

## DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET GESTION URBAINE DURABLE ?

HÉLÈNE BERTHELEU, MAÎTRE DE CONFÉRENCES EN SOCIOLOGIE, UNIVERSITÉ DE TOURS / CITERES

---

La gouvernance et la durabilité sont aujourd'hui des sémantiques institutionnelles qu'il est aisé de discuter tant les commentaires abondent montrant leur polysémie (Gaudin, 2002) voire leur inadéquation avec les réalités françaises du gouvernement urbain<sup>1</sup>. On ne refera pas ici l'historique de la notion de gouvernance : au-delà de la diversité de ses appropriations, ce nouvel étendard veut affirmer la modernisation de l'action publique pour une plus grande efficacité (Canet, 1994). Il fallait sans doute un renouveau sémantique pour exprimer le renouveau idéologique et démocratique. Paradoxalement, on a le sentiment d'une pensée unique, consensuelle, mais autour d'une notion floue dont le succès semble garanti par la grande diversité des références, des valeurs et des pratiques qu'elle autorise. Plutôt que de contribuer à notre tour à faire circuler la notion comme une nouvelle norme, nous proposons ici d'adopter une perspective socio-anthropologique afin de repérer et comprendre les usages et les pratiques locales de démocratie participative que l'on range souvent sous le vocable « gouvernance urbaine ». Nous les mettrons en lumière à partir de l'observation approfondie du fonctionnement des Conseils de la Vie Locale mis en place récemment par la ville de Tours, effet direct de la loi dite de « démocratie de proximité » de 2002 en France, qui oblige les villes de plus de 80 000 habitants à se doter d'instances participatives.

Cherchant à rompre avec le classique conseil de quartier, les quatre Conseils de la Vie Locale (CVL) de Tours (correspondant à l'ensemble du territoire de la Ville divisé en quatre portions géographiquement et démographiquement équivalentes) semblaient refléter un choix politique intéressant, censé permettre d'échapper à l'enfermement de la démocratie dans la proximité géographique. L'observation de deux ans de fonctionnement et le recueil d'une quarantaine d'entretiens avec des membres des quatre collèges (élus, « habitants », membres des services techniques de la ville et représentants d'associations) permettent de comprendre aujourd'hui quel apprentissage collectif est à l'œuvre dans ces pratiques participatives (Craps/Currap, 1999 ; Neveu, 1999).

Tous animés par le premier adjoint au maire, les Conseils de la vie locale (CVL) laissent rapidement découvrir les tensions inhérentes entre, d'un côté, tout projet véritablement participatif et donc visant à débattre des orientations et des décisions prises pour la ville et, de l'autre, les objectifs politiques et techniques d'efficacité tels qu'ils sont pensés par les responsables de la gestion et du développement urbain. La manière dont est organisée la « participation », ses définitions diverses en fonction du statut des participants, le rôle des différents collèges qui composent ces conseils, la mise en œuvre de la « démocratie de proximité » à travers ce qui a été appelé un « budget participatif », par exemple, enfin ce qui est discuté et ce qui ne l'est pas, tous ces éléments en disent long des tensions qui traversent la vie locale et de la difficulté à construire une citoyenneté locale qui ne soit pas réduite à la gestion des espaces de proximité.

Pour comprendre ce qui se joue dans ces instances, il faudrait également mesurer leur perméabilité aux rapports sociaux inégaux qui, impensés dans les CVL, n'en sont pas moins à l'œuvre dans la société globale et s'actualisent différemment dans chaque contexte local : on a ainsi à Tours, dans un contexte dénué de mouvements sociaux (Lussault, 2003), des tensions entre des participants aux origines sociales et aux trajectoires professionnelles différentes, entre des élus et des « vieux » habitants tenants d'un rapport politique traditionnel imposant des échanges verbaux courtois et respectueux, et des participants plus atypiques<sup>2</sup>, peu familiers des espaces d'expression en public, qui conçoivent leur engagement avec sincérité mais fougue et parfois emportement. La démocratie participative ne présente pas non plus le même intérêt pour les membres des différents collèges (élus, services, associations, habitants) du fait de leur statut respectif. Faut-il être entre pairs pour assumer et construire un véritable débat dont les effets sur la ville soient aussi démocratiques que durables ?

Nous aborderons successivement à travers l'exemple de Tours :

---

<sup>1</sup> On peut s'étonner de son usage dans le contexte français de décentralisation tant le terme utilisé en management signifie la simplification et l'efficacité organisationnelle, et apparaît inapproprié pour saisir la complexité de l'agglomération et la fragmentation des pouvoirs locaux.

<sup>2</sup> Quelques rares participants sont ainsi plus jeunes (la trentaine) ou d'origine populaire ; plus rares encore, quelques uns sont d'origine maghrébine.

- la participation conçue comme un simple outil d'aide à la gestion urbaine
  - l'articulation de cette gestion urbaine avec un renouvellement de l'exercice de la citoyenneté : la question d'une « co-production » de la ville,
- ce qui permettra de répondre à l'enjeu d'un partage constructif et donc durable du pouvoir local.

## LA PARTICIPATION COMME EXERCICE PÉDAGOGIQUE ET PETITE GESTION DE PROXIMITÉ

Les instances de démocratie participative et notamment les conseils de quartiers se sont multipliés depuis une dizaine d'années. Si bien des observateurs sont sceptiques sur la participation, la mise en place des CVL est plutôt marquée, à Tours, par la conviction tant chez les élus que chez les « habitants » (Neveu, XX) qu'il y a là un potentiel de pratiques intéressantes. Un petit tour d'horizon français (Blondiaux, 2002 ; Rudolf, 2003 ; Neveu, 2004 ; Rui, 2004) fait rapidement apparaître la diversité des expériences et des définitions de la participation, de la citoyenneté, voire de la démocratie. L'enjeu apparaît finalement comme une lutte pour la définition légitime de cette démocratie participative. Dans ces principaux usages, la notion de participation est sémantiquement proche de la notion de « projet », elle évoque la recherche de coopération et d'association pour contribuer à un nouveau mode de gouvernement local (Lévy, 2003). A Tours, la plupart des élus et les représentants des services considèrent plutôt les conseils comme des lieux d'information et voient la proximité avec les habitants comme une dimension centrale. Certains expliquent ainsi que c'est pour eux une nouvelle façon de faire « du terrain », d'être à l'écoute, posture favorable à la prévention des conflits, et insistent sur l'intérêt de la « pédagogie », c'est-à-dire de faire comprendre aux « administrés » toutes les contraintes qui pèsent sur leur travail et leurs décisions.

Les membres des collèges habitants et associations, dont la majorité est masculine et retraitée, apprécient eux aussi les CVL parce qu'ils sont des lieux d'échange direct, qui humanisent et rendent accessibles ceux qui font la ville à leurs yeux, soit principalement les élus. « *On voit très bien qu'il y a une rencontre qui se fait entre les élus et le reste des gens. Et pas que sur des sujets qui dérangent, il y a de vrais échanges. C'est une ouverture vers la connaissance de nos élus et de leur travail qu'on ne connaît pas du tout, en fait. C'est un des rôles du CVL que de voir justement la difficulté de leur charge* » (retraité, ancien militaire). Ou encore : « *J'ai le sentiment que ça nous amène à revoir des positions tranchées qu'on peut avoir sur différents sujets. On n'est pas des ânes, on peut comprendre, ben oui, que les choses ne sont pas toujours réalisables ou que ça ne peut se faire que dans la durée* » (retraité, ancien fonctionnaire des impôts).

Tout en rappelant le mérite des élus, ce discours assez partagé réaffirme sans conteste la vision traditionnelle du pouvoir local, d'une démocratie avant tout représentative : le maire et son conseil municipal prennent les décisions et les font appliquer : c'est la raison pour laquelle ils ont été élus. La démocratie participative ne doit en rien altérer ce mode de gouvernement.

Si les élus ne sont pas tous convaincus de l'utilité de ces conseils<sup>3</sup> ceux qui les fréquentent assidûment se satisfont de ces réunions organisées comme un moment d'information suivi de questions-réponses autour des éléments préalablement donnés, sur la sécurité ou l'aménagement d'une zone urbaine. La construction des séances s'apparente à la mise en œuvre (la mise en scène ?) d'une rencontre agréable, marquée par la bonne humeur de l'animateur et la courtoisie de l'ensemble des participants. Ce n'est pourtant pas toujours le cas, et un élu contrarié un jour par le ton acerbe des échanges, ré explique : « *chacun doit pouvoir rentrer chez soi satisfait et en se disant 'ça s'est bien passé'* ». Le souci d'arriver à un consensus harmonieux incite l'animateur, premier adjoint au maire, à éviter les sujets potentiellement conflictuels, à orienter les échanges de façon à concilier les points de vue quitte à faire la sourde oreille lorsque ceux-ci semblent trop inconciliables avec l'avis « général » incarné par tel ou tel élu. Lorsqu'au fil des séances, tel participant, membre du collège habitant, se plaint de ne pas avoir été entendu, les réponses sont de nature à faire retomber toute animosité (« nous pensions avoir fait le nécessaire », ou « il y a eu un *quiproquo* », « on abordera la question la prochaine fois ») plutôt qu'à construire le débat ou affirmer explicitement un point de vue divergent.

Les questions méthodologiques destinées à définir collectivement ce que doit être la participation (les plus actifs des habitants n'ont cessé de réclamer, la première année, plus de clarté sur leur rôle et leur possibilité de « contribuer ») ont été abordées de façon volontairement floue : « c'est expérimental » ne cessent de répéter les élus, « il faut rester dans une dynamique d'ouverture, nous trouverons les règles de fonctionnement en allant de l'avant, en marchant ». Cette démarche « spontanéiste » semble justifier que l'on se passe des atouts que pourraient constituer un véritable organisateur de débat indépendant des pouvoirs publics.

---

<sup>3</sup> L'évaluation de la première année a montré le fort absentéisme des élus, que les entretiens ont d'ailleurs reflété et expliqué.

En revanche, tous les sujets mettant en avant les réalisations de la municipalité, ses investissements<sup>4</sup> et notamment ses gros projets d'aménagement sont longuement exposés, avec l'aide des services techniques. Ces exposés sont proches finalement des réunions de consultation de riverains<sup>5</sup>. Le projet n'est pas discuté en amont, il est présenté à un stade relativement avancé et les réponses justifient son bien fondé. Le responsable technique, soutenu par l' élu, insiste sur les compétences des professionnels impliqués et les étapes de la réflexion technique qui ont permis d'arriver à le finaliser.

Il n'y a pas là à proprement parler de débat. Les habitants présents sont souvent favorables au projet en question et sont satisfaits d'en connaître les derniers détails et notamment son calendrier. S'ils font partie de ceux qui s'y sont opposés depuis le début, le conflit est désormais révolu et son expression est devenue inutile à ce stade.

## **LE BUDGET D'INVESTISSEMENT : « AGIR CONCRÈTEMENT »**

Dès sa mise en place, le CVL devait permettre aux habitants de « co-produire la ville » à travers deux principaux outils : le « budget participatif » et le « pouvoir d'orientation ». Les discussions entre les différents collèges portent essentiellement sur l'utilisation des 35000 euros alloués à chaque CVL. Ce budget étant limité aux frais d'investissement, les habitants et les élus n'échangent que sur des achats de matériel de proximité : bancs, panneau d'accueil pour le centre socio-culturel, illuminations de Noël, bacs à fleurs, barrières de sécurité devant l'école, etc. Les élus insistent régulièrement sur l'importance d'investissements concrets et dont le résultat sera « visible », relayé par la presse locale. L'heure est au « pragmatisme médiatique » : on ne se réunit pas pour « faire de la parlotte » ou s'enliser dans des discussions vaines.

Les habitants qui, au début, avaient fait des propositions plus ambitieuses ou posé des questions faisant débat ou nécessitant l'affirmation d'une « vision » de la ville ou du vivre-ensemble n'ont pas trouvé d'échos à leurs idées, si ce n'est un refus de l'utopie sous-jacente à toute question trop vaste. Un élu répondant à une proposition du collègue habitant : « *Que proposez-vous de faire pour que Tours nord ne deviennent pas une banlieue ? Ce n'est pas assez concret ! On a besoin de propositions concrètes !* » ou encore « *Ce n'est pas la Ville qui peut faire venir un complexe de cinéma à tours Nord !* ». « *Le développement culturel à Tours nord ? Je voudrais quand même préciser qu'on n'a pas besoin de pièce d'identité pour passer de Tours nord à Tours sud ! C'est le même territoire : nous avons une approche globale des questions culturelles* », répond le Maire en se moquant gentiment de son interlocuteur, renvoyé au statut de néophyte trop localiste.

Une autre façon de cantonner les débats à de « petits sujets » consiste à faire comprendre que ce sont des décisions qui relèvent d'instances beaucoup plus importantes ou inaccessibles. Les questions de l'organisation de la collecte des déchets ou de la pertinence d'un nouveau système d'incinération ont ainsi été rapidement évacuées comme ne relevant pas de la municipalité mais de l'agglomération et donc de décisions intercommunales complexes. De même, les questions éducatives sont perçues comme relevant du niveau national : un délégué de fédération de parents d'élèves qui siégeait de droit au tout début de l'expérience a d'ailleurs démissionné du Conseil, se sentant inutile dans cette instance.

Enfin, un certain nombre de sujets proposés par les habitants n'ont pas été retenus simplement parce qu'ils renvoyaient à des frais de fonctionnement et non d'investissement (organiser une fête d'accueil pour les nouveaux habitants du secteur ou encore faire une campagne de sensibilisation en faveur du respect ou de la civilité au volant) : la présence de ce budget focalise finalement toute l'attention du Conseil, donne la mesure non seulement de ce qui peut être financé mais surtout utilement discuté ou débattu. Il rend caduque toute proposition qui ne débouche pas concrètement sur un financement de matériel pour un espace public ou une association. Mais peu d'habitants ont finalement perçu les limites de ce « pouvoir » : « *il ne faut pas s'arrêter à ce budget, c'est dommage. Ce budget, ça aggrave nos discussions. On risque de se limiter à dire comment l'utiliser.(...). Ce que j'aimerais mieux, c'est qu'on décide, au CVL, de créer quelque chose de plus ambitieux, pour une période de x années, qu'on soutienne un projet plus global, mais concret* ». (retraité, ancien fonctionnaire) ou encore « *Le problème ce sont toutes les idées des habitants qui ont été émises et qui ne se chiffrent pas, il y a des sujets comme le bruit ou la pollution, c'est pas une question de budget mais de bonne volonté* » (informaticien consultant, 45 ans).

Cette réduction du champ même de la discussion finit ainsi par introduire de la confusion sur le rôle même du CVL. « *Quels sont les sujets sur lesquels nous pouvons travailler ?* » demandèrent plusieurs membres du collège habitant de Tours nord à l'issue de la première année. « *Comment pouvons nous contribuer à la vie locale ?* ».

---

<sup>4</sup> A chaque début d'année, une séance est consacrée à la présentation par le Maire de toutes les réalisations, de tous les projets et futurs investissements qui touchent ce secteur de la ville. Le budget municipal est présenté et les différents postes expliqués et justifiés.

<sup>5</sup> Certains élus soulignent dans les entretiens le risque de chevauchement entre ces deux procédures.

La confusion est telle que les comités de quartier se sentent parfois « doublés » : « *La vocation du CVL, ce n'est pas de remplacer les associations de quartier, c'est quelque chose d'autre. Je ne sais plus comment les élus ont dit ça au début, mais le CVL était plus là pour penser au devenir de la ville, apporter des idées nouvelles mais pas gérer le quotidien* » (membre d'une association de quartier, ancien enseignant).

Une grande partie des décisions prises au sein du CVL (après « filtrage » par les élus et les services techniques) correspond à des tâches ou investissements déjà anticipés par les services. Le CVL permettrait ainsi simplement de hâter les choses, comme le nettoyage des berges du Cher, la pose de corbeilles métalliques ou l'achat de matériel pour l'association gestionnaire des centres sociaux et de loisirs.

Dans une telle configuration de la participation, un certain nombre de décisions ont fatalement pour origine non pas des idées qui seraient « remontées » des habitants, mais bien des élus qui, connaissant leur secteur, identifient facilement les besoins. Familiers des arcanes du financement public, ils ont rapidement considéré le budget du CVL comme un outil de financement plus efficace : la décision du CVL permet de contourner l'organisation et surtout le calendrier lent et chargé des services municipaux. Les élus vont parfois plus loin en usant du « pouvoir d'orientation » annoncé dans la Charte mais difficilement appropriable par les habitants. En effet, chaque CVL peut déclarer vouloir soutenir un projet ou des travaux qui relèvent de financements bien supérieurs à son budget. En l'absence de projets construits par les habitants, l' élu local demande au CVL de se servir de ce pouvoir d'orientation pour faire pression sur les Conseils Municipal ou Général afin d'obtenir la réalisation d'une opération coûteuse<sup>6</sup>. Qu'il s'agisse du budget participatif ou du pouvoir d'orientation, les idées des habitants n'ont guère été centrales jusque là, si ce n'est pour décider d'un banc, etc.

Grands projets présentés et peu discutés, débats réduits au choix de financer des « petits » investissements très territorialisés, voilà finalement ce qui fait la vie du CVL. La gestion urbaine y apparaît dépolitisée, les adjoints s'y présentent comme des hommes responsables et dynamiques entourant un maire entrepreneur ménageant les différents partenaires au cœur de contraintes plus économiques ou partenariales que politiques. La participation telle que définie par les élus comme un outil permettant d'aider à la gestion urbaine locale est ici nettement entérinée.

## **LE PRIX DU CONSENSUS : UNE PARTICIPATION MINIMALE ET DÉPOLITISÉE**

Le consensus est obtenu au prix de la non construction d'objets de débat et de l'absence de choix politiques affirmés comme tels. L'opposition suggérée plus haut entre petits et grands sujets est discutable : on pourrait à juste titre considérer qu'il n'y a pas de « petit sujet ». Toute décision, aussi concrète et territorialisée soit-elle, pourrait être l'occasion, si telle était la volonté des participants, d'affirmer, de construire ou de discuter d'une « vision » de la ville, d'une conception du vivre-ensemble, que ce soit à travers l'affirmation de valeurs ou la discussion d'options économiques, politiques, sociales, éducatives, environnementales, etc.. Les élus de l'opposition d'ailleurs ne s'y trompent pas et choisissent souvent de ne pas venir.

Une bonne partie des habitants comme des représentants d'associations partagent cette définition minimale de la participation comme expertise d'usage réservée aux aménagements urbains de proximité : « *il faut savoir se contenter de peu. Faut pas rêver, même si je rêvais, moi, au début. On ne va pas changer la politique d'une ville comme Tours !* », (retraité de l'enseignement). « *On sait bien que la Mairie, si la proposition leur plaît pas, ça ne se fera pas, c'est clair !* » (retraité).

Ce que le consensus requiert ici est à l'opposé du débat ou du pouvoir partagé : il impose plutôt la construction d'une distance entre le politique et la gestion urbaine. « *Moi la politique, ça ne m'intéresse pas. Je vote, je m'intéresse en lisant les journaux, je suis ce que proposent les élus, mais c'est leur boulot, pas le mien. Moi, je peux faire quelque chose à mon niveau, aider, guider leur action, l'orienter, participer à leur orientation : je fais ça dans le cadre du Comité de quartier et dans le CVL* ». (ancien fonctionnaire de service public).

D'autres, dont l'investissement fut d'emblée plus important au départ<sup>7</sup>, attendaient davantage du CVL et exprimèrent rapidement leur déception. Une des manières de fabriquer leur légitimité, fut de se constituer en collectif. Mais plus leurs demandes furent construites collectivement et de façon autonome, plus les échanges

---

<sup>6</sup> Ce fut le cas pour la réhabilitation de locaux commerciaux ou la réparation (impliquant le soutien du Conseil général du département) d'une salle des fêtes dans le secteur.

<sup>7</sup> Il s'agit notamment de membres du collège habitants de Tours Nord qui décida de constituer un collectif et de travailler de façon autonome à la fabrique de propositions suivant une méthode de consultant, avec une conduite de réunion interne au collège et tournée vers la participation.

furent tendus et finalement vains : les autres collègues, les élus, les services et les comités de quartier, se montrèrent réticents devant ce qu'ils percevaient comme une volonté du collège habitant de « prendre le pouvoir ». L' élu local rappela vivement que le CVL avait pour vocation de faire travailler ensemble les quatre collègues et que l'autonomie du collège habitant n'avait pas de légitimité. Objet de craintes, ce contre pouvoir émergent fut ainsi rapidement battu en brèche par les élus (y compris par des délégitimations répétées des leaders du collectif : « nous connaissons votre petit numéro ! ») mais aussi par ceux que cette nouvelle formation pouvaient menacer : les associations et les comités de quartier interlocuteurs privilégiés et, jusque là, seuls légitimes de la Mairie : « *Mais vous représentez combien de personnes ?* » attaqua un des Comités de quartier du secteur, fort de ses trois cent adhérents.

Ces habitants déplorent la définition minimale de la participation, soupçonnent que leur « présence » serait finalement suffisante en cautionnant le Conseil sans bousculer aucunement le rapport hiérarchique avec les élus et les services. La promesse de renouvellement démocratique par la participation n'est pas, à leurs yeux, prise au sérieux : le pessimisme est alors de mise pour envisager l'avenir.

## LA PARTICIPATION MÉDIATISÉE

Le consensus est d'autant plus construit et préservé par la municipalité que la participation est un objet de communication important : d'abord comme élément fort de la campagne électorale et ensuite comme un objet privilégié de communication municipale, à condition toutefois qu'aucun conflit n'y soit trop prégnant. Chaque mois, une grande page lui est consacrée dans le journal municipal, tandis que la presse locale est convoquée aux conseils pléniers pour rendre compte du travail réalisé. Dès la fin de la première année de fonctionnement, alors même qu'une bonne partie des quatre séances annuelles avaient été consacrées à la mise en place des conseils, une évaluation, largement médiatisée, fut organisée avec renfort de moyens supplémentaires<sup>8</sup> de façon à montrer qu'il y avait là une expérience ouverte, sans doute imparfaite mais prête à s'améliorer. Certains membres du collège habitant ironisent aujourd'hui sur le fait que le CVL soit devenu un support de communication avant même de constituer un lieu de réelle participation : ils expriment le sentiment d'être instrumentalisés par une municipalité soucieuse de redorer son blason démocratique.

Ces conseils institutionnalisant la participation des habitants laissent penser que la gestion d'une ville et de ses quartiers n'a rien à voir avec son gouvernement (sans même parler de gouvernance). La participation des habitants est clairement annoncée du côté de la gestion, laquelle semble finalement d'autant plus efficace qu'elle est moins politique. Un habitant a bien saisi quel pouvait être son rôle dans une telle configuration : « *Notre apport n'est pas politique, on ne s'adresse pas aux politiques mais aux dirigeants de la ville qu'on veut amener à entendre nos demandes* ». « *On peut très bien être dirigeant d'une ville sans être politique, hein, donc on peut leur apporter une aide sur ce travail là* ». (retraité, ancien militaire).

## PARTICIPER SANS S'ENGAGER

Une partie non négligeable des citoyens qui siègent au CVL développent ainsi une conception individualiste et consumériste de la participation : ils veulent s'impliquer utilement, se montrer des citoyens intéressés par la vie locale, mais sont bien décidés à agir modestement, sans contraintes et à distance des discussions partisans. Pour nombre de retraités issus des classes moyennes notamment, il s'agit de rester utile sans pour autant faire de la politique. Plusieurs souhaitent par exemple mettre à profit pour le collectif une expérience et une compétence professionnelle, tout en restant ainsi actif.

A plusieurs reprises, la participation est apparue dans leurs discours comme à l'opposé de l'engagement politique, plutôt comme un devoir civique, une implication modeste, concrète, loin de l'adhésion traditionnelle du militant à une organisation collective (Ion, 2001). « *Si j'appartiens au CVL, c'est pas une question politique, loin de là, j'ai pas d'étiquette politique et la politique... ma politique à moi c'est le bien-être, de moi-même et de mon entourage, c'est ça surtout !* » (retraité, 65 ans, ancien militaire). Ou encore « *Mon entrée dans le CVL, c'est pas du tout un engagement, je me bats pas pour quoi que ce soit, mais si je peux apporter une petite pierre à l'édifice, pourquoi pas, voilà !* » (retraité, ancien fonctionnaire). La participation signifie chez eux une démarche citoyenne « light » comme dit l'un d'eux, la volonté de rester connecté à leur environnement, à travers ce Conseil conçu non comme un lieu où des collectifs peuvent venir s'exprimer mais plutôt comme un réseau

---

<sup>8</sup> La mise en œuvre des CVL n'a suscité au départ que l'embauche d'un jeune géographe, chargé de mission « démocratie participative ». Il s'occupe de la logistique des réunions et des comptes-rendus de réunion, sans s'impliquer dans l'animation des réunions (sauf pour sa partie technique). Un second chargé de mission titulaire d'un DESS développement local fut embauché pour quelques mois et chargé de mettre en œuvre l'enquête évaluative puis sa présentation publique.

d'individus privilégiés à qui la Ville propose de travailler positivement. Le CVL est vécu comme une opportunité d'être des super-citoyens à peu de frais, d'où finalement la perméabilité aux discours pédagogiques dont la teneur est rassurante : la participation ne consistera pas en un transfert de responsabilités des élus vers les habitants.

Pour eux, la politique ne doit pas venir « polluer » cette participation tranquille et bienveillante à la gestion municipale. « *Pour moi le CVL, c'est faire des choses, c'est pas tout le temps rouspéter, râler, dire 'y'a qu'à, faut qu'on' ou 'ils ont qu'à', trop de gens restent comme ça, à râler sans rien faire. (...)* ». Cette conception apolitique de la vie locale a une incidence directe sur la façon de traiter un sujet au sein du Conseil mais génère également une attitude consumériste de la part des participants. Ce jeune père de famille, ingénieur informatique et membre du collège habitant, explique ainsi que, pour solliciter une subvention destinée à soutenir la crèche parentale que fréquente sa fille, il s'est contenté de faire valoir la difficulté ponctuelle de l'association en question, s'abstenant consciemment d'élargir le débat sur la carence en crèche de la ville ou sur les difficultés que connaissent les petites structures d'accueil aujourd'hui du fait de récentes transformations réglementaires. « *Je savais que ce serait inutile. Les gens s'en foutent* ». Engager un débat lui apparut même potentiellement contre-productif, l'objectif étant surtout que la crèche puisse être aidée matériellement. Ex-militant et syndicaliste, ce jeune « habitant » n'hésite pas, dans ce contexte d'engagement léger et distancé, à raisonner en consommateur par souci d'efficacité (Lévy, 2003).

Ces instances semblent finalement concilier la volonté des habitants de « participer » *i.e.* d'être des citoyens « explicites » dans le respect d'une conception représentative et strictement délégataire du rapport politique. Les attentes étant minimales en matière de participation, l'optimisme est de mise quant aux résultats escomptés : « *On n'a jamais l'impression que la parole des habitants est prise en compte. Mais finalement, de façon plus souterraine, elle est prise en compte. Je pense en fait que... c'est pas vain, quoi* » (membre du collège habitant, ancien militaire). A moins que le rapport politique ne soit surtout transformé par l'effet de transparence qu'implique la publicisation de l'information. Le « pouvoir » des habitants sur les élus serait ainsi plus indirect : ce qui est dit lors des réunions l'est publiquement à une diversité d'acteurs et évite la déformation des propos et la concurrence entre associations ne maîtrisant pas toutes le même niveau d'information. Ce qui semble donc le plus délicat à questionner, c'est bien le processus collectif de recherche du consensus si central dans la notion de gouvernance mais contradictoire avec la construction d'un espace politique : pourquoi ces instances proposent-elles de débattre alors que les conflits sont évacués, considérés, non comme constitutifs de tout rapport socio-politique, mais comme des dérives à éviter à tout prix ? Tout se passe comme si, répondant à l'injonction de transparence et à l'exigence de diffusion publique et de communication municipale, dimension centrale on le sait de ces nouveaux outils, ne pouvaient émaner de ces conseils que des messages consensuels et optimistes, au risque d'être vidés de tout enjeu.

## **DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE, GOUVERNANCE URBAINE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE ?**

Limiter ainsi la démocratie participative à un outil de gestion urbaine va bel et bien à l'inverse d'une refondation (depuis le local) de l'exercice de la citoyenneté dans un contexte de crise de la démocratie représentative.

La définition minimale de la participation, comme démarche individualiste et « allégée » d'un engagement dépolitisé, remet en question l'association désormais habituelle de la gouvernance et du développement durable et les promesses qu'elle implique. L'idéal habermassien qui voudrait redonner toute sa noblesse à la politique pourvue qu'elle soit délibérative et consensuelle, hante ces nouveaux syntagmes sans jamais correspondre à des pratiques concrètes entre individus socialement situés au sein de contextes locaux. Ces pratiques participatives ne répondent pas à l'enjeu de partage du pouvoir local. Que peut signifier « gestion urbaine durable » quand le rapport politique traditionnel n'est aucunement bousculé, pire, quand la participation perd progressivement toute parenté avec la dimension politique donc dissensuelle (Rancière, 1998 ; Bacqué et al., 2005) de la citoyenneté ? A Tours, comme autrefois, les conflits restent « dehors », se manifestent spontanément dans un contexte non institutionnalisé. Pour gouverner la ville durablement, les élus ne doivent-ils pas au contraire accepter de travailler le rapport politique lui-même et intégrer dans la démarche participative la contestabilité (Pettit, 2004) et la conflictualisation des objets ?

Enfin, envisager la participation selon le seul principe de l'efficacité de l'action publique ne permet pas de reconnaître la diversité des participants et de leurs modes d'engagement, décourage les plus jeunes et les plus actifs, entérine l'absence non débattue des populations les plus défavorisées et minorisées au sein de la société. Quel sens peut avoir un lieu politique déconflictualisé et consensuel où rien ne permet de repérer les hiérarchisations et les inégalités entre participants, où tout le monde fait comme si l'essentiel de l'attention citoyenne pouvait être retenue, des années durant, par les « petits sujets » d'urbanisme qui occupaient autrefois les seuls comités de quartier ? La force des rapports sociaux inégaux entre les différents participants (mais aussi

plus subtilement avec les absents) y pèse en effet de tout son poids sans qu'aucune question des uns ou des autres ne remette en cause cet ordre social. Une fois de plus, on ne confie (consensuellement) la démocratie qu'à une minorité statistique (des membres des classes moyennes supérieures sensibles au discours moralisateur sur la carence de citoyenneté) désireuse et jugée capable de s'intéresser, de façon bienveillante et dans le respect du rapport politique traditionnel, aux affaires publiques locales.

En envisageant le conflit comme un risque, ces conseils contribuent à l'évanouissement de la promesse d'une citoyenneté renouvelée par la possibilité de débattre et de construire autrement l'espace local des rapports politiques.

## BIBLIOGRAPHIE

BERTHELEU H. & NEVEU C., (2005) « De petits lieux du politique : individus et collectifs dans des instances de « débat public » à Tours », *Espaces et Sociétés*, à paraître.

BLONDIAUX L., (2002) « Où en est la démocratie participative locale en France ? Le risque du vide », *Les Cahiers du DSU* n° 35.

CANET R., (1994), « Qu'est-ce que la gouvernance ? » Conférences de la Chaire MCD <http://www.chaire-cd.ca>

CURP/CRAPS, (1999) *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Puf, Paris.

GAUDIN J-P., (2002) *Qu'est-ce que la gouvernance ?*, Presses FNSP, Paris.

ION J. (sous la dir. de), (2001) *L'engagement au pluriel*, Publications de l'Université de Saint-Etienne.

LUSSAULT M., (1993) *Tours, Images de la ville et politiques urbaines*, Publications de la Maison des Sciences de la Ville, Tours.

NEVEU C., (1999), *Espace Public et engagement politique : enjeux et logique de citoyenneté locale*, l'Harmattan, Paris.

NEVEU C., (2004) « La participation et la proximité comme idéologie(s). Petit aperçu à partir des CVL de Tours », Communication au Colloque *Les idéologies des politiques territoriales*, CRAPE-AFSP, Rennes, mars.

RANCIERE J., (1998), *Aux bords du politique*, Folio-Essais, Paris.

RUDOLF F., (2003) « La participation au piège de l'enrôlement », *Espaces et Sociétés*, « Ville et démocratie », n° 112.

RUI S., (2004) *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Armand Colin, Paris.

PETTIT P., (1997) *Républicanisme. Une théorie de la liberté et du gouvernement*, Gallimard, Paris.

BACQUE M-H., REY H., SINTOMER Y., (2005) *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, Paris.