

BREST- 29 MARS 2002

DEMOCRATIE PARTICIPATIVE – DEMOCRATIE DE PROXIMITE

Intervention de Mme Marie Hélène Bacqué¹

Le projet de loi sur la démocratie de proximité et les institutions locales met au centre de son dispositif la notion de proximité. L'idée sous-tendue selon laquelle la proximité favoriserait la démocratie s'accompagne dans d'autres domaines, de l'idée que la proximité favoriserait l'intégration, le lien social, le vivre ensemble, et comporte souvent une connotation nostalgique, un regret du village ou du quartier populaire d'antan où « tout le monde se côtoyait et se connaissait ».

Dans un premier temps je ferai quelques remarques sur cette notion de proximité, qui est souvent liée à celle de territoire. Puis je vous propose de réfléchir à ce que signifie le couplage proximité et démocratie locale

1- PROXIMITE

Cette notion de proximité, une notion floue. Depuis quelques années elle imprègne les discours sur la ville, les politiques urbaines : on parle de services de proximité, police de proximité et aujourd'hui démocratie de proximité. Cette résurgence peut apparaître paradoxale alors que :

. nos sociétés développées sont de plus en plus marquées par la mobilité des individus : mobilité résidentielle (changement de logement plusieurs fois au cours du cycle de vie), mobilités quotidiennes (liées au travail et aux loisirs) : la mobilité est devenue une nouvelle valeur- de fait, l'accès à la mobilité une nouvelle forme d'inégalité

. le développement urbain des vingt dernières années est caractérisé par l'étalement, le développement des périphéries, des lotissements péri-urbains et ce développement s'est accompagné d'une accentuation de la ségrégation urbaine : on parle de ville fragmentée, éclatée, autant d'expressions qui soulignent l'accroissement des distances que parcourent les ménages et qui séparent les groupes sociaux.

. les nouvelles technologies de la communication ont fait naître l'idée de la ville réseau : de nombreux travaux insistent, tant dans le champ urbain que dans le champ économique sur l'importance des réseaux, des connections. Il existe par exemple tout un pan de l'économie du développement qui s'appuie sur le développement des réseaux personnels des individus, qui analyse les potentialités des entreprises en fonction de leur place dans un réseau, l'inscription territoriale n'étant plus qu'un critère secondaire

. tout cela contribue à ce que l'on appelle un processus d'individuation, indiquant que les choix de chacun jouent fortement sur les trajectoires (importance dans notre société de l'individu, du projet, de la liberté individuelle)

¹ * Marie-Hélène Bacqué est professeur à l'Université d'Evry et chercheuse à l'Unité Mixte de Recherche LOUEST (Centre de Recherche sur l'Habitat – CNRS)

Cela n'a pas supprimé les différences sociales entre les groupes sociaux et ethniques, mais les formes d'appartenance sociale, tout au moins dans les milieux populaires, apparaissent affaiblies : le quartier populaire, tel qu'on le décrivait dans les années trente, soixante, celui de Prévert ou de Doisneau, avec ses formes de solidarité, de culture commune, de structuration politique liée à une appartenance au monde ouvrier a disparu.

Qu'en est-il donc de la proximité ?

Définition du petit Larousse : *indique le fait d'être proche de*
Plusieurs remarques

1- il y a plusieurs façons d'être proche

La proximité est affaire de temps, de réseaux, et pas seulement d'espace (ou de territoire) ; le développement des transports a permis des rapprochements : Orléans est à une heure de Paris, quasiment inclus dans l'agglomération parisienne. On peut être à l'autre bout du monde et garder une relation quotidienne par Email, c'est une autre forme de proximité qui crée d'autres modes d'échange, déconnectés du territoire. Je ne vais pas développer ces formes de proximité mais il est important de rappeler qu'elles existent parce que les formes d'ancrage locaux, territoriaux, se comprennent en relation avec la mobilité

2- les relations de proximité sont loin d'avoir disparu.

Certains auteurs annonçaient la fin des quartiers ; cette une vision prophétique est démentie par des travaux récents. Les pratiques de quartier existent, elles sont bien sur différentes selon les individus, varient en fonction de l'âge, du sexe, de la catégorie sociale et varient selon les lieux. Une étude réalisée dans des quartiers de centre ville montre que la nature et l'intensité des rapports au quartier sont déterminées par le niveau d'instruction, le statut social, l'âge, l'ancienneté dans le quartier, le projet résidentiel. Les pratiques urbaines sont cumulatives : ceux qui sortent le soir sont aussi ceux qui pratiquent le plus d'activités sportives ou culturelles, ceux qui reçoivent le plus chez eux : la mobilité ne s'oppose pas aux pratiques de proximité : les individus qui investissent le plus leur quartier sont, notamment en centre ville, ceux qui sont les plus mobiles, utilisent les autres espaces de la ville. Le quartier reste un espace de références, beaucoup d'individus revendiquent un attachement au quartier. Certains promoteurs l'ont bien compris (ZAC de Courbevoie, proche de la défense, qui s'est vendue sur cette notion de proximité ; des équipements petits enfance en bas des immeubles, des commerces, un parc...plus que la qualité du logement, à côté du RER)

3- le territoire joue donc un rôle dans la proximité

Par territoire, j'entends non seulement l'espace matériel, mais le temps, la culture, l'histoire sociale portés par cet espace (Marcel Roncayolo : territoire du temps cristallisé) .

4- La proximité spatiale crée-t-elle du lien social ?

Elle ne crée pas automatiquement de la proximité sociale . Ce n'est pas un constat nouveau : les travaux sur les grands ensembles l'avaient déjà mis en avant, et montré que les conflits se cristallisaient notamment sur les questions d'éducation des enfants et adolescents. Des travaux sur les quartiers anciens montrent que la proximité spatiale peut créer de la coprésence, de la coexistence, rarement de l'échange, voire des formes de fermeture des groupes sur eux-

mêmes symbolisé par des logiques de privatisation . L'intégration par le territoire, par la proximité, qui sous-tend l'idée de la mixité est un mythe au nom duquel se développe d'ailleurs des politiques de fermeture . La proximité des lotissements péri-urbains est d'ailleurs bien souvent une proximité affinitaire : pour aller vite, qui se ressemble s'assemble

Le territoire local n'est pas exempt de conflits : il n'y a pas les habitants mais des habitants aux pratiques différentes, aux intérêts divergents, et pour bonne part, les enjeux dépassent l'échelle du quartier et n'y sont pas solubles : par exemple, les conflits de normes redoublés de conflits de génération posés autour des pratiques des jeunes dans certains quartiers populaires prennent une forme localisée mais renvoient à des ressorts plus large que l'espace local

Le territoire du quartier peut être enfermant quand la mobilité n'est pas possible.

En conclusion : la proximité ne peut se comprendre que si on envisage en même temps la mobilité. Il n'y a pas d'opposition systématique entre ces deux termes ; ancrage local et mobilité sont à penser en complémentarité

2- DEMOCRATIE DE PROXIMITE

Comment aborder la question de la proximité dans le champ politique ? La loi sur "la démocratie de proximité et les institutions locales" rend obligatoire la constitution de conseils de quartiers. Cette proposition est soutenue par le postulat que la proximité favoriserait une gestion plus efficace et le développement de l'activité citoyenne. Elle renvoie à Trois objectifs

- . gestion
- . lien social
- . politique

La « démocratie de proximité » ainsi évoquée reste cependant floue dans ses attendus et dans sa fonction. Les conditions nécessaires à son fonctionnement ne sont pas étudiées, comme si la proximité suffisait à elle seule à créer les conditions de la démocratie.

Cette approche a des racines anciennes, qui remontent aux mouvements sociaux urbains et aux perspectives autogestionnaires des années 70. Ces dernières furent constitutives d'expériences limitées en nombre et en durée, mais qui influencèrent en partie la décentralisation et les premiers pas de la politique de la ville. Cependant, si le mouvement associatif s'est fait entendre et a su peser sur des projets importants d'aménagement urbain, cette mobilisation a surtout concerné les couches moyennes et est demeurée faible dans les quartiers « difficiles » qui sont la cible des politiques de la ville.

Les conseils de quartier, démarche quartier, comités de quartier ont été mis en place dans plusieurs villes. Quelques unes ont tenté des démarches de budget participatif en s'inspirant de l'expérience de Porto Alegre. Il s'agit de dispositifs différents, qui vont plus ou moins loin, mais l'observation de plusieurs dispositifs, en France et à l'étranger me conduit à soulever plusieurs défis, ou contradictions de ces démarches

Le défi de la gestion

Le premier est celui de l'efficacité. C'est aujourd'hui un lieu commun que d'opposer efficacité et démocratie, et la vision élitiste qui sous-tend ce postulat a pris historiquement des

formes diverses, passant de l'aristocratie classique au républicanisme étatique avant de revêtir les habits de l'expertise. Que peuvent nous enseigner sur ce point les démarches participatives?

Ces expériences ont souvent des effets positifs à l'échelle micro-locale, en améliorant la gestion de proximité et en favorisant les relations habitants/professionnels /élus locaux.

(Boutiques de quartier, plate-formes de service...)

Une réponse plus rapide peut être apportée aux demandes des citoyens. Le chef de projet ou chef d'antenne a la possibilité d'interpeller un service. Mais cette dynamique, pour positive qu'elle soit, reste le plus souvent limitée. Si elle entraîne parfois une recomposition de l'organigramme municipal, elle débouche rarement sur une réévaluation plus globale des choix de gestion. La participation en reste généralement à un échange mutuel d'informations, une amélioration de services. Les techniciens y ont souvent un poids prépondérant. Les vrais enjeux décisionnels ne sont pas mis en débat.

Dans d'autres pays, des expériences qui vont beaucoup plus loin...

Au total, l'incorporation des compétences des habitants participe à différents degrés à améliorer la gestion des quartiers. Mais cette démarche reste fortement limitée quand elle demeure enfermée dans une approche micro-locale.

Le défi de la participation.

Le second défi est celui de la participation : combien d'individus participent et qui participe ? on sait que plus le capital économique et scolaire des citoyens est faible, et moins ils participent à la politique institutionnelle². Comment des démarches qui se fondent explicitement sur la proximité affrontent-elles cette double difficulté ?

Dans les cas étudiés, la participation demeure quantitativement limitée. Le nombre d'habitants impliqués dépasse rarement 1% dans les conseils de quartier, Si le cercle de l'activité politique se trouve ainsi agrandi, il est donc loin de s'étendre à tous les habitants.

De plus, la participation reste très inégale selon les couches sociales, et il est donc difficile de parler de représentativité statistique. Les populations les plus précarisées et les jeunes sont peu présents et encore moins actifs dans les instances de participation, même s'ils y sont souvent objets de débats (on note par contre une présence et un poids important des femmes). Les individus issus de l'immigration sont marginaux dans les conseils de quartier. Quand des individus appartenant aux groupes les plus dominés participent, il leur est plus difficile de prendre la parole et de se faire entendre. Les distorsions qui touchent classiquement la démocratie représentative se retrouvent ainsi, sous une forme à peine atténuée, dans les démarches de proximité.

Il peut en être différemment quand ces formes de participation renvoient à un véritable enjeu, sur lequel les habitants ont le sentiment qu'ils peuvent peser. Le problème c'est que les enjeux sont souvent réduits à des enjeux de management et les conflits sont soigneusement évités.

Le défi de l'échelle

Le troisième défi est celui de l'échelle, et est posé par la notion même de proximité. La « démocratie de proximité », si elle permet d'ancrer les débats dans des enjeux concrets, comporte au moins deux limites. La première, souvent mise en avant, est celle du phénomène NIMBY, (not in my back yard) du repliement sur des intérêts partiels, très localisés. La deuxième est celle du découragement voire de la culpabilisation générée par l'injonction à résoudre localement un problème qui dépasse largement cette échelle, sans que soit jamais donnés les moyens d'intervenir au delà, ou même de poser les conditions plus globales du

² Bourdieu; Gaxi.

changement. Cette impuissance s'accompagne d'une stigmatisation des espaces locaux et des populations concernées. Il en est ainsi des questions scolaires ou de violence urbaine ramenées à des problèmes de démission des parents. La montée en généralité dans les débats locaux apparaît cruciale pour dépasser ces deux limites mais elle nécessite que soit possible, une articulation entre débats, gestion et changements à l'échelle locale avec un processus de transformation des politiques et des institutions municipales voire étatiques. Cela est rarement le cas.

La dimension délibérative des démarches évoquées apparaît essentielle pour répondre aux défis ou contradictions portées par de telles approches. Le pari est ambitieux :. Cela ne peut se faire sans l'inclusion de tous ceux qui sont concernés, objectif difficile dans des sociétés inégalitaires. Tout au plus est-il possible de tendre au maximum vers cette perspective, ce qui ne peut se faire sans volontarisme politique fort. En tout état de cause, la délibération n'abolit pas les conflits sociaux. Elle leur donne une autre forme et d'autres débouchés mais ne peut exister qu'à partir de leur expression publique. Pour partie ces conflits renvoient à d'autres échelles que celles du local, et d'autres problématiques que celle du territoire (le rapport au travail par exemple) et si l'espace de délibération se construit dans le quartier ou dans la ville, il ne saurait s'y enfermer. Il ne pourrait non plus se suffire d'une registre idéologique, sous peine de s'essouffler rapidement. Une délibération publique engage la mise en discussion de véritables enjeux et l'existence d'une marge de pouvoir et d'initiative suffisante qui permette aux individus impliqués de peser sur les choix de gestion locale. Elle requiert à la fois une participation intense, une information réelle des citoyens et un véritable espace décisionnel. Elle passe par une politisation, au sens large du terme, pour que la démocratie participative ne se réduise pas une démocratie de proximité.