Thévenot.

²⁷ Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, 2001, *Agir dans un monde incertain...*, ouvr. cité.

²⁸ Erving Goffman, *Les relations en public*, Paris, Editions de Minuit.

²⁹ Depuis les travaux d'Austin en linguistique pragmatique, on fait la distinction entre la *dimension locutoire* d'un énoncé (ce que l'énoncé « dit ») et sa *force illocutoire* (ce que cet énoncé a pour effet, ce qu'il « fait »). Voir : John Austin, 1962, *How To Do Things With Words*, Oxford, Clarendon Press.

³⁰ Isaac Joseph, 1989, « Erving Goffman et le problème des convictions », Isaac Joseph, éd, *Le parler frais d'Erving Goffman*, pp. 13-30.

³¹ Daniel Cefai, 2002, « Qu'est-ce qu'une arène publique ? Quelques pistes pour une approche pragmatiste », Daniel Cefai et Isaac Joseph (dir.), *L'héritage du pragmatisme*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, p. 51-82.

³² Erving Goffman, *Les relations en public*, ouvrage cité.

³³ Albert Ogien, 2007, *Les formes sociales de la pensée. La sociologie après Wittgenstein*, Paris, Armand Collin.

³⁴ J'emprunte l'exemple sur l'accent anglais à Erving Goffman, 1981, « Radion Talk. A Study of The Ways of Our Errors », *Forms of Talk*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, p. 197-327

³⁵ Mathieu Berger, 2008, « Répondre en citoyen ordinaire... », article cité.

³⁶ Jean-Paul Payet, Frédérique Giuliani et Denis Laforgue, éd, 2008, *La voix des acteurs faibles. De l'indignité à la reconnaissance*, Rennes, Presses de l'Université de Rennes.

³⁷ Pour un ouvrage déjà classique sur la notion de représentation et de gouvernement représentatif: Bernard Manin, 1996, *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion.

³⁸ Isaac Joseph, 2007, *L'athlète moral et l'enquêteur modeste*, Paris, Economica, textes réunis et présentés par Daniel Cefaï.

³⁹ Cet article reprend dans un version différente des éléments présentés dans le rapport de recherche: Mathieu Berger, 2008, *Les pratiques participatives en Région de Bruxelles-Capitale: enjeux urbains et processus psychosociaux*, rapport final, Bruxelles, Prospective Research for Brussels.

⁴⁰ Cette notion de discipline comme procédure de régulation des discours et de triages des participants est bien sûr empruntée à: Michel Foucault, 1970, *L'Ordre du discours*, Paris, Gallimard.

⁴¹ «A Arlon l'ULG a le nez fin», p.17, Le Soir du 17 mai 2008

⁴² Cette expression renvoie directement à l'initiative festive intitulée *Je Cherche Ma Place* impulsée en marge du Contrat de quartier Malibran en septembre 2004 par une série d'habitants et de représentants d'associations membres de la CLDI.

TROISIÈME PARTIE

Apprendre des Contrats
de quartier :
pour une participation
plus réflexive





TROISIÈME PARTIE

Apprendre des Contrats de quartier : pour une participa- tion plus réflexive

Il convient, après avoir parcouru les épreuves auxquelles se trouvent confrontés les différents acteurs des Contrats de quartier, de dégager des perspectives à la fois ancrées empiriquement et traduisibles en initiatives concrètes¹. Il y va d'une politique de concertation plus cohérente, plus consistante et plus réflexive, c'est-à-dire capable de s'évaluer, d'apprendre d'elle-même, des pratiques et des épreuves qu'elle a générées depuis une quinzaine d'années. Deux ordres de perspectives seront envisagés, principalement sous la forme de questions ou de pistes. Précisons que celles-ci ont été mises en discussion avec un panel de chefs de projet, d'auteurs de projet, de coordinateurs communaux et de fonctionnaires régionaux lors d'un atelier organisé le 22 mai 2008.

Premièrement, nous avançons des propositions générales concernant la possibilité d'une *transformation* du dispositif participatif du Contrat de quartier ; ensuite des perspectives visant plus modestement à l'*amélioration* du dispositif participatif tel qu'il existe aujourd'hui. Elles touchent tout autant à des questions de réglementation, de planification, d'animation de la discussion publique ou, plus largement, à un revirement dans la culture et dans les discours.

VERS DES PRATIQUES DE CONCERTATION RENOUVELÉES

Nous présentons donc d'abord certaines options de transformation ou de renouvellement des pratiques de participation et de concertation dans le cadre des Contrats de quartier à Bruxelles. Ces pistes procèdent de réflexions déjà esquissées dans les deux premières parties du livre, où nous pouvions voir que certaines épreuves apparaissaient fondamentalement tronquées, à défaut du partage de principes essentiels au dialogue public.

Rééquilibrer les épreuves :

faire le pari de la confiance et de la reconnaissance

L'ensemble des personnes participant à un Contrat de quartier, les professionnels de la politique et les spécialistes de la ville d'un côté, les citoyens ordinaires et les profanes de l'autre, entretiennent dans la discussion publique une relation inévitablement asymétrique. Contrairement à d'autres, il ne nous semble pas particulièrement pertinent de remettre ce principe en question. L'asymétrie qui caractérise cette relation a pour conséquence de faire peser sur les engagements de ces deux ordres de participants des exigences de nature différente, et suppose, pour leurs prises de parole respectives, des *conditions de succès* de nature différente. Dans l'introduction de ce livre, on a proposé de dire, en simplifiant légèrement, que les prises de parole des élus et des experts demandent plutôt un certaine *confiance* de la part de leurs interlocuteurs, et que les prises de parole des participants citoyens nécessitent plutôt une certaine *reconnaissance* de la part de leurs interlocuteurs. Or, notre enquête à travers les Contrats de quartier nous a appris que, s'il était possible d'identifier de nombreux cas où des citoyens s'en-

gageaient ouvertement à faire confiance aux personnes en charge de la participation, la question de la reconnaissance auprès des élus et des experts de leurs capacités à s'exprimer en public sur les matières de la revitalisation urbaine restait largement problématique.

Reconnaître les *compétences* de personnes présentes en tant que participants citoyens et en tant que non spécialistes n'est pas toujours facile – ni même toujours souhaitable –, et il est certainement une foule d'exemples où de tels « dénis de reconnaissance » s'avèrent justifiés, par exemple quand un citoyen prétend s'exprimer, à la place de l'élu, au nom de l'ensemble des habitants du quartier, ou quand un profane cherche à s'avancer, à la place de l'expert, sur des questions purement techniques. Mais il ne faut pas oublier que le fait de faire confiance aux acteurs en charge peut être, pour le participant citoyen, tout aussi difficile et tout aussi *risqué*. Pourtant, nombre de citoyens mobilisés autour des Contrats de quartier font le pari de la confiance. Ils s'y risquent, ce qui veut aussi dire que certains, au final, seront déçus. Si l'asymétrie de la relation d'ensemble ne peut être radicalement résorbée, les épreuves dans lesquelles s'engagent les uns et les autres peuvent se trouver équilibrées si les acteurs en charge de la participation font, davantage qu'aujourd'hui, l'effort et le pari de reconnaître chez leurs interlocuteurs citoyens des capacités spécifiques à traiter de la chose publique et de problèmes complexes.

D'une logique de représentation à une démarche d'expérimentation

Cette grande difficulté à reconnaître les voix citoyennes dans les circonstances de la programmation concertée et collaborative d'un Contrat de quartier trouve son origine dans l'assujettissement des pratiques participatives à *une logique de la représentation*. Cela occasionne nombre de confusions et de contradictions. Ainsi, d'un côté, on s'inquiète de savoir si les «délégués des habitants» sont bien «représentatifs» de la population du quartier tout en leur indiquant, d'un autre côté, qu'en Commission locale de développement intégré (CLDI), ils ne représentent qu'eux-mêmes. Quand ils ne représentent qu'eux-mêmes, et personne d'autre, leurs prises de parole seront disqualifiées parce que manifestant une perspective trop personnelle, trop subjective ou trop égoïste. Les participants citoyens se retrouvent alors à devoir expérimenter sans cesse des prises de parole toujours vulnérables, parce que toujours potentiellement envahissantes par rapport aux prérogatives de leurs partenaires élus, experts urbanistes, fonctionnaires ou associatifs spécialisés. Ces derniers, ces acteurs forts de la participation, sont eux le plus souvent *en représentation* : ils appuient leurs prises de parole sur des attributs (compétences, titres, statuts, savoirs...) exogènes aux situations publiques de concertation et ne pouvant pas être fondamentalement remis en question dans ces situations de rencontre. Or il n'y a d'espoir pour une concertation dotée de sens qui si ces acteurs forts sont prêts à *remiser leurs attributs* dans les situations de discussion, à les mettre à l'épreuve de la discussion. Ainsi par exemple, l'expertise de l'urbaniste (cette qualité qui fait de lui le spécialiste des matières techniques de la discussion) doit pouvoir être interrogée sur la base de la qualité des prises de parole et des

actes qu'il pose. Elle ne lui est pas due une fois pour toutes, sans considération du résultat de ses conduites. Il en va sensiblement de même pour les élus. Personne ne dira bien sûr qu'ils ne représentent qu'eux-mêmes en réunion. Ils sont les légitimes représentants de la population en vertu d'une procédure d'élection démocratique. Cependant, cette «disposition à représenter» que leurs interlocuteurs doivent leur reconnaître n'est pas elle-même invulnérable devant leurs dits et leurs actes.

Pour les acteurs forts de ces processus, s'il s'agit de s'efforcer de reconsidérer et de reconnaître l'apport d'une parole habitante, c'est aussi et surtout à travers une remise en question et une réinvention constante du rôle qu'ils tirent de leur pouvoir de représentation ou de leur savoir technique. Plutôt que de recettes miracles, c'est de nouvelles volontés et de nouvelles compétences citoyennes et politiciennes dont le projet démocratique a besoin. Celles-ci s'envisagent alors peut-être à travers le basculement d'un modèle de la participation-consultation à un modèle de la participation-concertation (voir plus loin), et par la transition d'une logique de représentation de soi à l'appropriation d'une démarche d'expérimentation de soi. Une telle entreprise n'a pas pour horizon une sorte de démocratie directe, douce utopie où le gentil habitant reprendrait le pouvoir au méchant bourgmestre ; simplement elle a le projet de généraliser une telle démarche d'expérimentation à l'ensemble des acteurs politiques et techniques en présence.

Une extension ou une refocalisation du référentiel ?

Une question délicate concerne la possibilité d'une extension du référentiel et du champ des préoccupations exprimables, enregistrables et traitables dans le cadre des Contrats de quartier. Actuellement focalisée sur la problématique du logement, la concertation permet peu l'engagement d'acteurs pour lesquels cette problématique reste étrangère. De plus, les projets du « volet 5 » concourant à une meilleure cohésion sociale dans le quartier sont réduits par le cadre posé à des initiatives de type socio-économique, de remise à l'emploi de personnes désœuvrées, ce qui limite le référentiel de cette thématique de « cohésion sociale ». Si, d'un côté, il est bon de constater que le gouvernement régional cherche à imprimer une mission précise à son instrument Contrat de quartier, une mission cohérente avec une forte politique du logement et de l'emploi, force est de constater simplement que, dans l'état actuel, le cadre référentiel du Contrat de quartier déforce les citoyens désireux de participer à l'avenir du quartier et à sa revitalisation autrement que par le biais du logement et de projets de nature socio-économique. Depuis 1994, l'enveloppe consacrée en moyenne aux projets de « cohésion sociale » n'a cessé de s'élargir. Y a-t-il lieu de revoir le cadre de ce volet 5 et la définition de ce que pourrait être une initiative de « cohésion sociale » valide ?

Face à cette possibilité d'une extension du référentiel du Contrat de quartier à une ouverture de la discussion aux différentes acceptions de ce que peut être une « ville juste » ou une « ville bonne », il est également possible d'imaginer un travail de refocalisation de la participation sur des domaines de préoccupations plus directement accessibles à la majorité des participants citoyens. En effet, les projets concernant la rénovation de logements et ses moindres détails doivent-ils réellement faire l'objet d'une vaste discussion publique ou peuvent-ils être développés et pris en charge par un petit nombre d'experts techniques ? Ne gagnerait-on pas à focaliser le travail politique des participants profanes sur des questions concernant les actuels volets 4 et 5 du Contrat de quartier, à savoir les « espaces publics » et la « cohésion sociale » ? Outre un précieux gain de temps dans le développement des réunions publiques souvent consacrées à parcourir laborieusement l'état d'avancement des très nombreuses opérations liées au logement, une telle reconfiguration des enjeux de la discussion permettrait une discussion en profondeur de ces questions des lieux publics et de sociabilité qui préoccupent plus largement les participants citoyens mobilisés autour des Contrats de quartier.



La question du langage et de l'« équipement » des prises de parole

Pour cette question importante du rapport au langage et aux modes d'expression audibles dans les réunions participatives du Contrat de quartier, nous voulons insister sur une recommandation qui nous paraît centrale: il s'agirait de permettre aux citoyens ordinaires, au-delà d'une opinion sur des valeurs, de se prononcer sur des faits, d'avancer des données, des formes de preuve; et, dans un mouvement inverse, d'autoriser, dans le chef de experts urbanistes, des formes d'expression qui ne se limiteraient pas à ce registre des faits et des preuves. Actuellement, les participants citoyens évoluent dans un état constant d'« embarras de parole », de difficulté à articuler des propositions pertinentes dans les circonstances de l'assemblée participative, face aux représentants d'autorités politique et scientifique. Cette condition d'« embarras de parole » est le propre d'une conception expérimentaliste de l'exercice démocratique. Etendre cette logique expérimentale aux énonciations des experts, c'est les exposer à de tels embarras de parole, à la possibilité, pour eux aussi, de bredouiller. Généralement, dans les Contrats de quartier, les experts ne se prononcent que sur le résultat d'un travail de récolte de données et d'analyse de ces données exercée « dans leurs coin », en « laboratoire »; et quand ils se prononcent sur ces éléments, c'est à travers les formes de l'exposé magistral, du diaporama powerpoint. N'est-il pas envisageable de repositionner l'expert autour de la table de discussion plutôt que d'en faire un acteur à part, sur un piédestal ?

L'analyse de certaines des données techniques pourrait, au contraire, avoir lieu à l'occasion de réunions publiques au cours desquelles les énonciations des experts relèveraient davantage d'esquisses, d'ébauches réversibles, plutôt que projets préparés en chambre, empaquetés dans un document powerpoint et vendus en réunion.

Inversement les prises de parole des citoyens gagneraient, elles, à apparaître plus *équipées* qu'elles ne l'ont été jusqu'ici. Si les experts débarquent généralement en réunion suréquipés, les citoyens se présentent souvent « tout nus » (au sens figuré...), « les mains dans les poches » comme on dit. On a vu le rôle que pouvait jouer une documentation de qualité placée dans les mains des citoyens qui, l'accumulant dans des classeurs et s'en munissant en réunion, pouvaient appuyer leurs prises de parole sur des textes, des cartes, des données... Quels autres objets, instruments, dispositifs peuvent être imaginés pour appuyer les voix citoyennes et assurer leur assise dans des discussions à caractère technique, administratif, économique? Comment organiser le partage des équipements et de la technologie ?

L'espace de participation serait dans ce cas de figure moins une *agora* qu'un *atelier* public où il est possible de travailler de manière collective, à la production des projets (et non plus seulement à leur validation). Cette proposition invite à revoir à la hausse et à officialiser l'importance accordée aux ateliers et aux groupes de travail mis en place en marge des AG et des CLDI. Non seulement faudrait-il leur accorder davantage d'importance, mais également revoir leur capacité à alimenter efficacement le travail mené sur les autres scènes du Contrat de quartier.

De la consultation à la concertation : un révolution du processus

L'un des enjeux centraux de la participation dans les années à venir concerne donc la reconnaissance des compétences de citoyens ordinaires à s'exprimer dans un *régime d'objectivité*, de la même manière que peuvent le faire des experts (en référence à des objets techniques) ou des élus (en référence à des objets civiques). Il s'agit de faciliter et de soutenir la progression de citoyens critiques, apportant des preuves de ce qu'ils avancent, qui ne seraient pas limités à émettre un avis ou une opinion sur les projets qui leur sont exposés, comme c'est plus ou moins le cas actuellement. Passer d'une logique de consultation à une logique de concertation demanderait en premier lieu de modifier cette séquence où un groupe d'acteurs «A» développe un ensemble de propositions dans un temps «1», pour ensuite les présenter dans un temps «2» à un groupe d'acteurs «B». Dans un modèle plus ambitieux, «A» ne consulte plus «B», mais «A» et «B» *se concertent*, échangent des données, mutualisent des formes de preuve et produisent des objets communs. Dans ce modèle, vers lequel on se dirige indubitablement, le travail mené avec les participants citoyens et les profanes débute dès le départ de l'élaboration du programme du Contrat de quartier, voire avant le plein exercice de cette élaboration de programme.

Pour développer ce modèle plus équitable de participation, un temps préliminaire doit être prévu pour mobiliser, informer et écouter correctement les résidents du quartier désireux de s'engager dans une procédure de concertation. Des expériences intéressantes ont déjà eu lieu dans l'une ou l'autre commune bruxelloise, à travers l'organisation de «journées de participation»: des journées entières organisées en début de processus, ouvertes à un large public et destinées à développer un premier travail d'information et de discussion publique *en amont des premiers efforts du bureau d'études* et des premières ébauches de projets. Cette transformation du processus de participation demande de révolutionner le processus habituel, d'envisager un travail exigeant d'énonciation et de discussion publique des préoccupations au démarrage du processus plutôt qu'en fin de parcours, lorsque les options avancées par le bureau d'études ne sont plus révisables.

De la possibilité d'un espace de mutualisation des ressources ouvert aux citoyens

Cette tendance de renversement, d'une participation fondée sur la consultation vers une participation du type « concertation » dans laquelle les participants citoyens peuvent négocier et critiquer leur condition d'acteur faible, va de pair avec la possibilité donnée à ces participants citoyens d'accéder à de nouvelles ressources et la possibilité de développer de nouvelles capacités. Nous pensons qu'une option intéressante en ce sens consisterait à développer un espace de ressources régional dans lequel tout citoyen bruxellois pourrait s'informer sur les pratiques existant en région bruxelloise, récolter des données statistiques et techniques; au sein duquel la Région pourrait elle-même initier des modules de formation à destination des citoyens désireux de s'engager dans ces processus de revitalisation urbaine concertée. Cette proposition procède d'un constat: les différents acteurs d'un Contrat de quartier, à l'exclusion du « citoyen ordinaire », disposent actuellement de telles « coulisses », d'espaces de retranchement et d'espaces de ressources à partir desquels développer une stratégie et préparer une position publique. Cette piste a déjà suscité des réactions partagées.

Conversations

- *Je trouve l'idée d'un espace de ressources excellente, qui pourrait aussi être un espace de lien et de convivialité où les personnes participant dans les différents Contrats de quartier bruxellois pourraient échanger sur leurs expériences et faire circuler ces informations qui sinon s'évanouissent...*
- *C'est-à-dire que vu qu'on a besoin d'aborder des problèmes de façon globale, intégrée, il y a un vrai enjeu à mettre les choses ensemble, à s'inspirer des communes les plus dynamiques... Et c'est vrai aussi pour les habitants. Si à chaque Contrat de quartier on refait le monde, ça ne va pas...*
- *Ma crainte, à ce moment-là, c'est de se retrouver encore plus que maintenant avec une poignée de participants extrêmement motivés qui vont profiter de cet espace ressource... Il y a un risque de professionnalisation du rôle de l'habitant. Et puis, quel citoyen va avoir du temps à consacrer à cet espace de ressources. Aller aux CLDI, aux AG, aux groupes de travail, aux visites, etc., ça demande déjà beaucoup de temps!*

Profiter d'expériences participatives dans d'autres champs de l'action publique

L'un des grands mérites du Contrat de quartier est d'avoir été l'une des premières initiatives d'ampleur en matière d'introduction de la participation dans la menée de l'action publique. Il aura depuis inspiré des dispositifs participatifs dans des secteurs autres que le développement urbain, par exemple la santé et l'aide sociale. N'est-il pas envisageable aujourd'hui de mutualiser les évaluations faites de la participation en Belgique, transversalement à ces différents secteurs? Il y va peut-être d'effets d'entraînement réciproques et de la constitution d'une culture de la participation.

Conversation

— *On parle de la participation citoyenne et de ses limites, mais il faut rappeler que celle-ci se passe dans le contexte particulier de la rénovation urbaine. On peut se poser la question de savoir pourquoi, dans les autres secteurs comme l'enseignement par exemple, ces pratiques participatives ne se sont pas développées, alors qu'il était prévu qu'elles se développent. Si la participation dans la rénovation urbaine connaît des difficultés, c'est peut-être aussi parce qu'elle n'est pas accompagnée d'initiatives fortes dans les autres secteurs de l'action publique, qui ensemble pourraient créer une dynamique et une certaine culture de la participation chez les habitants.*

Allonger la première phase de la concertation autour du « programme de base » ?

Les différentes pistes évoquées ici pour une transformation des processus de concertation dans les Contrats de quartier, qu'elles soient plus ou moins pertinentes, reçoivent toutes une et même critique, du type « c'est bien joli et intéressant tout cela, mais la phase de concertation est bien trop courte pour entretenir de telles ambitions ». L'allongement de la phase de concertation où se joue véritablement une participation citoyenne – la première phase dite d'« élaboration du programme de base » – est une option évidente, mais qui a un revers important : l'allongement de la réalisation du Contrat de quartier, qui, en comptant sa phase de mise en œuvre, s'étale sur six ou sept ans, ce qui, pour un programme « quadriennal », fait déjà beaucoup !

S'il n'est pas possible d'allonger cette phase initiale, certaines initiatives devraient pouvoir être favorisées afin d'utiliser au mieux les quelques mois disponibles. Nous pensons ici à la possibilité pour la Région de Bruxelles-Capitale d'avertir le plus tôt possible les communes bénéficiaires du fait qu'un Contrat de quartier leur a été accordé, ce qui permettrait à celles-ci, avant même que le Contrat de quartier débute, de communiquer auprès de la population, d'identifier au plus vite un chef de projet, de préparer le marché public qui décidera de la sélection du bureau d'études, etc. Le temps est finalement quelque chose de relatif et qui s'organise.

Ainsi, des contraintes temporelles égales pour toutes les communes bénéficiaires ne permettent pas de comprendre pourquoi dans certains Contrats de quartier très peu de choses sont mises en œuvre concernant la participation, et comment dans d'autres, un processus de concertation incluant une communication intelligente, des « journées de participation », de nombreuses CLDI, des visites collectives, des groupes de travail thématiques (...), a été possible !

Un autre facteur concernant le rapport au temps dans cette première phase de concertation concerne l'*ancrage* de l'institution Contrat de quartier et de ses initiatives participatives dans une même commune. Ainsi, par exemple, l'équipe en charge du Contrat de quartier Escaut-Meuse à Molenbeek (initié en 2004) a profité considérablement et sur différents plans du développement du Contrat de quartier Maritime lancé deux ans avant sur un périmètre contigu. L'équipe communale, le bureau d'études (qui était le même que pour le Maritime) et les habitants de quartier eux-mêmes ne sont pas « partis de zéro » dans la phase de programmation, les initiatives développées depuis deux ans sur le périmètre voisin ayant été capitalisées et mutualisées.



POUR L'AMÉLIORATION DES PRATIQUES PARTICIPATIVES EXISTANTES

Une critique des slogans participationnistes

En vue d'améliorer les processus de participation développés autour des Contrats de quartier *sans transformation significative du dispositif*, un premier point important est le suivant: il s'agit, pour les différents acteurs en charge du dispositif, d'abandonner un discours exagérément participationniste, un éloge de la participation dont ils ne sont pas toujours prêts à assumer les conséquences. Ces discours simplistes, exagérément acclamatifs, vantant les mérites de la participation et magnifiant le rôle accordé au citoyen ou à l'habitant ont fait finalement plus de mal que de bien aux initiatives de démocratie participative développées à Bruxelles. La dissonance existant entre ce qui était promis aux participants en début de processus et la place qui leur a effectivement été laissée a constitué un puissant facteur de frustration et de démotivation pour beaucoup. Sur ce point, heureusement, les choses changent. Il semble que la majorité des acteurs bruxellois actifs dans les Contrats de quartier soient revenus des grands discours sur la démocratie participative, s'appliquent plus discrètement à faire émerger des pratiques innovantes et fiables, à poser les conditions minimales d'une discussion publique en tenant compte de la complexité des rapports de légitimité et sans verser dans la surenchère symbolique. La « démocratie participative » n'est plus tout à fait l'idée neuve et exaltante qu'elle était à la fin des années 1990 et au début des années 2000. Le thème de la participation a perdu quelque chose de son mystère et de son lustre, en même temps que ses acteurs, ses procédures et ses institutions ont gagné en maturité. C'est à nos yeux plutôt une bonne chose.

Des procédures intelligentes au service du dialogue

L'assise institutionnelle de la participation et du participant citoyen restent fragiles dans le cadre des Contrats de quartier.² Le citoyen ne peut, en réunion, s'appuyer sur un rôle clairement défini. De manière plus large, les procédures destinées à renforcer la position de citoyens ordinaires dans le processus de concertation (désignation par vote des candidats, nécessité d'atteindre une composition minimale de participants, recours au vote pour la remise d'un avis, production et approbation de procès-verbaux détaillés...) ne sont pas systématiquement respectées, les personnes en charge prétextant généralement une nécessaire « souplesse du processus », un certain « réalisme pratique ». Or, la démocratie participative est tout sauf une sorte de *realpolitik* où tous les moyens sont bons. Elle se fonde au contraire sur une éthique essentiellement *procédurale*. Sans procédures fortes faisant obstacle à l'arbitraire et à l'autoritarisme des décisions, et offrant des repères et des appuis minimaux aux participants les plus vulnérables, la concertation publique n'a pas d'avenir.

Le secrétariat du processus de concertation

Dans un même ordre d'idée, l'un des facteurs de succès d'expériences de participation dans les Contrats de quartier réside dans un secrétariat rigoureux et une administration des réunions performante, permettant aux participants citoyens de *suivre*, d'une réunion à une autre, et permettant aux chefs de projet d'opérer des *raccords* entre ces événements successifs. Enregistrer les réunions publiques, développer sur cette base des procès-verbaux précis, transmettre à temps une information synthétique de qualité fournit aux délégués des habitants ces appuis textuels dont ils ont tant besoin pour faire valoir leurs propositions et leurs critiques dans un format audible et reconnaissable par les autorités locales et par les experts.

Le « citoyen ordinaire » n'existe pas

Un écueil récurrent consiste, pour les personnes en charge de la participation, à refuser aux participants leur représentativité en leur reprochant de ne pas être des citoyens ordinaires, ou *suffisamment* ordinaires. Les résultats de notre enquête nous invitent à insister sur ce point : le « citoyen ordinaire » n'existe pas à l'état d'essence et il ne sert à rien, pour procéder à une concertation de qualité, d'attendre que LE citoyen ordinaire daigne se présenter en réunion. La figure du citoyen ordinaire ne doit pas être cherchée chez des personnes en particulier. Elle constitue plutôt un horizon régulateur, les prises de parole profanes devant tenir compte d'une certaine « contrainte d'ordinarité » par lesquelles elles se différencient des prises de parole d'élus, d'experts urbanistes ou d'autres personnes présentes en leur qualité de « spécialiste ». S'il faut bien sûr tenter de rassembler la diversité la plus grande de résidents du quartier autour de la table des discussions, il est illusoire de penser que, derrière ce contingent de citoyens particuliers effectivement mobilisés, se cache un « citoyen ordinaire » refusant de venir aux réunions. Les citoyens *répondant présent* en CLDI ou sur des scènes périphériques mais en contact avec le processus de concertation, sont tout ce sur quoi le Contrat de quartier peut compter.



Le dispositif pratique de l'assemblée

Une question centrale n'ayant pas encore reçu une attention suffisante est relative aux aspects formels des dispositifs pratiques à partir desquels se matérialisent les assemblées participatives. Traditionnellement, les réunions publiques se tiennent dans l'espace hautement polarisé d'une Salle du Conseil, d'une salle de classe ou d'un auditoire, où les personnes en charge, occupant un front de scène (une estrade), toisent une « audience » de participants regroupée en un « parterre ». Une organisation de l'assemblée en « table ronde » propose une configuration parfaitement *équitable*, où chacun peut voir et être vu, entendre et être entendu, à tout moment.

L'organisation temporelle de la réunion et la distribution du temps de parole

De manière typique, les réunions participatives s'organisent en deux temps bien distincts : un premier temps pendant lequel les « personnes en charge » se partagent le temps de parole dans des énonciations longues, des *macro-tours de parole* : des « présentations », des « discours », des « exposés ». Dans un second temps, sur base de – et en réaction à – ces premières énonciations longues, il est permis aux participants citoyens de prendre la parole, à l'occasion d'énonciations courtes, de *micro-tours de parole*. Il serait intéressant, par des procédures de distribution du temps de parole, de réviser ces pratiques routinières, de contraindre les personnes en charge à se montrer concises dans leur propos, et de permettre à des citoyens ordinaires de se prêter eux aussi à l'exercice de la « présentation » et de l'« exposé » de leurs préoccupations.

L'option de l'animation par un tiers

Traditionnellement, l'animation des réunions publiques est prise en charge par un élu (bourgmestre ou échevin), ou laissée au chef de projet, c'est-à-dire à un agent communal disposant souvent de peu de liberté et de marge de manœuvre, engageant dans chacun de ses faits et gestes l'autorité et la légitimité des élus locaux. Dans des cas moins fréquents, l'animation est laissée à une association spécialisée moins directement dépendante de la commune, voire au bureau d'études. Cette option, privilégiant une animation et une médiation indépendantes des discussions publiques, reste à explorer. De l'aveu de certains chefs de projet, une aide venue de professionnels de la participation et de la communication serait bienvenue en vue de délester les acteurs communaux de certaines de ces charges. Cependant cette option a, elle aussi, ses limites. Premièrement, une dérive serait pour les Communes, en externalisant ces charges de communication, d'externaliser par la même occasion des responsabilités foncièrement *politiques*. Communiquer, mobiliser, rencontrer, favoriser le dialogue (...) sont en effet des épreuves démocratiques par excellence avec lesquelles l'autorité locale légitime doit pouvoir rester en contact. Deuxièmement, l'animation par un tiers pose la question de la légitimité, de la confiance et de la reconnaissance accordée à l'association ou l'agence privée enrôlée. On peut en effet repérer, en marge des Contrats de quartier, à Bruxelles et ailleurs, des exemples où la présence et l'action de tiers n'amènent aucune plus-value en termes de médiation et de dialogue, l'association où l'agence privée n'ayant en définitive que très peu de prise sur les phénomènes et les agendas qu'elle tente de coordonner, en raison même de son extériorité par rapport aux lieux de pouvoir.

Une révision des critères pour la sélection des bureaux d'études

Une dernière mesure susceptible de permettre une participation sensiblement plus ambitieuse consiste à revoir les procédures et les critères de sélection des bureaux d'étude en charge de l'élaboration des programmes de base dans les Contrats de quartier. Trop souvent, traditionnellement, les communes ont choisi leur auteur de projet sur la base des états de service que celui-ci pouvait faire valoir. On a retrouvé ainsi régulièrement les mêmes bureaux, reproduisant de Contrat de quartier en Contrat de quartier des recettes éprouvées, peu enclins à innover en termes de pratiques de participation. Les choses changent de manière intéressante ces dernières années, à un rythme précipité qui fait entrevoir un changement de paradigme³. Une chance est donnée à des bureaux plus jeunes et plus inexpérimentés, mais davantage sensibilisés aux métamorphoses contemporaines de l'expertise et aux enjeux nouveaux de la démocratie technique, ce qui permet par la même occasion d'ouvrir un espace de positionnement plus assuré pour les participants citoyens et profanes. Se prêter au jeu dynamique de l'expérimentation plutôt que s'asseoir sur un statut et des états de services, telle semble être la voie à suivre pour les experts urbanistes comme pour l'ensemble des participants de Contrats de quartier plus inclusifs et plus démocratiques.

Conversations

- Nous, on était un jeune bureau peu expérimenté dans les Contrats de quartier quand on a été choisi. Mais on a été bien encadré par la commune. Cela nous a permis de développer des choses plus expérimentales. Etre avec des communes rôdées aux Contrats de quartier ça nous a permis de développer des choses comme ça, un peu nouvelles, parce qu'ils savaient comment redresser la barre au moment venu si on allait trop loin.
- Je remarque que, dans l'ensemble, la crainte que l'on a eue de voir des nouveaux bureaux entrer en jeu n'était pas fondée.
- Nous, on travaille avec un nouveau bureau, très dynamique, qui se donne vraiment du mal sur les aspects de participation... Simplement, moi en tant que chef de projet, je suis obligé de leur dire, «c'est très bien tout ça, mais moi j'attends des documents, du papier, des choses concrètes à remettre à la Région»!
- C'est normal, je pense, que ce soit une commune expérimentée qui choisisse un bureau d'études inexpérimenté. Et il ne faut donc pas blâmer pour autant les communes moins expérimentées qui cherchent à s'entourer d'urbanistes d'expérience.



Notes

-
- ¹ Voir aussi sur le sujet : Mathieu Berger, 2008, *Les pratiques participatives en Région de Bruxelles-Capitale : enjeux urbains et processus psychosociaux*, rapport final, Bruxelles, Prospective Research for Brussels.
-
- ² Loïc Blondiaux (1999), « Délibérer, gouverner, représenter : les assises démocratiques fragiles des représentants des habitants dans les Conseils de quartier », in CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, Paris.
-
- ³ Benoît Moritz, membre du bureau d'études MSA et personnage important des Contrats de quartier bruxellois, a en ce sens parlé de « deuxième tournant de l'urbanisme bruxellois ». Son hypothèse du « deuxième tournant » a récemment donné lieu à un colloque organisé à la Erasmus Hogeschool Brussel (le 13 juin 2008) et ayant réuni pour l'occasion chercheurs universitaires, urbanistes professionnels, représentants d'associations et d'institutions publiques.

REMERCIEMENTS

L'auteur et la photographe voudraient premièrement remercier M. Patrick Crahay et Mme Myriam Hilgers de la Direction de la Rénovation Urbaine (DRU), ainsi que M. Thomas de Béthune à la Région de Bruxelles-Capitale, qui nous ont accordé leur confiance en nous choisissant pour mener à bien ce projet, et qui l'ont accompagné avec beaucoup de professionnalisme et de bienveillance.

Mathieu Berger – Je voudrais remercier tout spécialement Paul Berger, Patrick Bodart, Françoise Bourguet, Camille Bredael, Daniel Cefai, Jean-Louis Genard, Edouard Gardella, Loïc Géronnez, Guy Lebeer, Erwan Le Mener, Marie Maloux Yannick Ninane et Joan Stavo-Debauge pour leur aide et leurs encouragements. Je dois remercier également les représentants du programme Prospective Research for Brussels ayant financé de 2004 à 2007 la recherche doctorale qui a aidé à la rédaction de ce livre, ainsi que Margarita Sanchez-Mazas, qui a supervisé cette recherche. Merci aux personnes présentes lors de la table ronde organisée le 22 mai 2008. Merci à l'ensemble des élus, chefs de projet, auteurs de projet, fonctionnaires, citoyens et représentants d'associations qui m'ont reçu et aidé depuis le début de mes travaux de terrain en 2002. Enfin, je suis reconnaissant à Pauline Beugnies pour sa motivation et pour le dialogue fructueux que nous avons eu.

Pauline Beugnies – Merci à Patricia Bouteiller et Emmanuelle Byvoet, à Nicole Erroyaux, à Aurélie Grimberghs et au collectif Out of Focus. Merci à tous les chefs de projets, élus, auteurs de projet, fonctionnaires, citoyens qui m'ont laissé photographier leurs réunions et leurs événements. Enfin, merci à Mathieu Berger qui m'a aiguillé tout au long de ce travail.

Imprimé en 2008

Impression: ???

Dépôt légal: D/2008/11.0404/1

ISBN 978-2-9600749-4-9

