



BUDGET PARTICIPATIF ET INCLUSION

Entre théories et réalité

Florence POZNANSKI

VA APU
(Erasmus à l'IUAV de Venise)
Promotion 52
1^{er} octobre 2007

Président du jury : Emmanuel MARTINAIS

Maître de TFE : Valter CANAFOGLIA

Expert : Giovanni ALLEGRETTI

NOTICE ANALYTIQUE

	NOM	PRENOM	
AUTEUR	POZNANSKI	Florence	
TITRE DU TFE	BUDGET PARTICIPATIF ET INCLUSION – entre théorie et réalité		
	ORGANISME D'AFFILIATION ET LOCALISATION	NOM PRENOM	
MAITRE DE TFE	Bureau de la participation de la mairie de Modène (Italie)	CANAFONGLIA Valter	
COLLATION	Nbre de pages du rapport 106	Nbre d'annexes (Nbre de pages) 2	Nbre de réf. biblio. 44
MOTS CLES	Budget participatif, inclusion, exclusion sociale, délibération, démocratie participative, pouvoir, politique publique		
TERMES GEOGRAPHIQUES	Etude de cas du budget participatif de la ville de Modène		
RESUME	<p>Cette analyse se propose d'évaluer le budget participatif d'un point de vue inclusif, en mettant l'accent sur 3 niveaux fondamentaux : l'accès à la participation, le caractère délibératif des assemblées et l'intégration du matériel produit par l'administration locale.</p> <p>L'analyse allie éléments théoriques et pratiques au travers d'une étude de cas réalisée sur l'expérience participative de la ville de Modène (Italie).</p> <p>Elle se conclue par la proposition d'une nouvelle formule pour la ville.</p>		
ABSTRACT	<p>This analysis proposes to evaluate a participative budget from an inclusive point of view by focusing on three fundamentals levels : access to the process, the deliberative character of the meetings and the application of the results by a municipality.</p> <p>The analysis brings together theoretical and practical elements in a study of actual cases of the participative process in the city of Modena, Italy.</p> <p>It concludes with a proposal for a new formula for the city's participative budget.</p>		

Remerciements

Giovanni Allegretti, chercheur senior au centre d'études sociales de la faculté d'économie de Coimbra,

Valter Canafoglia, directeur du bureau à la participation de la mairie de Modène,

Francesco Frieri, adjoint au maire pour les politiques financières et la participation à la mairie de Modène,

Liliana Padovani, professeur à l'Institut Universitaire d'Architecture de Venise,

Marcello Balbo, professeur à l'Institut Universitaire d'Architecture de Venise,

Manuela Bartolini, membre du bureau à la participation,

Barbara Pezzotta, membre du bureau des étrangers de Modène,

Annarella Oliva, collaboratrice au sein de la *delega** pour les politiques financières et la participation à la mairie de Modène,

Ingrid Caporioni, présidente de la circoscrizione N°1,

Marina Roveda, collaboratrice à la circoscrizione N°1,

Mauro Bompani, président de la *consulta** à la culture de Modène, et participant au budget participatif,

Angelo Fanara, responsable de la commission urbanisme de la circonscription N°3, participant au budget participatif et au projet des Ex-Fonderies,

Rossana Mengozzi, responsable de la commission sport et éducation de la circonscription N°1, et participante au budget participatif,

Roberto Olivi, conseiller Democrazia Cristiana de la circonscription N°1,

Luca Ratti, conseiller Aleanza Nazionale de la circonscription N°1,

Feredico Ricci, responsable de la commission urbanisme de la circonscription N°1,

Stefano Tripi, responsable de la commission jeunes et participation de la circoscrizione N°1, et participant au budget participatif,

Giulio Berselli, Augusto Carli, Bruno Cicogni, Gianni Dallari, Caterina Desco, Maurizio Fava, Elena Finelli, Maurizia Gregorio, Andrea Magni, Elena Manna, Giulia Manzini, Giafar Arangeh Safaverdi, Claudia Vaccai, participants au budget participatif,

Corinto Corsi, Federica Rocchi, Margherita Russo, participants au projet des Ex-Fonderies,

Jacques Poznanski, correcteur attentionné.

Sommaire

TABLE DES FIGURES.....	8
INTRODUCTION.....	10
AVANT DE RENTRER DANS LE VIF DU SUJET.....	13
CONTEXTE D'APPARITION DE LA PARTICIPATION EN ITALIE.....	13
MODENE ET SON BUDGET PARTICIPATIF.....	17
POURQUOI AVOIR CHOISI MODENE ?.....	17
LA VILLE ET SON CONTEXTE.....	17
VIA PER VIA : LE BUDGET PARTICIPATIF DE MODENE	19
Structure du processus.....	19
Répartition territoriale	21
Résultats et perspectives.....	23
EX-FONDERIE : L'AUTRE PROGRAMME PARTICIPATIF	25
CHAPITRE 1. REMISE EN CAUSE DE L'UNIVERSALITE DE LA PARTICIPATION.....	27
1. 1. QUI PARTICIPE A MODENE ?.....	28
1. 1. 1. CE QUE DISENT LES CHIFFRES	28
1. 1. 2. L'IMPORTANCE DE LA RECONNAISSANCE.....	32
1. 2. DEFINITION DE LA PARTICIPATION	33
1. 2. 1. PRENDRE PART ET FAIRE PARTIE	33
1. 2. 2. ENTRE VOLONTE ET POSSIBILITE	34
1. 3. LES PROFILS DE LA PARTICIPATION CONFINES ENTRE DEUX POLES	36
1. 3. 1. LA PARTICIPATION COMPLETE	37
1. 3. 2. LA NON IMPLICATION	37
1. 4. LE PROBLEME DE L'EXCLUSION SOCIALE	39
1. 4. 1. LES IMMIGRES DE MODENE.....	39
1. 4. 2. LA ZONE DE VULNERABILITE	40
1. 5. LE THERMOMETRE DE LA PARTICIPATION	45
1. 5. 1. LES DIVERS VISAGES DE LA PARTICIPATION	46
1. 5. 2. LES RAISONS DE LA PARTICIPATION PARTIELLE	47
1. 5. 3. VERS UNE PARTICIPATION TOUJOURS PLUS COMPLETE ?.....	47
1. 5. 4. LA PARTICIPATION LATENTE.....	48
1. 5. 5. LE THERMOMETRE DE LA PARTICIPATION ENFIN COMPLET	51
1. 6. MARGES DE MANOEUVRE.....	52

**CHAPITRE 2. CONDITIONS POUR LA PRODUCTION D'UN MATERIEL INCLUSIF
DURANT LA DELIBERATION 55**

2. 1. SUR LA REALITE DES ASSEMBLEES 57
2. 1. 1. QUALITE DU DEBAT..... 57
2. 1. 2. NATURE DES THEMATIQUES ABORDEES..... 58
2. 1. 3. L'INITIATIVE PERSONNELLE 62
**2. 2. METTRE A DISPOSITION DES PARTICIPANTS UN ESPACE D'EXPRESSION
ADEQUAT 63**
2. 2. 1. UN CADRE STRUCTURE PAR DES REGLES 63
2. 2. 2. L'IMPORTANCE DE L'INFORMALITE 65
2. 2. 3. ELEMENTS DE MEDIATION..... 66
2. 3. LA DELIBERATION, UN CONCEPT EPINEUX 67
2. 3. 1. FORMULER LE BESOIN DE MANIERE COLLECTIVE ET REALISTE 68
2. 3. 2. TRAITER DE L'INTERET GENERAL 70
2. 3. 2. 1. Qu'est ce qui est commun ? 71
2. 3. 2. 2. Trop de communauté peut-elle nuire ? 73
2. 3. 3. LES LIMITES DE LA SOLIDARITE 74
2. 4. UN MODELE TROP PARFAIT..... 75

**CHAPITRE 3. QUEL EQUILIBRE POUR L'INTERACTION DEMOCRATIE
PARTICIPATIVE/ DEMOCRATIE REPRESENTATIVE ? 77**

3. 1. CADRER LE PROBLEME AVEC DES EXEMPLES THEORIQUES 78
3. 1. 1. L'ECHELLE D'ARNSTEIN 79
3. 1. 2. LA VERSION DE VANDO BORGHIL..... 81
3. 2. LES PARTICULARITES DE L'INTERACTION DP/DR A MODENE 82
3. 2. 1. LES FILTRES D'INTERVENTION DE L'ADMINISTRATION..... 83
3. 2. 2. CE QU'EN DISENT LES PARTICIPANTS 86
3. 2. 3. REFORMULER LE PROBLEME INITIAL 89
3. 3. VERS UN NOUVEAU BUDGET PARTICIPATIF 91
3. 3. 1. LIMITER LA PORTEE DU PROCESSUS..... 91
3. 3. 2. SOIGNER SA TRANSPARENCE..... 93
3. 3. 2. 1. Une participation accessible à tous..... 93
3. 3. 2. 2. Rendre la formulation des propositions la plus explicite possible 93
3. 3. 2. 3. La mise en place d'un cycle vertueux 94

CONCLUSION..... 97

BIBLIOGRAPHIE 98

GLOSSAIRE..... 102

ANNEXE A : QUESTIONNAIRE AUX PARTICIPANTS DU BUDGET PARTICIPATIF 105

Table des figures

Figure 1. Rose, en latin, illustration de Teresa Ciulli	9
Figure 2. Evolution du nombre de budgets participatifs en Italie depuis 1993 - Sources rapport Marc Bloch	15
Figure 3. Les quatre circonscriptions de Modène et les zones couvertes par le budget participatif en 2005	21
Figure 4. Le cycle du budget participatif de Modène	22
Figure 5. Comparaison entre les deux types de campagne d'affichage qui furent réalisées en 2005 et en 2006	24
Figure 6. Données statistiques de la circonscription N°1 en relation au sexe et à l'âge des participants au budget participatif en 2006	29
Figure 7. Pyramide des âges à Modène	30
Figure 8. Données statistiques sur l'expérience du budget participatif de Rome en relation à l'activité professionnelle des participants	30
Figure 9. Données statistiques sur l'expérience du budget participatif de Rome en relation au niveau de scolarité des participants	31
Figure 10. Données statistiques sur l'expérience du budget participatif de Rome en relation à l'orientation politique et au niveau associatif des participants	31
Figure 11. Schéma réalisé dans le cadre de cette étude en s'inspirant du texte de Pellizzoni sur la participation et ses différentes catégories	36
Figure 12. Schéma réalisé dans le cadre de cette étude en s'inspirant du texte de Castel sur les mécanismes de désaffiliation	44
Figure 13. Le thermomètre de la participation - Schéma réalisé dans le cadre de cette étude	51
Figure 14. Le mécanisme des arènes délibératives	56
Figure 15. Répartition thématique des 64 propositions émises en 2006 dans la circonscription N°1 du centre historique	59
Figure 16. Résultat de la question "Quelles sont les trois thématiques principales dont vous souhaiteriez discuter au sein du budget participatif ?" - Regroupement des trois vœux	60
Figure 17. Résultat de la question "Quelles sont les trois thématiques principales dont vous souhaiteriez discuter au sein du budget participatif ?". Détail des réponses vœux par vœux	61
Figure 18. L'échelle de la participation de Sherry R. Arstein	79
Figure 19. Le "parcours décisionnel" et les divers types de filtres institutionnels	84
Figure 20. Système de pondération des thématiques	92
Figure 21. Proposition pour le nouveau cycle du budget participatif de Modène	95
Figure 22. Les provinces d'Emilie Romagne	103

"Sull'importanza di un gesto di servizio, un gesto di ultima fila. Come chi inaffia la crescita di un altro. Anche io so dal mio tempo di madre quanto mia abbia dato dare. Ogni volta che ho preso l'innaffiatoio per aver cura della rosa che cresce nel giardino di pensieri di Amalia quell'acqua non so come : sui miei vestiti è finita."¹

Teresa Ciulli



Figure 1. *Rose, en latin*, illustration de Teresa Ciulli

¹ "Sur l'importance d'un service, d'un petit geste de rien du tout. Comme celui qui arrose la croissance d'un autre. Moi aussi depuis que je suis mère je sais combien le fait de donner m'a donné en retour. Chaque fois que j'ai pris l'arrosoir pour prendre soin de la rose qui vit dans le jardin des pensées d'Amalia, cette eau, je ne sais comment : elle fini toujours sur mes vêtements." Texte et image tirés de la couverture du numéro *Démocrazia e diritto* N°3/2006, consacré à la démocratie participative.

Introduction

Lorsque aujourd'hui on parle de budget participatif on évoque systématiquement à son origine, le programme de cogestion des investissements mis en place en 1990 à Porto Alegre, dans le sud du Brésil. On se réfère donc à *l'orçamento participativo* tel qu'il fut conçu au sortir de la dictature militaire, par le Parti des travailleurs¹. Le fruit de la mobilisation des habitants des quartiers pauvres de cette ville dans la lutte pour l'amélioration de leurs conditions de vie et la reconnaissance de leurs droits, après avoir été ignorés pendant des décennies.

Mais l'on se réfère aussi à ce qu'il est devenu. Aux dix-sept années qui se sont écoulées depuis cet évènement, qui ont enrichi ce processus et qui ont fait qu'aujourd'hui la notion de budget participatif est un concept définissable de façon objective.

Peu importe le continent ou le contexte sociopolitique dans lequel il voit le jour. Peu importe aussi le nom dont on l'affuble. En nous basant sur les critères élaborés par le centre franco-allemand Marc Bloch dans le cadre d'une étude sur les budgets participatifs européens, nous n'accorderons d'importance qu'aux cinq critères suivants : toucher aux finances publiques ; s'appliquer à l'ensemble de la ville ; se répéter de façon cyclique ; se réaliser à travers des moments délibératifs et décisionnels ; imposer aux pouvoirs publics locaux un retour fidèle sur les décisions des participants". Des critères qui, malgré leur précision, autorisent une grande liberté de réalisation. C'est pourquoi, même si l'élément central de notre étude reste un budget participatif, on préférera par la suite le terme plus général de "processus participatif" pour définir un ensemble plus vaste d'expériences.

Notre étude prend la suite du travail qui, l'année dernière, a concentré notre attention sur les liens entre budget participatif et développement humain au Brésil². De retour en Europe, nous approfondissons le raisonnement en remontant aux principes de cette pratique et à sa légitimité en tant que politique publique inclusive.

Beaucoup d'encre a coulé avec le lancement des premiers processus participatifs en Europe, beaucoup d'articles, d'ouvrages, de mémoires ont traité de ce processus innovant. On

¹ Ou *Partido dos Trabalhadores* (PT), au pouvoir aujourd'hui avec le président de la République Luiz Inácio Lula da Silva.

² Stage réalisé au Secrétariat de Planification Urbaine de la Mairie de Recife, avec pour objectif l'étude de l'impact des actions du budget participatif sur le développement humain. Un panorama des effets du programme sur la situation urbaine et socioéconomique des zones pauvres de la ville.

déclara ainsi qu'il favorise la solidarité entre les citoyens et stimule la citoyenneté et l'intérêt général (Abers¹), qu'il facilite la communication entre société civile et institutions et contribue à régénérer la confiance que ces dernières ont perdue (Borghi²), que c'est à ce jour l'unique initiative participative qui fasse partie intégrante du système politico-administratif local (Ravazzi³), qu'en élargissant la sphère des acteurs impliqués dans la politique de la ville, il contribue à l'optimisation de l'action publique (Borghi) et que ses fondements sont à mettre directement en relation avec les bases des principes démocratiques (U. Allegretti⁴).

L'inclusion émane de chacune de ces affirmations. Elle ne se cantonne pas au simple fait d'étendre au maximum la participation pour rassembler tous les points de vue comme la littérature actuelle tend à la définir. L'inclusion se décline tout au long du processus, dans la solidarité, l'intérêt général, la reconnaissance aux citoyens de ce pouvoir politique nouveau, dans l'intégration et la réalisation de leurs propositions, elle conditionne la réussite de chaque étape. Pour nous l'inclusion d'un processus participatif c'est aller au-delà des inégalités sociales en prenant en compte de façon fidèle, plus qu'exhaustive, les besoins de la collectivité. C'est le contre-pied de la pratique politique dominante actuelle qui tend à considérer son électorat comme une addition d'intérêts particuliers que l'on promet de satisfaire tour à tour.

Un processus participatif est avant tout une expérience pratique et le défi de le rendre inclusif ne relève pas d'une quelconque bible. C'est une expérience vivante soumise à de multiples facteurs qui peuvent tour à tour la renforcer ou la paralyser. C'est pourquoi nous baserons notre analyse sur une étude de cas. Nous tenterons d'évaluer dans quelle mesure un processus participatif peut être générateur d'inclusion et quelles sont ses limites.

L'analyse s'étend sur toutes les étapes du processus. Nous traiterons d'abord de l'accès à la participation. En mettant en évidence les facteurs qui agissent sur les individus invités à participer, nous dégagerons différents profils de participants et de non-participants pour cadrer l'univers auquel s'adresse implicitement le processus, remettant ainsi en cause le caractère universel de la participation.

Cette précision étant faite nous étudierons le moment le plus crucial du processus : le rassemblement de tous les participants au sein de l'arène délibérative. Partant de l'étude de

¹ ABERS R., décembre 1998, "La participation populaire à Porto Alegre au Brésil", *Les Annales de la recherche urbaine*, N°80-81 *Gouvernances*, p. 43-54.

² BORGI V. 2005, "La sperimentazione del bilancio partecipativo nel comune di Modena", Département de Sociologie de l'Université de Bologne, 56p.

³ RAVAZZI S., 2006, "Quando I cittadini decidono", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, N°2/06, p. 61-89.

⁴ ALLEGRETTI U., 2006, "Basi giuridiche delle democrazie partecipativa in Italia : alcuni orientamenti", *Democrazia e Diritto*, N°3/06 *Democrazia partecipativa*, p. 151-166.

cas, nous dégagerons les éléments qui rendent le modèle inclusif si difficile à atteindre. Dans quelle mesure peut-on obtenir de ces assemblées un matériel informatif représentatif des besoins de la collectivité et réalisable ? Dans le cas contraire comment les promoteurs doivent-ils se positionner pour assurer au processus sa légitimité ?

Une question qu'on analysera sous différents aspects jusque dans le dernier chapitre où nous considérerons l'activité des participants non plus d'un point de vue horizontal mais vertical, c'est à dire au regard du pouvoir représentatif, analysant les composantes de cette interaction complexe qu'est le binôme démocratie participative/démocratie représentative. Quel rôle a-t-il ? Sous quelle forme doit-il s'exprimer ? Comment doit se réaliser l'encastrement entre ces entités opposées pour servir la cause d'un processus participatif inclusif ?

Tout est lié. Chaque étape subit les conséquences de celle qui l'a précédée. Chaque cause a un effet qui entraîne une autre cause. C'est pourquoi nous insisterons tout au long du texte sur la dynamique du processus et qu'à plusieurs reprises nous lui prêterons des mécanismes empruntés à la physique ou à la biologie. Cette analyse pragmatique nous permettra aussi d'aborder plus facilement les champs disciplinaires qu'embrasse ce travail : du droit aux sciences politiques, en passant par la sociologie et la psychologie des groupes.

L'étude de cas est celle du budget participatif de la ville de Modène, en Italie. La collaboration avec l'administration de cette ville fut très intense et ce travail en est la preuve, car c'est non seulement le fruit d'une analyse qui tire la force de ses démonstrations d'une expérience concrète, mais aussi le résultat d'un bel échange qui donne une raison d'être à ces démonstrations et les fait converger vers quelque chose de nouveau. Puisque nous avons tenu à conclure ce travail avec une proposition, l'unique façon à nos yeux de justifier la pertinence de nos propos.

Pour ce faire, en plus des données statistiques mises à disposition par la mairie, nous avons réalisé une série d'entretiens¹. Des entretiens d'une heure environ basés sur un questionnaire (annexe A) que nous avons librement adapté à chaque personne. Nous avons cherché à percer, au-delà de la structure du processus, des ses petites anicroches, la conception générale que se font les modénais de la participation, la façon dont ils ont accueilli cette initiative dans leurs vies. Nous avons cueilli des réflexions très précieuses jetées au détour de certaines phrases qui nous ont permis de plonger au cœur du problème et d'en dépeindre le tableau le plus fidèle possible.

¹ Chaque entretien a été enregistré et numéroté. Par souci de confidentialité, lorsque nous ferons référence à un entretien, nous ne mentionnerons que son numéro (X).

Avant de rentrer dans le vif du sujet...

CONTEXTE D'APPARITION DE LA PARTICIPATION EN ITALIE

Malgré ce que pourrait nous faire croire la popularité fulgurante de la participation en Europe ces dernières années, assimilée aujourd'hui à un renouveau de la gestion locale et au retour de la transparence en politique, cette pratique n'est pas nouvelle. Connaître son histoire et son évolution au fil des décennies nous permet de mieux apprécier le contexte actuel. Par souci de cohésion, nous nous attacherons à décrire principalement le contexte italien.

C'est en effet dès les années 60 que le thème de la participation citoyenne arrive sur le devant de la scène. Elle s'exprime sous forme d'initiatives informelles (conseils d'usines, d'écoles, expériences de planification urbaine participées) promues par les syndicats et les partis politiques pour redonner un sens au discours politique local. C'est l'époque phare du militantisme ouvrier et aussi d'importants bouleversements sociétaux (1968, luttes féminines, etc.) presque partout dans le monde occidental.

L'amplification de ces expériences donne lieu au bout de quelques années à une série de normalisations de la participation à l'échelle locale. Les prémices de la décentralisation politique et la reconnaissance de certaines formes d'autonomie locales, qui s'accompagnent d'une densification et d'une multiplication des formes associatives d'expression citoyennes.

Ces premières expériences de participation se distinguent des formes que actuelles pour la simple raison qu'elles ont été élaborées pour seconder le pouvoir représentatif dans un souci de reconnaissance sociale et non pour le remettre en cause et s'y substituer¹. "*Un élément plus adjectif que substantif*" dira Giovanni Allegretti² (p. 338).

De l'initiative informelle, la participation évolue vers des formes toujours plus complexes et structurées. En partie grâce à une nouvelle législation qui garantit officiellement l'expression citoyenne à l'échelle locale. On relèvera les plus importantes comme la loi 477/73 qui institutionnalise les commissions, les assemblées, les comités de gestions et organes

¹ Le troisième chapitre fournit à ce sujet de plus amples explications.

² SINTOMER Y., HERZBERG C., RÖCKE A. (dir), novembre 2005, *Participatory budgets in a european comparative approach*, final report Volume II, projet coordonné par le centre Marc Bloch de Berlin, 691 p.

collégiaux dans les écoles et la loi 278/76 à laquelle on doit la naissance des conseils de quartier et ainsi la légitimation d'un bon nombre d'initiatives réalisées dans ce sens jusqu'alors.

On aboutit dans les années 80 à une participation très technicisée. Pour répondre à la diversification des besoins, les administrations locales développent une participation plus méthodologique et mettent en place des formes de projet urbain participé hautement structurées destinées à obtenir des groupes porteurs d'intérêts divers un savoir technique pointu. Plus axées sur la résolution de conflit et la production de résultats effectifs, ces expériences tendent à accorder moins d'importance à la question de l'égalité sociale qui animait celles qui les ont précédées.

Les années 90 furent marquées par deux événements majeurs qui contribuèrent à donner un autre sens à la participation, celui que nous connaissons aujourd'hui.

Le premier se produit à l'échelle nationale italienne. Il s'agit du scandale de *Tangentopoli*¹ qui en quelques années discrédita la scène politique italienne. Les enquêtes judiciaires que l'on surnommait "*operazione mani pulite*"² dévoilèrent les financements illicites de tous les grands partis politiques et les impressionnants réseaux de corruption qui s'étaient tissés à tous les niveaux de l'administration publique.

Le scandale déboussola totalement le système politique représentatif auquel la population réagit par un fort taux d'absentéisme et un désintérêt pour la chose publique. Pour contrer cette tendance, l'Etat lança une deuxième vague de décentralisation, tentant de privilégier l'action locale de proximité afin de relégitimer au moins les administrations locales mêmes si celles-ci avaient elles aussi trempé dans la corruption. Dans certaines villes, comme on va le voir, l'action publique connut un renouveau au travers des listes civiques qui, n'étant plus liées aux anciens partis, obtinrent une certaine crédibilité.

Le deuxième événement, bien moins dramatique, fut la naissance en 1990 de la première expérience de budget participatif à Porto Alegre³ au Brésil. Par sa nouveauté, la force avec laquelle la population l'imposa aux autorités locales, et le contexte historique dans lequel s'inscrit cet événement, le modèle du budget participatif de Porto Alegre eut d'énormes retombées dans le monde de la gestion urbaine. Il attira l'attention des chercheurs mais aussi celle des organismes internationaux (Banque mondiale et ONU) et des réseaux alter-

¹ Littéralement : villes des pots-de-vin.

² Littéralement : opération mains propres.

³ État du Rio Grande do Sul, dans le sud du Brésil.

mondialistes qui choisirent symboliquement cette ville comme siège du premier Forum Social Mondial en 2001.

C'est dans ces conditions que fut lancé en 1994 le premier budget participatif européen, celui de Grottamare en Italie (Marches, centre de l'Italie), promu par une liste civique qui gagna justement les élections municipales avec ce programme.

Il fallut attendre 2002 et les retombées médiatiques du Forum Social Mondial pour déclencher la vibration de résonance auprès des autres communes italiennes (voir le graphe ci-dessous).

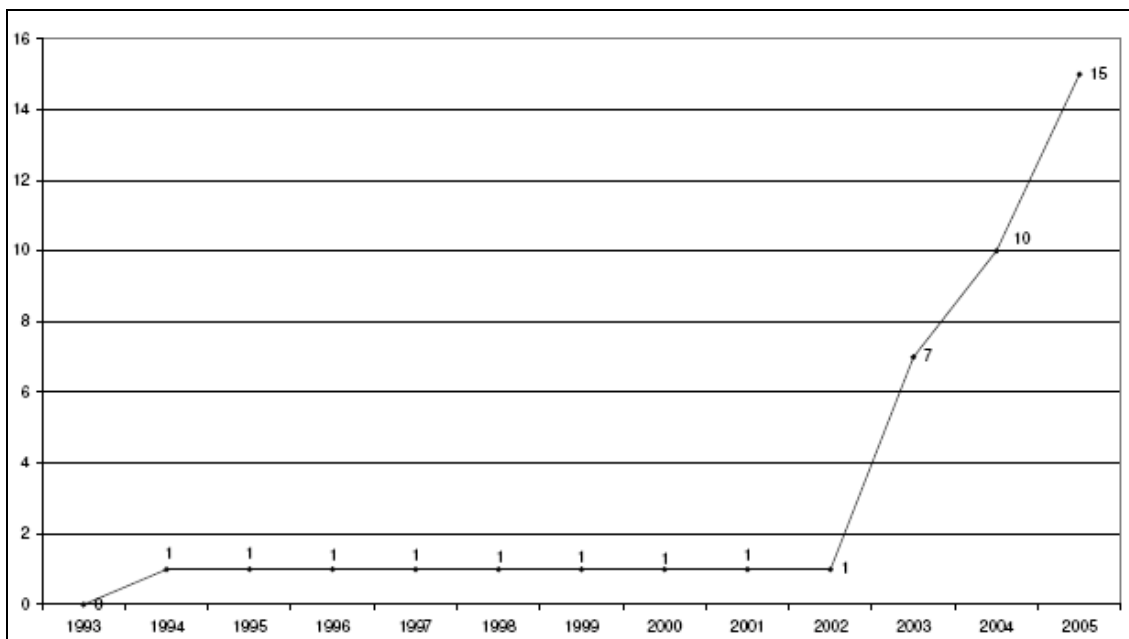


Figure 2. Evolution du nombre de budgets participatifs en Italie depuis 1993 - Sources rapport Marc Bloch (op. cit. p. 625)

Le centre Marc Bloch de Berlin dans l'étude sur les expériences européennes de budgets participatifs précitée, recense ainsi 28 communes¹ italiennes qui en 2005 revendiquaient une expérience de ce type. Parmi celles-ci seules 15 semblent réellement pouvoir être considérées comme telles². On relève parmi les expériences les plus intéressantes celle de Pieve Emmanuele (15 000 habitants en périphérie de Milan) et du neuvième arrondissement de Rome (en tout 140 000 habitants) dès 2003, ainsi que celle de Modène (180 000) en 2005.

¹ Sur un total mondial de 1200.

² Toujours d'après les critères mis au point par le centre.

Pour information, on relèvera en France les expériences de Saint-Denis et Morsang sur Orge (région parisienne) en 2001, de Bobigny (qui ne dura que deux ans) et du XX^e arrondissement de Paris en 2002.

Au regard de cette prolifération subite il est difficile d'évaluer laquelle des deux causes citées a eu le plus d'influence, tant certaines expériences semblent être victimes d'une "portoalegrisation aiguë" bien pensante.

Sur ce point, l'expérience de Grottamare est intéressante. Contemporaine de celle de Porto Alegre et prenant place dans un contexte où la participation n'avait pas encore acquis sa popularité d'aujourd'hui, il semble qu'elle soit bel et bien mue par l'expression d'un besoin intrinsèque. En témoigne d'ailleurs le fait que le processus proposé, fut d'abord simplement dénommé "programme d'assemblées citoyennes pour la rédaction du budget de la ville" et n'adopta que bien plus tard le nom de budget participatif, par analogie.

Ces constatations sont importantes car elles montrent que la démocratie participative dans sa version européenne a bel et bien ses propres fondements, ses raisons d'être particulières. Certes l'influence de l'expérience brésilienne est indéniable. Mais il faut la considérer moins comme un modèle que comme une amorce qui a permis à certaines villes de découvrir un outil qui viendrait à la rencontre de leurs besoins.

Elle prend en effet d'autres visages. Ce qui en Amérique latine fut utilisé pour lutter contre la corruption galopante des pouvoirs publics et garantir une attention particulière aux couches défavorisées, se présente en Europe comme une solution au désintérêt des électeurs (pour ne pas parler d'une totale perte de confiance) pour la chose publique¹, un moyen de faire face aux inégalités sociales et de satisfaire les exigences croissantes de l'individu devant la diversification de l'accès au savoir.

C'est la raison pour laquelle nous avons choisi de ne pas nous appesantir sur les caractéristiques et les étapes du parcours du budget participatif de Porto Alegre. D'une part parce qu'il semble déjà assez médiatisé aujourd'hui pour que l'on n'ai plus à le présenter, d'autre part parce que malgré son intérêt nous ne souhaitons pas le considérer comme un modèle à reproduire tel quel. L'intérêt de cette expérience nous incitera évidemment à nous y référer à plusieurs reprises mais ce ne sera que dans le but d'enrichir avec pertinence une expérience avant tout inscrite dans le contexte qui lui est propre.

¹ Un phénomène qui fut certes exacerbé en Italie avec le scandale de Tangentopoli, mais qui connu à la même période dans tous les pays européens des effets similaires. On ne développera pas davantage mais il est probable que cet événement marquant explique que l'Italie est aujourd'hui le pays européen qui recense le plus de cas de budget participatif.

MODÈNE ET SON BUDGET PARTICIPATIF

Pourquoi avoir choisi Modène ?

Considérant le panorama participatif italien, seul les quatre villes précitées semblent posséder une structure assez solide pour qu'on puisse se pencher dans le cadre d'une étude de ce type.

Si malgré la jeunesse de son budget participatif la ville de Modène, attira notre attention, c'est qu'en se lançant dans cette expérience elle réalisa plusieurs défis. Outre le fait d'être à ce jour la plus grande ville¹ italienne à posséder un programme participatif, et donc à offrir le contexte d'étude le plus complexe et complet, les choix qu'elle fit dans la mise en œuvre du processus témoignent de l'engagement profond de cette municipalité. Devant les restrictions financières dont sont victimes aujourd'hui les collectivités locales, la mairie de Modène, conscient du coût de cette initiative et des aléas de ses retombées, se démena pour trouver auprès de financeurs extérieurs les 52 000€ nécessaires, afin de ne pas avoir à investir sur cette expérience dont les recettes ne pourraient s'évaluer qu'à long terme et de manière indirecte. Une façon de prendre conscience de l'instabilité de cette expérience sans mettre en danger l'activité interne de la municipalité.

Les organisateurs témoignèrent en plus d'une grande sensibilité à la question de l'inclusion et accueillirent dès le début notre proposition avec enthousiasme.

La ville et son contexte

Modène est une des villes les plus importantes d'Emilie Romagne*², une région du nord-est de l'Italie. Elle compte 180 080 habitants (en 2006) et constitue un des neuf chefs-lieu de province de la région. Avant de nous arrêter sur les caractéristiques spécifiques de Modène, nous ne pouvons omettre ici de souligner la place de cette région à l'échelle nationale et européenne.

¹ Le neuvième arrondissement de Rome possède à peu de choses près autant de résidents, mais se résumant à un arrondissement, il ne bénéficie pas de la même autonomie qu'une ville à part entière.

² Se référer au glossaire pour tous les mots suivis de cet astérisque.

L'Emilie Romagne* est en effet une des régions les plus riches d'Europe. Une étude publiée par EUROSTAT¹ montre qu'avec près de 18 000 € disponibles par an (p.14) les ménages d'Emilie Romagne* sont en 2003, à la troisième place européenne derrière l'île de France (18 500€/an), et l'Inner London (21 500€/an) devant toutes les régions allemandes.

A l'échelle nationale, une autre étude publiée en juin 2007 par l'Union des chambres de commerce italienne² indique que Modène et Bologne serait respectivement en quatrième et troisième position des villes les plus riches d'Italie après Milan et Bielle³.

A l'origine de ce succès, l'activité industrielle historique de la région. Essentiellement de petites entreprises familiales et des coopératives, surtout à Modène, implantées depuis des décennies, dont l'activité n'a pas vacillé avec la globalisation et l'arrivée des grands groupes internationaux. L'activité est avant tout tournée vers l'industrie mécanique, céramique et textile, mais aussi chimique (région de Ravenne) et alimentaire (Parme et son fameux jambon). On n'oubliera pas de mentionner que la région de Modène est le berceau des grands noms de l'automobile de luxe italienne : Ducati, Ferrari, Lamborghini et Maserati.

C'est ainsi que l'Emilie Romagne* connaît un taux de chômage très faible. Il a été évalué par la région à 3,8% en 2005⁴. Modène, Reggio Emilia et Bologne, avec respectivement 3,7%, 3,2% et 2,7%, détiennent les taux les plus bas.

La culture ouvrière a contribué à alimenter, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, le développement d'un climat politique et associatif très engagé. Avec le changement du système de votation et le passage au suffrage universel après guerre, ce fut le parti communiste italien (PCI) qui prit la tête de l'administration locale, provinciale et régionale. Ses héritiers y sont toujours. Sa popularité fut si forte qu'il dépassa à plusieurs reprises la majorité absolue aux élections.

L'objectif du Parti communiste fut de tabler à l'échelle locale sur le meilleur développement économique possible, facilitant la performance des industries locales tout en garantissant à la population un niveau de bien-être et de solidarité élevé, suivant ainsi la tendance nationale que nous avons mise en évidence quelques pages plus haut.

Cette politique fut reconnue dans les années soixante comme un modèle de gestion locale. Le PCI a eu un rôle fondamental dans l'édification du modèle de l'*Emilia Rossa*", littéralement "Emilie Rouge", qui englobe le système territorial centré autour des trois

¹ *Regions, annuaire 2006 – chapitre 3 : Le niveau de vie des ménages.* (inclus dans la série Panorama de l'Union Européenne, données 2000-2004).

² Eutude citée par Wikipédia

³ Ville de 64 000 habitants dans la région du Piémont.

⁴ Il est de 7,7% au niveau national et atteint une moyenne de 14% dans le sud de l'Italie.

noyaux: Modène, Reggio Emilia, et Bologne. Un modèle qu'on tenta même d'exporter à l'étranger. Avec la publication de l'ouvrage *Red Bologna*, il fut examiné avec attention par les administrateurs de Londres du temps de Thatcher. Il faut cependant constater qu'il a subi une grosse distorsion dans sa mise en application outre-Manche...

Cette brève introduction nous permet de comprendre les raisons qui font que Modène bénéficie aujourd'hui de services sociaux et culturels solides et structurés basé sur l'implication de l'administration locale mais aussi d'un réseau dense d'associations, de coopératives et d'autres acteurs privés.

La municipalité modénaise est toujours de gauche aujourd'hui. Aux dernières élections de 2004, la coalition centre gauche/socialiste/communiste/écologiste a obtenu 63,8% des voix. Ce fut avec cette nouvelle municipalité, que fut fondé au sein de la *delega** des finances, le "bureau à la participation" chargé de mettre au point et de gérer le programme du budget participatif avec l'aide des quatre circonscriptions*.

De façon générale les raisons qui motivent cette initiative sont identiques à celles qui expliquent le bourgeonnement progressif de ce type d'expérience à l'échelle nationale et européenne. On ajoutera cependant que la participation citoyenne n'est pas un phénomène nouveau à Modène, d'une part parce que comme on l'a vu, ce fut une priorité de l'administration communiste de garantir une organisation citoyenne active et qu'elle s'est naturellement perpétrée jusqu'à aujourd'hui, d'autre part parce que la municipalité avait déjà adopté depuis 2002 un autre processus participatif dans le cadre du programme Agenda 21*.

Via per via : le budget participatif de Modène

Structure du processus

Le budget participatif de Modène fut dénommé "Via per Via", littéralement "voie par voie" et fut lancé en 2005 après l'approbation du conseil municipal. Il se structure de la façon suivante.

Le processus commence par une série d'assemblées plénières dans les circonscriptions* de la ville. Ces assemblées sont ouvertes à tous les résidents de plus de 16

ans dans leurs quartiers respectifs¹. Ils sont invités à s'exprimer sur les conditions de vie de leur quartier de façon à faire émerger leurs besoins sur des thématiques très variées qui vont des travaux publics et de l'urbanisme à la culture, en passant par le sport et les politiques sociales. Le but est de stimuler le débat d'encourager les résidents à formuler des propositions qui répondraient à leurs besoins.

Les assemblées sont animées par les présidents de circonscription et des *assessori** qui, en tant que représentants de l'administration communale, expliquent les politiques déjà existantes de la ville et aident les participants à construire des propositions réalistes.

Pour favoriser un débat homogène, les associations et les groupements en tant que tels n'ont pas accès aux assemblées. L'accent a en effet été mis sur l'expression du citoyen seul, et sur la mobilisation d'expériences et d'arguments partagés de tous.

Une fois les propositions formulées et listées, elles sont classées en trois catégories :

- Les signalisations : propositions ponctuelles de l'ordre de l'entretien qui ne nécessitent pas de projet élaboré et sont directement adressées à l'organisme responsable de ces questions, l'URP*.
- Les propositions de quartier : proposition dont la portée est à l'échelle de la circonscription*. Elle sont amenées à être discutées et développées dans la suite du processus.
- Les propositions citoyennes : propositions d'ordre général, dont la portée s'étend à la ville entière. Ne pouvant pas être traitées sans l'avis d'autres acteurs, elles sont transférées vers d'autres instances comme les tables rondes de l'Agenda 21* ou des *consulte**, où elle seront discutées de manière plus complète.

Cette distinction étant faite, les participants élisent des représentants² pour chaque thématique. Ce sont eux qui seront chargés de délibérer avec les membres du conseil de circonscription sur les propositions de quartier. Au sein de ces tables rondes ils évaluent la faisabilité technico-financière des propositions et étoffent le processus opératoire de celles-ci.

A l'issue de cette étape, les citoyens sont invités à un deuxième cycle d'assemblées destiné à leur faire part des conclusions des tables rondes avant de les transmettre à l'équipe

¹ Les non résidents étaient aussi autorisés à participer aux assemblés mais seulement comme spectateur, sans légitimité décisionnelle.

² En italien on les nomme "portavoce", littéralement "porte voix".

administrative qui sera chargée de les inscrire dans le nouveau budget annuel et de le soumettre au conseil municipal.

Un dernier cycle d'assemblées est organisé ultérieurement pour faire part aux citoyens des actions réalisées.

Ces étapes successives sont résumées dans le schéma de la page suivante.

Répartition territoriale

Certaines circonscriptions ont vu dans ce programme une perte d'autonomie car il est en effet prévu qu'elles financent elles-mêmes les actions du budget participatif. Le budget des circonscriptions étant déjà assez restreint¹ elles ont redouté une perte de marge de manœuvre dans les domaines qui leurs sont réservés et la progressive phagocytose de leurs compétences par l'administration communale pour les besoins de ce nouveau processus.

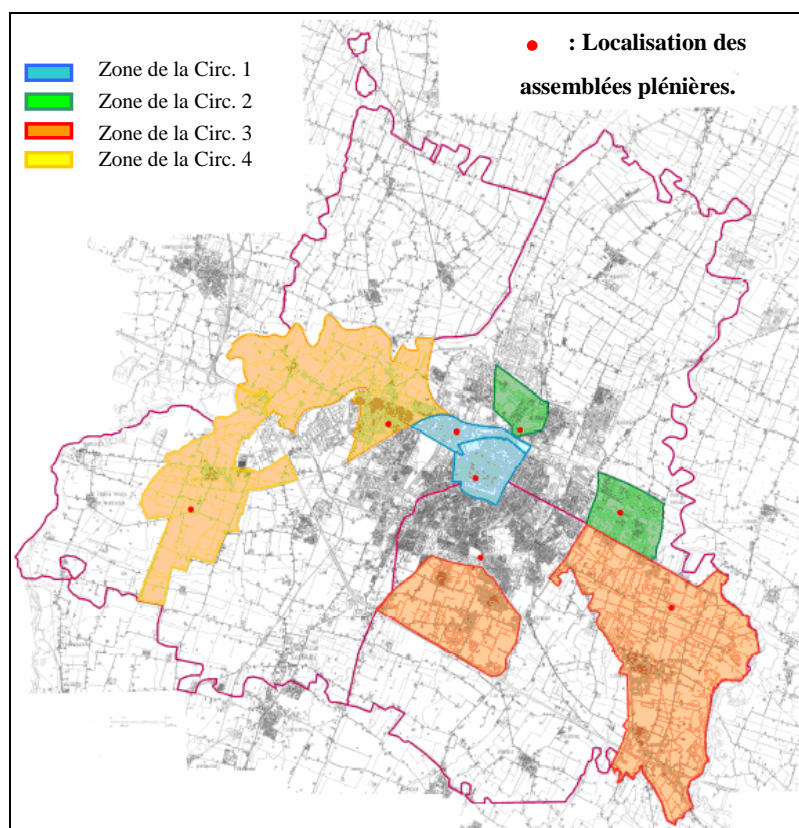


Figure 3. Les quatre circonscriptions de Modène et les zones couvertes par le budget participatif en 2005

¹ Il est de l'ordre de 100 000€ par an pour la circonscription N°1.

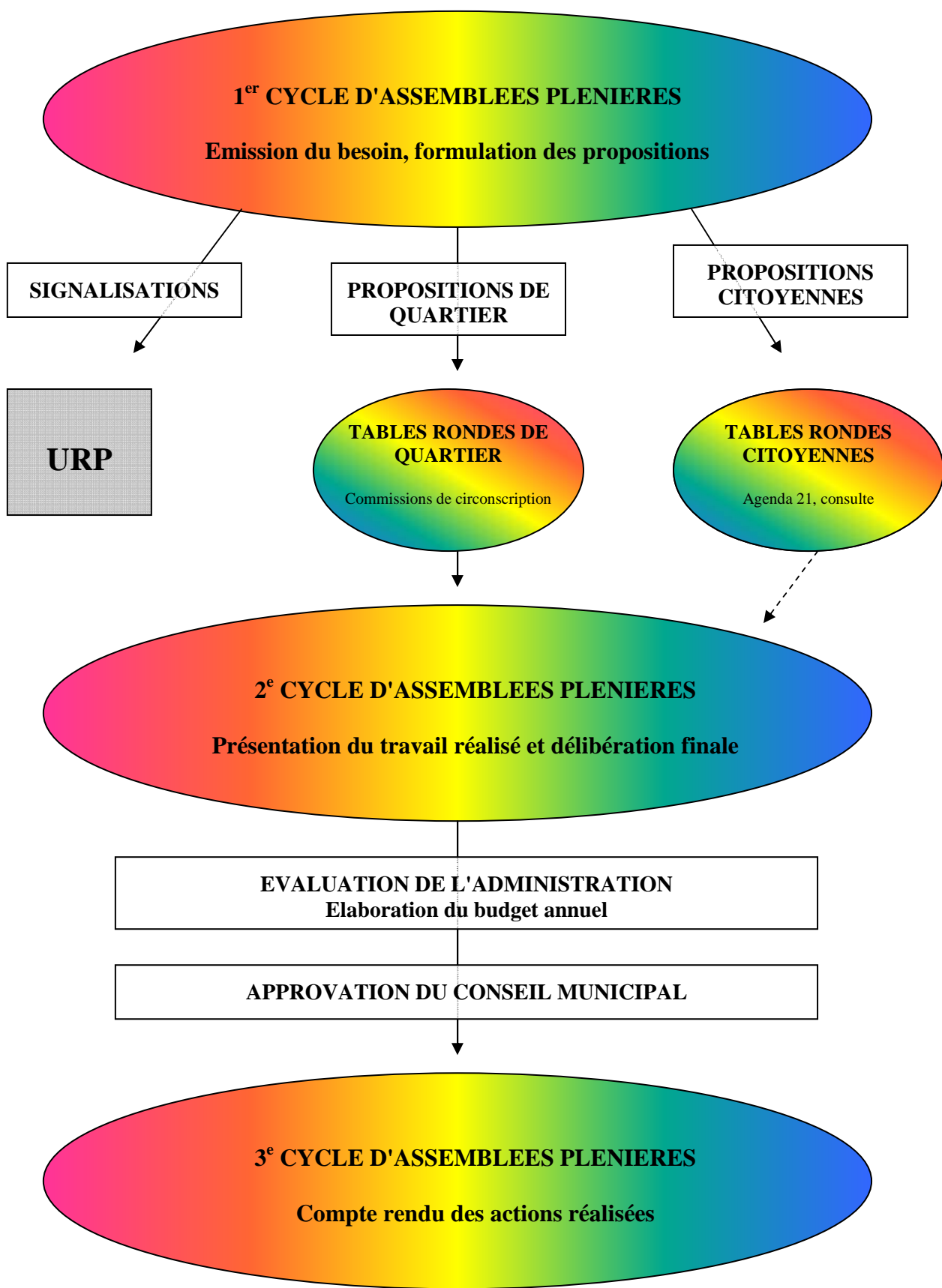


Figure 4. Le cycle du budget participatif de Modène

C'est pourquoi après négociation entre les deux niveaux administratifs, il a été convenu que le budget participatif couvrirait les différents quartiers de chaque circonscription de manière différée. Chaque circonscription a ainsi été divisée en trois microzones destinées à recevoir successivement le processus. Avec ce dispositif un individu résident dans un quartier donné pourrait prendre part au processus tous les trois ans.

Comme on le voit sur la figure ci-dessus, seule une circonscription, en raison de sa taille et de la motivation hors pair de sa présidente, est intégralement couverte chaque année. Il s'agit de la circonscription N°1, celle du centre historique. Et c'est parce que ses habitants sont les seuls à avoir tous eu la possibilité de suivre les deux cycles participatifs de façon consécutive, que nous avons jugé intéressant de nous pencher sur elle. Nous verrons en effet dans la suite de l'exposé que toutes les informations auxquelles nous faisons allusion se réfèrent à cette circonscription.

Résultats et perspectives

Comme bon nombre de premières tentatives, l'édition 2005 fut assez chaotique. La raison principale fut le très faible impact qu'eut la campagne d'information sur la population, et qui entraîna une participation presque nulle. Non que la publicité fut insuffisante, car l'administration déploya une énergie importante à distribuer tracts et affichettes dans toute la ville, à actualiser régulièrement le site Internet créé à cet effet, à tenir informés par mail les résidents inscrits dans sa liste de distribution, à diffuser les dates de rencontre de manière radiotélévisée grâce aux accords passés avec les médias locaux, à mobiliser un maximum de partenaires et d'associations pour ramifier les réseaux d'informations et à adresser une lettre d'invitation à chaque habitant. L'absentéisme fut plutôt dû à la méfiance.

Ajoutons le fait que la plupart de ceux qui se décidèrent à venir n'avaient jamais pris part à un exercice de ce type. Ce manque d'expérience a nuit à la qualité du débat et à celle des propositions mises sur le tapis.

Tirant les conséquences de ce premier constat mitigé, la mairie lança la deuxième année une série de nouvelles initiatives pour rectifier le tir. Dans un souci d'inclusion, elle consacra une attention particulière aux étrangers qui, au regard de tous les résidents, étaient ceux qui de loin avaient le moins pris part au processus.

Il fut décidé de leur témoigner une attention particulière au travers du matériel publicitaire. Les affichettes furent modifiées de façon à véhiculer une image de mixité (figure 5¹), et des tracts furent édités en plusieurs langues.



Figure 5. Comparaison entre les deux types de campagne d'affichage qui furent réalisées en 2005 (à gauche) et en 2006 (à droite)

On ne constatât pas au final une forte augmentation de la participation des étrangers, mais des résidents en général. Parmi les interviews réalisées auprès des participants du centre historique ils sont 5 sur 12 (environ 40 %) à avoir pris part au processus la deuxième année, surtout motivés par les résultats positifs du processus qui a effectivement porté ses fruits pour une grande partie des propositions émises au cours du premier cycle.

Cet élément est à garder à l'esprit. Il faut en effet prendre en compte dans l'analyse des entretiens réalisés que anciens et nouveaux participants n'ont d'office pas le même point de vue devant la performance du processus. Car là où les premiers ont pu apprécier des résultats probants, les seconds s'expriment de façon sensiblement plus critique justement parce qu'ils n'ont pas encore le recul nécessaire pour pouvoir apprécier ces résultats. Compte tenu de la structure libre des entretiens réalisés, nous ne pourrions procéder à une quelconque pondération des données. Nous nous contenterons de les apprécier comme tels, en émettant la réserve que nous venons de dégager.

Cette popularisation massive du processus d'une année sur l'autre contribua à le légitimer. Tous les participants s'accordent pour dire que si la première année fut décevante, la deuxième leur a permis de prendre conscience l'utilité de la participation citoyenne.

Malheureusement, la grâce de la société civile ne se refléta pas au sein de l'administration déjà divisée initialement. Le poids des divergences politiques internes

¹ A titre informatif voici la traduction du contenu des affichettes. 2005 : "Voie par voie – la ville qui participe – Modène, décisions en commun" et 2006 "Modène. Ville de paroles".

s'accentua devant les résultats de la première année et la prise de conscience de la surcharge de travail que réclame l'élaboration d'un tel processus.

A la fin du deuxième cycle le conseil communal décida la suspension du processus afin de prendre le temps d'assimiler les retombées de ces deux années et de définir les modifications à envisager pour garantir l'équilibre entre pouvoir public et pouvoir civil. La décision définitive fut renvoyée à octobre 2007.

Ce tournant survint alors que nous commençons à peine notre étude. Nous aurions pu, dès lors, jeter notre dévolu sur une autre ville. Mais les attentes de la municipalité devant ce travail qui devenait un réel outil d'évaluation et un potentiel tremplin pour le futur, confirmèrent notre choix initial.

A l'heure actuelle l'équipe du bureau à la participation utilise déjà le matériel que nous lui avons fourni pour élaborer la formule du nouveau budget participatif qui entrera en vigueur début 2009.

Ex-Fonderie : l'autre programme participatif

Parallèlement à ce programme, le bureau à la participation de la mairie de Modène projette en 2006 un autre type de processus participatif qu'elle lance début 2007. A la différence du budget participatif qui se veut le plus ample possible, que ce soit pour les thématiques abordées que les personnes impliquées, le projet de renouvellement urbain participatif des *Ex-Fonderie* (anciennes forges) a des objectifs plus ciblés.

Devant la nécessité d'entreprendre une réhabilitation urbaine sur le site de cette ancienne coopérative ouvrière et le poids symbolique et historique de ces installations dans le patrimoine collectif des modénais, la mairie entreprend de soumettre le devenir des 40 000 m² du site à la population.

Le projet se réalise très rapidement. Le 9 janvier 2007, la mairie organise une grande réunion pour présenter et lancer le programme et laisse 2 mois à la population pour s'organiser et commencer à réfléchir individuellement ou par groupe sur un projet. Plusieurs visites sur le site et des tables rondes sont organisées.

La mairie de Modène a cherché à affiner le processus pour qu'il s'adapte le plus possible à la problématique. C'est pourquoi le processus fut animé du début à la fin par Marianella Sclavi, enseignante à l'école polytechnique de Milan, spécialiste en ethnographie urbaine, une des personnes les plus qualifiées sur la scène italienne pour ce qui est des méthodologies participatives.

Ce fut elle qui proposa la mise en place d'une assemblée suivant "l'approche forum ouvert"*¹ pour inviter tous les participants intéressés à discuter de leurs projets respectifs les 17 et 18 mars.

Au cours de l'OST*, 20 propositions furent émises et il fut convenu que toutes ces propositions seraient décortiquées, évaluées et comparées collectivement par le groupe des 20 personnes ayant émis initialement ces propositions, plus la médiatrice Marianella Sclavi auxquels sont venus s'ajouter un architecte et certains assesseurs pour des consultations techniques ponctuelles.

Le travail de ce groupe ne se limita pas à sélectionner la proposition la plus intéressante, mais à s'appuyer sur chacune d'elles pour en composer une nouvelle qui soit validée par tous les membres du groupe. Là encore la méthodologie utilisée fut assez complexe, puisque la médiatrice alterna réunions de groupes, entretiens individuels et visites thématiques pour cerner au mieux la question (nous y reviendrons dans le deuxième chapitre)

Le groupe a travaillé jusqu'au 31 mai. Ce n'est qu'à cette date que l'administration prit officiellement connaissance du projet. Le 5 octobre les membres du groupe seront convoqués par la municipalité pour finaliser les derniers détails et lancer sa réalisation.

Comme on peut le constater ce projet participatif est en tous points différent du budget participatif. Le projet des *Ex-Fonderie* n'a pas comme objectif de stimuler au fil des ans l'apprentissage de la citoyenneté des participants, puisqu'il met l'accent sur le résultat immédiat et qu'il a été conçu pour être une expérience ponctuelle. Tout du moins pour l'instant car le succès de cette expérience très novatrice dans le monde contemporain de la participation pourrait peut-être en décider autrement.

Nous ne nous arrêtons que brièvement sur cette expérience qui n'est pas au cœur de cette étude. Mais son intérêt certain nous amènera à y faire allusion à plusieurs reprises².

¹ Traduction française de l'anglais Open Space Technology. On s'y référera par la suite en utilisant le sigle OST*.

² Certains entretiens furent aussi réalisés auprès des participants à ce projet.

Chapitre 1. Remise en cause de l'universalité de la participation

Il n'y a pas de parcours participatif si les participants aux débats ne représentent pas d'une manière ou d'une autre l'ensemble de la population. Une condition impérative est de tendre vers la diversité au sein de l'échantillon actif. Celui-ci est censé rassembler autour d'un thème fédérateur les intérêts de tous les individus concernés et d'en faire la synthèse au travers d'une délibération. L'absence ou la surreprésentation d'un groupe social tend à éloigner de la réalité. Comment peut-on espérer résoudre les problèmes d'une rue très fréquentée le soir si ses visiteurs ne participent pas au débat et que seuls se réunissent ses résidents pour se plaindre ? Il est donc fondamental de faire participer, avec égalité, toutes les personnes concernées.

Mais l'on ne peut contraindre personne à prendre part aux débats car l'initiative personnelle est le fondement du processus. Tout du moins dans le cas de Modène qui (à la différence de la ville de Pont-de-Claix en Isère où l'on assure la représentativité par tirage au sort catégorie par catégorie) propose un processus ouvert à tous. Ainsi, ce mode permet d'un côté de constituer une assemblée de personnes motivées mais se confronte de l'autre côté à un échantillon déséquilibré, ignorant certaines catégories de la population.

Si une administration entreprend de médiatiser un processus qu'elle souhaite ouvert à tous il faut qu'il puisse l'être réellement, c'est à dire que tout le monde puisse y avoir accès non seulement d'un point de vue matériel, mais aussi et surtout d'un point de vue idéologique, que tout le monde se sente reconnu et capable d'apporter sa contribution.

La chose est d'autant plus importante que le groupe actif, impliqué dans le processus participatif, ne constitue qu'un pourcentage infime de la population sollicitée initialement. A Porto Alegre, où le budget participatif est en vigueur depuis plus de quinze ans et solidement ancré dans les mœurs de ses habitants, la part des participants actifs culmine au mieux à 8,4%¹, et compte tenu de sa popularité, il semble qu'on ne puisse raisonnablement espérer d'avantage.

¹ Enquête d'opinion (META) effectuée en 1994 à Porto Alegre sur la population adulte. 8,4% des personnes interrogées ont affirmé avoir participé à au moins une assemblée plénière dans les 5 années qui suivirent le

Si dans la ville référence mondiale du budget participatif le taux de participation ne dépasse pas les 10%, on comprend donc qu'à Modène et dans ses semblables européennes encore aux prémises de leur expérience participative, on doit se contenter de taux beaucoup plus bas¹ : Modène n'a réussi à rassembler la deuxième année de son expérience participative, en 2006, que 456 personnes, soit 0,25% de la population totale².

Nous ne rentrerons pas ici dans le discours de la représentativité ou de la légitimité du groupe actif au regard du reste de la population, (le thème sera abordé plus loin, dans le deuxième chapitre). Notons cependant qu'avec un si faible échantillon, la présence ou l'absence de M. X ou de Mme Y, dans des assemblées qui n'ont jamais réuni plus de vingt personnes, peut avoir un impact important sur le résultat final.

1. 1. QUI PARTICIPE A MODENE ?

1. 1. 1. Ce que disent les chiffres

Pour ne pas gêner les participants, et garantir un maximum de discrétion durant les assemblées, l'administration a limité son analyse statistique à l'âge et au sexe des participants. Afin d'affiner ces informations nous compléterons ici les données de la circonscription N°1 sur l'expérience de l'année 2006, avec les informations d'une analyse statistique plus approfondie réalisée sur l'expérience du budget participatif dans le XI^e arrondissement de Rome par la faculté d'économie *la sapienza*. Nous admettons, compte tenu de la similarité des expériences, que ces données sont compatibles avec la réalité modénaise.

Des données de la circonscription du centre historique de Modène on tire les informations suivantes : Le participant type semble masculin, de 45 à 64 ans. A la différence des expériences participatives brésiliennes les femmes sont globalement minoritaires dans les

lancement du budget participatif. Certes, les données ne sont pas récentes mais au regard du parcours du programme, ce sont les plus optimistes car elles correspondent à une des périodes durant laquelle le programme fut le plus populaire, contrairement aux années qui suivirent où l'on constatât un singulier essoufflement. Une autre étude (Gret et Sintomer 2002, p. 75-76), évalue quant à elle la participation annuelle à 15 000 personnes, soit 1% de la population totale, qui peut cependant être porté à 5-6% si l'on englobe dans les participants ceux qui prennent part également aux réunions informelles de quartier.

¹ On rebondit à cette occasion sur les propos d'un membre du conseil de la circonscription du centre historique, du parti *Democrazia Cristiana** qui, pour considérer l'expérience valable d'un point de vue démocratique, jugeait nécessaire une participation minimum de 30%.

² 180 080 habitants en 2006. On notera cependant, comme on l'a vu page 23, que le budget participatif ne fut pas accessible à tous les résidents mais peut-être seulement à un quart, ce qui fait culminer le taux à près de 1%.

assemblées participatives de Modène, malgré les services de baby-sitting mis en place par la mairie. Pour ce qui est de l'âge on constate que les trois quarts des participants ont plus de 45 ans. Et que les moins de 27 ans ne représentent que 2% du total.

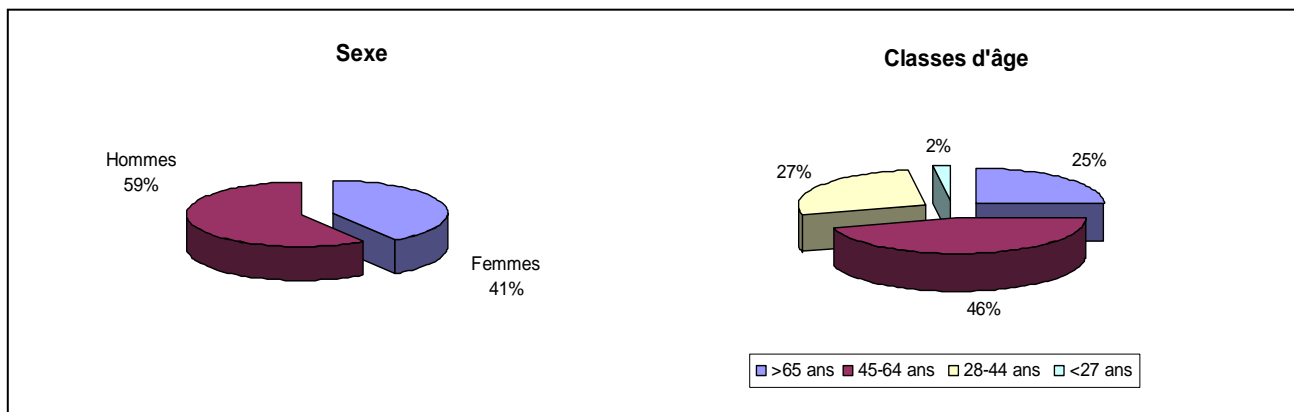


Figure 6. Données statistiques de la circonscription N°1 en relation au sexe (à gauche) et à l'âge (à droite) des participants au budget participatif en 2006

Ces résultats sont en désaccord avec les statistiques de la ville, qui prouvent le déséquilibre qualitatif des assemblées. Si l'on se réfère en effet à la pyramide des âges de la page suivante, on remarque que la proportion des jeunes de moins de 27 ans est juste légèrement inférieure à celle des personnes de plus de 65 ans, alors que dans le cas du budget participatif elle l'est plus de dix fois. Même chose pour les deux catégories intermédiaires qui dans la réalité ne se différencient pas en passant quantitativement du simple au double.

Ces constatations sont directement confirmées par la figure 8, concernant l'activité professionnelle, où l'on note l'écrasante majorité des retraités (37%) par rapport aux étudiants (8%).

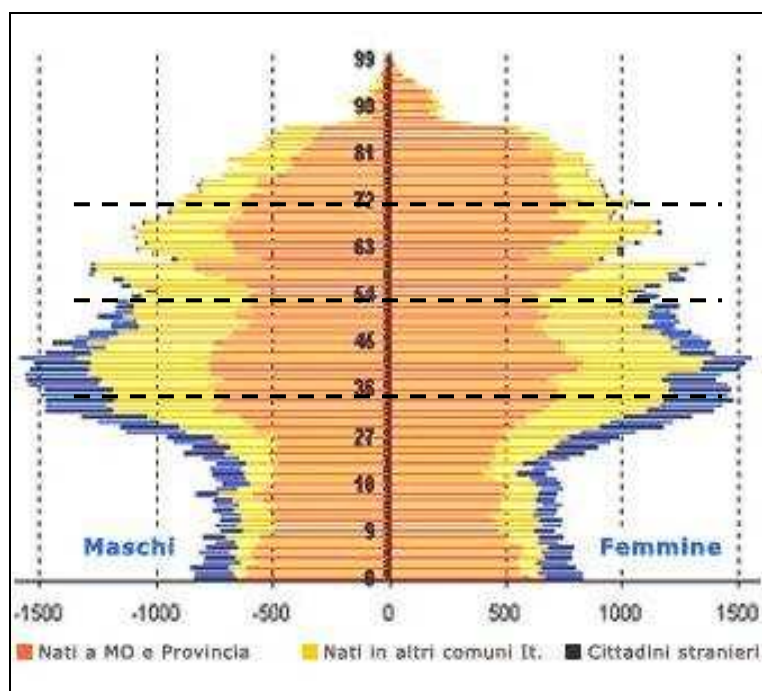


Figure 7. Pyramide des âges à Modène (sources : mairie de Modène)

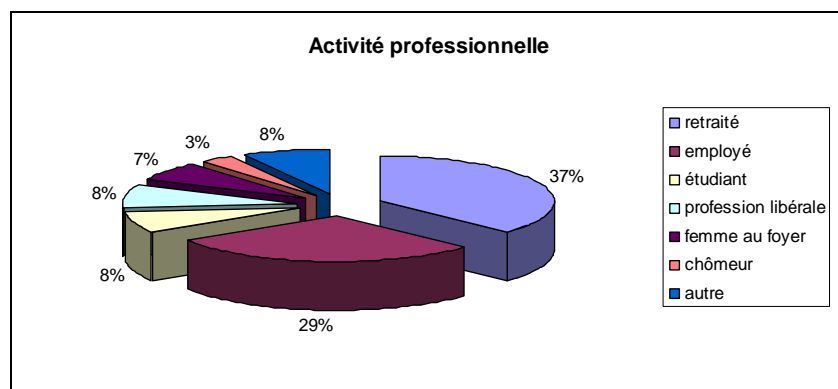


Figure 8. Données statistiques sur l'expérience du budget participatif de Rome en relation à l'activité professionnelle des participants

Le niveau de scolarité est globalement élevé avec un taux de 79% ayant au minimum décroché le baccalauréat (voir figure 9 page suivante). De plus 60,5% des participants déclarent être propriétaires de leur logement, ce qui laisse entrevoir une majorité de participants issus de catégories sociales assez aisées. S'ajoute à ce constat l'absence complète des résidents immigrés, alors qu'ils constituent 21 % de la population dans la circonscription du centre historique de Modène, avec des pics allant jusqu'à 34% dans certains quartiers.

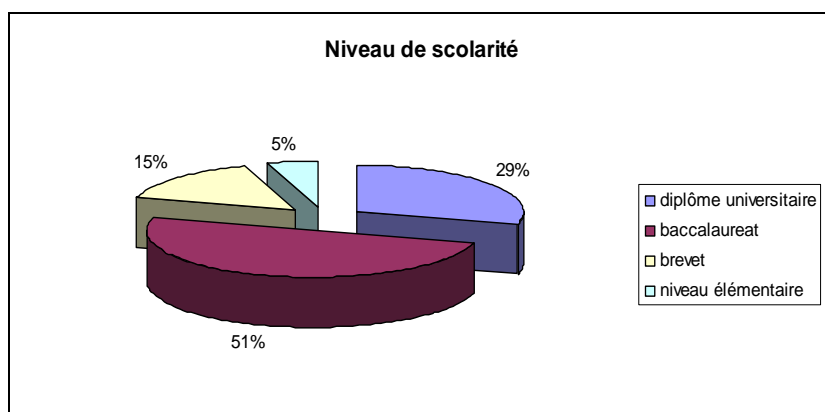


Figure 9. Données statistiques sur l'expérience du budget participatif de Rome en relation au niveau de scolarité des participants

Les deux derniers graphes ci dessous, laissent entrevoir, que l'intérêt du processus est influencé par la couleur politique de l'administration qui l'a promue. Dans le cas de Rome comme pour Modène l'administration est de centre gauche, avec une forte composante de membres issus de partis de gauche plus radicale (notamment *rifondazione comunista**). Dans les assemblées romaines 81% des participants avaient la même couleur politique que l'administration.

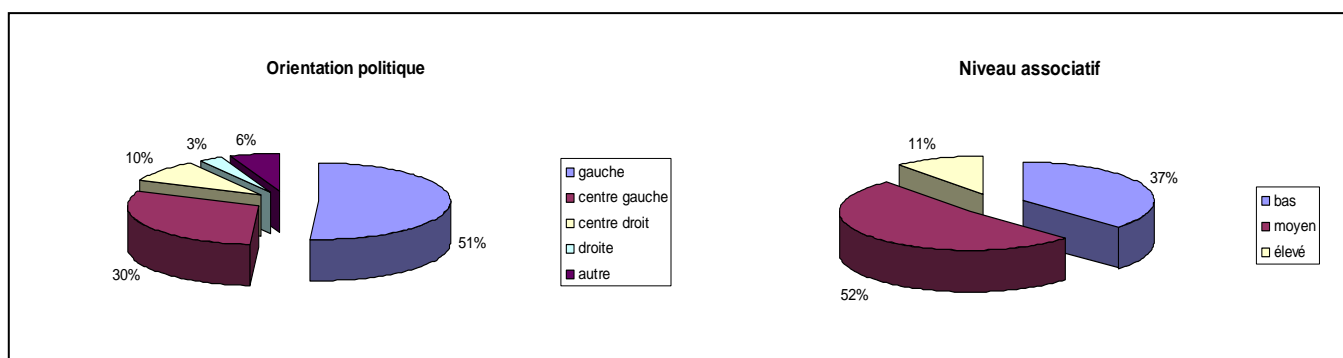


Figure 10. Données statistiques sur l'expérience du budget participatif de Rome en relation à l'orientation politique (à gauche) et au niveau associatif (à droite) des participants

Enfin il apparaît que la majorité des participants soient investis dans des activités associatives : 63% des participants romains ont un niveau associatif moyen ou élevé¹.

¹ Ces chiffres recourent parfaitement ce qu'on a pu déduire à ce sujet des interviews réalisées à Modène, puisqu'ils furent 9 sur 12 (soit 66,6%) à déclarer être investis de près ou de loin dans quelque activité associative.

Ce dernier constat, ajouté au reste de la démonstration illustre, comme l'auront eux même souligné certains participants modénais (2, 9, 10), le niveau culturel globalement élevé des assemblées du budget participatif. Il est possible de l'expliquer de deux façons : d'une part parce que la majorité des participants, par leur niveau d'étude et leur activité ont moins de difficultés à prendre part à un débat de ce type, et d'autre part parce qu'ils se sentent légitimés par la majorité politique qu'ils représentent.

1. 1. 2. L'importance de la reconnaissance

Si l'on pénètre dans le champ de la perception, en s'intéressant à l'évaluation de la composition des assemblées par les participants que l'on a interviewés, on peut mettre en évidence de subtiles variations qui en disent long sur la complexité du sujet.

Globalement les participants s'entendent tous pour dire que les assemblées du budget participatif présentent un brassage significatif d'individus par rapport aux "normales" assemblées de quartier, avec une nette amélioration la deuxième année, ce qui est plutôt encourageant. Et si certains remarquent de nouveaux visages (8, 11), d'autres ne manquent pas de relever la présence du "noyau dur" (12) c'est à dire de "ceux qui participent à tout, qui sont actifs dans la vie associative, qui vont à toutes les réunions organisées par la commune et la circonscription" (5), et ceux proches de la majorité politique de gauche, principalement du parti de *rifondazione comunista** (5, 2), qui fut à l'origine du processus.

La question de la composition des assemblées est une de celles¹ qui dans les entretiens recueille la plus grande variété de réponses, souvent contradictoires entre elles. C'est en effet une question subjective puisqu'elle nécessite, pour comprendre la place que chacun devrait avoir au sein de l'assemblée, de prendre d'abord conscience de la sienne. C'est ainsi qu'on remarque que ceux qui ont le plus souligné la diversité des assemblées sont les personnes âgées (1, 11) alors que les jeunes (2, 4, 9, 12) restent plus sceptiques. On peut affiner d'avantage l'analyse et constater aussi que les plus optimistes eurent un comportement plutôt actif (1, 8, 11), et que les autres à l'inverse, (à l'exception de 12) restèrent au deuxième plan, soit parce qu'ils étaient simplement venus pour écouter (2), soit parce que leurs requêtes ne furent pas prises en compte (4, 9).

¹ La question sur la qualité du débat au cours des assemblées eut également des réponses similaires. Nous reviendrons sur cette question plus loin (deuxième chapitre).

Il ne s'agit pas ici de savoir qui a raison, mais de comprendre que c'est le sentiment d'intégration qui affleure derrière ces antagonismes. Qui ne se sent pas reconnu est sensible à l'absence ou au surnombre de certains individus puisqu'il examine avec attentions les interactions durant l'assemblée en quête de soutien, d'alliances, de support, afin de se donner plus de légitimité. Ce n'est donc pas étonnant que les jeunes, minoritaires, se plaignent en premier du manque de mixité des assemblées. A l'inverse qui se sent plus à l'aise s'attardera moins sur ces considérations puisque, parce qu'il s'en reconnaît le droit, il sera précisément plus occupé à débattre de l'ordre du jour.

Ces témoignages montrent bien la complexité de cet enjeu. Réussir à impliquer homogènement toute une population autour d'une assemblée, dans laquelle les participants puissent s'exprimer librement, car comme on vient de le voir il ne s'agit pas seulement d'être présent physiquement pour être réellement en mesure de participer, suppose de connaître avec précision les facteurs qui sont susceptibles d'agir sur l'individu appelé à participer. Des facteurs qui dépendent bien sûr de la qualité du processus qui lui est proposé mais aussi de sa condition.

1. 2. DEFINITION DE LA PARTICIPATION

1. 2. 1. prendre part et faire partie

Pour ce faire il est nécessaire de revenir à la définition de la participation afin de comprendre ce qu'elle implique et comment le potentiel participant est susceptible de se positionner vis-à-vis de celle-ci.

Si l'on reprend la définition que Maurizio Cotta élaborera en 1979 et qui fut reprise par Luigi Pellizzoni¹ (2005, p. 480) le terme "participer" a deux valences sémantiques fondamentales, aussi bien en politique que dans les emplois courants. Premièrement celle de prendre part à une action ou à un processus déterminé, et deuxièmement celle de faire partie d'un organisme, d'un groupe ou d'une communauté. Il sous-entend d'un côté l'implication sous forme d'actions spécifiques à caractère décisionnel, de l'autre l'incorporation, l'assimilation au travers de la solidarité sociopolitique, qui peut se réaliser à différents niveaux (solidarité nationale, de classe, de groupe...).

¹ PELLIZZONI L. 2005, "Cosa significa partecipare", *Rassegna italiana di sociologia*, N°3/05, p. 479-514.

Ces deux notions sont indissociables pour envisager une vraie participation. "On ne peut prendre part sans faire partie et vice-versa" (op. cit. p. 481). Et Luigi Pellizzoni de nous donner certains exemples explicatifs. Faire partie sans prendre part, reviendrait à cotiser pour une association sans jamais prendre part à ses activités. Ce cas de figure limite à long terme la participation puisqu'il est fruit de la passivité, du désintérêt, de l'abstentionnisme et tend à affaiblir l'appartenance associative et donc le lien social. De même prendre part sans faire partie sous-entend une action intrusive qui, n'étant pas reconnue par le groupe auquel elle s'adresse, court vers l'échec.

"La participation repose donc sur l'équilibre de ces deux éléments : l'appartenance et l'activation" (op. cit. p. 481).

Si l'on revient à l'exemple initial, on peut percevoir l'importance de ces deux concepts. L'appartenance pour se sentir légitime au sein du groupe et donc en faire partie et l'activation pour pouvoir s'exprimer, dire quelque chose qui puisse être repris par les autres et donc prendre part au débat.

1. 2. 2. Entre volonté et possibilité

Dans le déroulement de son exposé Luigi Pellizzoni schématise les raisons de la non participation selon deux dimensions : la volonté, liée à l'activation à l'action de prendre part, et la possibilité, qui correspond plutôt à l'appartenance au fait de faire partie. En croisant ces deux dimensions de façon logique il dégage les quatre cas suivantes :

- L'appartenance active, c'est à dire vouloir et pouvoir.
- La non appartenance¹, c'est à dire ne pas vouloir ni pouvoir. On pense dans ce cas aux clandestins ou aux sans-abri qui vivent dans une ville sans pouvoir et parfois sans même vouloir prendre part à son activité, réduisant ses relations sociales au strict nécessaire c'est à dire à sa survie.
- L'exclusion, c'est à dire vouloir mais ne pas pouvoir. Cette catégorie se décline de deux façons :
 - "Je n'arrive pas". Dans les cas où il manque une particulière capacité ou aptitude pour participer (compétences techniques, linguistiques, ressources matérielles ou temporelles...). A laquelle il faudrait aussi ajouter "je ne sais pas", lié au manque d'information.

¹ En italien *estranieta* qui signifie littéralement être étranger.

- "Ils ne me laissent pas". Lié à l'expression du droit (légal ou moral) ou de la légitimité. Par exemple si l'on n'est pas résident, si l'on n'exerce pas une activité professionnelle particulière, si l'on n'appartient pas à une organisation ou à un groupe social particulier. (Cette impossibilité peut ne pas être nécessairement fondée mais le fruit de certaines suppositions : "Je m'imagine qu'ils ne me laissent pas").
- L'auto exclusion, c'est à dire pouvoir mais ne pas vouloir, catégorie elle aussi déclinable sous trois volets :
 - "Je ne crois pas" à l'utilité de l'expérience, à la participation. Méfiance ou scepticisme envers l'expérience en elle-même et ses résultats, mais aussi envers qui la promeut (en l'occurrence la municipalité).
 - "Cela ne m'intéresse pas". Lié au manque d'appartenance, de solidarité. Comportement apathique, isolé, replié sur soit même, désintéressé.
 - "Je ne me sens pas capable". Parfois le fruit de manipulations délibérées, cela dépend souvent de l'importance qu'on donne aux différentes positions sociales, et des compétences qu'on attribue à chacune d'elles. ("Ce n'est pas fait pour moi").

Pour faciliter la compréhension du modèle de Pellizzoni auquel nous ferons référence à plusieurs reprises dans la suite du raisonnement, nous avons rassemblé les quatre cas dans le schéma ci-dessous. En se basant sur les descriptions de chaque sous-catégorie ce schéma met en évidence les degrés de volonté et de possibilité de chacune d'entre elles.

Sur l'axe de la possibilité on postulera que le cas "ils ne me laissent pas" contient un degré de gravité plus élevé que l'autre cas "je n'arrive pas", puisque au-delà des simples incompétences individuelles, il met en jeu également des facteurs extérieurs que le potentiel participant ne contrôle pas nécessairement. De même sur l'axe de la volonté on considèrera que le cas "cela ne m'intéresse pas" est connoté plus négativement que le cas "je n'y crois pas", qui semble plus flexible dans sa façon d'appréhender l'expérience. Ces deux derniers cas ne stipulent aucune limitation de la possibilité alors que le dernier cas "je ne me sens pas capable" laisse sous-entendre un manque de confiance en soit qui tend à handicaper l'individu dans l'expression de sa volonté.

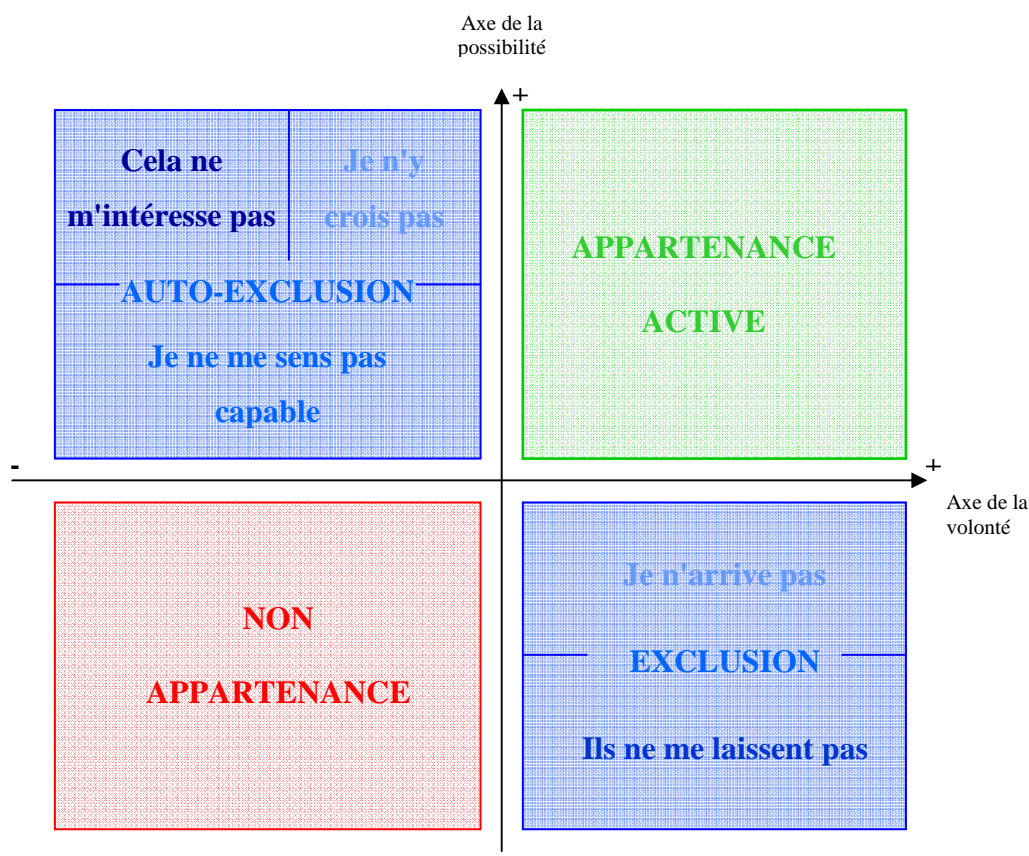


Figure 11. Schéma réalisé dans le cadre de cette étude en s'inspirant du texte de Pellizzoni sur la participation et ses différentes catégories

1. 3. LES PROFILS DE LA PARTICIPATION CONFINES ENTRE DEUX POLES

Ce modèle nous permet de procéder à un premier débroussaillage. Nous sommes maintenant en mesure d'identifier les différents types de facteurs qui peuvent influencer la population dans le cadre d'un processus participatif.

La chose la plus importante à retenir est que tout le monde n'est pas disposé à participer. Non simplement pour des raisons d'ordre organisationnel (manque de temps, enfants dont il faut s'occuper, etc.), mais pour des raisons plus profondes, identitaires. Il ne s'agit pas de disponibilité mais bel et bien de disposition.

Il est essentiel de remettre en cause le principe universel de la participation. Dans l'activation d'un parcours participatif, une administration doit nécessairement tenir compte que la population à laquelle elle s'adresse se répartit aléatoirement, sur ce qu'on pourrait appeler "le thermomètre de la participation", c'est à dire un axe borné d'un côté par une participation active qu'on pourrait qualifier de complète (inscrite dans la zone verte du schéma) et de l'autre

par une totale non implication (zone rouge). Deux états qui, tant bien que mal, sont vraisemblablement omniprésents dans n'importe quel groupe d'individus.

On trouve entre ces deux pôles, une grande variété de comportements mus par une quantité de facteurs infinie, que nous allons maintenant détailler afin de structurer progressivement cette échelle.

Afin de bien circonscrire l'univers des possibles, nous commencerons par analyser les deux extrémités de l'axe.

1. 3. 1. La participation complète

Le profil du participant complet, n'est pas si utopique, bien que nous garderons évidemment à l'esprit que tout est perfectible et que ce n'est qu'un modèle. Fort heureusement le budget participatif de Modène a su dès le départ rassembler un groupe non négligeable de personnes très impliquées, pour qui la participation est une chose évidente. Leurs caractéristiques sont les suivantes. Elles constitueront par la suite une sorte de référence.

La caractéristique du participant complet, résulte avant tout d'une participation active et raisonnée durant les plénières. Il prend non seulement prendre la parole lorsque c'est nécessaire, mais interagit aussi avec le groupe dans l'optique d'arriver à un résultat qui corresponde d'une part au règles du processus auquel il a pris part, d'autre part aux interventions des autres membres du débat.

Elle implique aussi une prise de conscience plus idéologique "en coulisse" du phénomène, puisqu'on peut attendre de lui qu'il constitue un élément déclencheur auprès de ses concitoyens en leur faisant connaître le processus et son intérêt.

1. 3. 2. La non implication

Autant le profil du participant complet est facile à cerner autant celui du marginal, du non impliqué est complexe, quasi impossible à contenir dans une définition.

Il s'agit d'être conscient que comme nous l'avons vu, l'action de participer, d'exprimer de manière active sa citoyenneté en s'intégrant au sein d'un groupe, n'est absolument pas une priorité dans l'accomplissement individuel de chacun.

Pour tenter de vivre dignement, et d'assurer ses besoins primaires, un individu doit avant tout satisfaire ses propres fonctionnements. Ce terme, de l'économiste indien Amartya

Sen¹, se voulait, dans les années 80 lorsqu'il l'inventa, une alternative à la conception économique du bien-être², comme elle était d'usage à cette époque. La théorie des fonctionnements, ou plus correctement des "modes de fonctionnement"³, met en avant le fait, qu'au-delà de l'équilibre monétaire, l'individu cherche à atteindre en priorité d'autres objectifs tels qu'être en bonne santé, être bien nourri et pouvoir vivre longtemps, recevoir une bonne éducation, travailler, habiter dans des conditions d'hygiène décentes etc.

Qui ne peut pas exprimer ces fonctionnements, soit à cause d'un mauvais calibrage des critères d'aide sociale (par exemple une retraite insuffisante, ou une faible pension d'invalidité), soit parce que, de fait, la pauvreté de l'individu est telle qu'il n'est plus capable de jouir des biens et services à sa disposition, parce que gratuits ou prévus par la loi, et de les intégrer dans son quotidien pour améliorer ses conditions de vie⁴, entre progressivement dans un parcours d'appauvrissement économique et relationnel.

Il est évident que dans ce cas de figure les contraintes imposées par un processus participatif, qu'elles soient d'ordre temporel ou cognitif sont beaucoup plus lourdes à supporter. De plus l'expression de sa citoyenneté semble inutile voire dérisoire pour quelqu'un qui, réduit à un état de survie, n'entretient plus aucun lien social.

Une situation donc qui par sa gravité et sa triste complexité annule sur le champ possibilité et volonté de participer.

En Europe ce phénomène est globalement contenu grâce à des mécanismes d'assistance et de prévention qui permettent d'assurer à la population un des niveaux de vie les plus élevés du monde. Mais si ces affirmations sont vraies en moyennes nous sommes obligés de constater qu'à petite échelle l'inégalité augmente.

¹ SEN A.K., 1993, *Il tenore di vita – tra benessere e libertà*, Marsilio, Venezia, 144 p.

² Ou *welfare* pour reprendre le terme anglophone, souvent plus employé pour décrire l'idée précise qu'avaient à l'époque les économistes sur le bien-être.

³ De l'anglais *functioning*.

⁴ Théorie de "l'exclusion formelle" et de "l'exclusion de fait" développée par Nicola Negri et Chiara Saraceno dans *le politiche contro la povertà in Italia*, (1996, Il mulino, Bologna, 322p.), p. 15-16.

1. 4. LE PROBLEME DE L'EXCLUSION SOCIALE

1. 4. 1. Les immigrés de Modène

Modène, par exemple, bien qu'elle a toujours su conserver un degré de cohésion sociale fort par rapport aux autres villes du nord-est italien, témoigne toutefois d'une augmentation de 0,027 points sur l'indice de Gini¹, qui est passé de 0,255 en 2002 à 0,282 quatre ans après alors qu'il est resté pratiquement égal au niveau national² (de 0,324 à 0,331, soit une augmentation de 0,007 points).

En effet l'augmentation de 7,3% du revenu moyen équivalent³ à Modène (de 22 960 € en 2002 à 24 633 € en 2006) ne s'est pas opérée de manière uniforme. Le taux a diminué de 6,2% pour le premier décile de la population alors qu'il a nettement augmenté pour les deux déciles supérieurs avec un saut de 10,9% pour le neuvième et de 15,6% pour le dixième.

Une des raisons les plus évidentes : la forte vague d'immigration que Modène a connue ces dernières années. Modène compte en 2006 près de 6% d'immigrés, concentrés principalement dans des quartiers de la circonscription N°1 du centre historique où le taux moyen de 13% à l'échelle de la circonscription culmine parfois à 20%⁴.

Et sans surprise les immigrés se retrouvent au bas de l'échelle de la distribution du revenu puisqu'ils se situent à 61,1% dans le premier décile et à 22,6% dans le second⁵.

Des chiffres qui témoignent effectivement d'une forte pauvreté économique mais qui en disent long aussi sur leur niveau d'intégration au sein de la ville.

En 2006 la mairie de Modène publie un rapport de recherche sur les conditions d'intégration de ses étrangers. Alors que 73,4% d'entre eux résident à Modène depuis plus de 3 ans, ils sont encore 44,6 % à considérer qu'en envisageant les 5 années à venir la satisfaction de leurs besoins primaires (travail, santé, maison, argent) sera encore leur principal souci.

En plus de cela il faut ajouter que pour beaucoup de migrants la fixation géographique définitive n'advient qu'après plusieurs tentatives. A Modène les migrants sont seulement 48% à déclarer vouloir rester pour les prochaines années, ce qui signifie que pour l'autre moitié leur permanence n'est qu'une étape de quelques années tout au plus dans leur parcours migratoire.

¹ Indice utilisé pour mesurer les inégalités de revenu dans un ensemble donné.

² Sources : rapport du centre d'analyse locale des politiques publiques, sur les conditions de vie à Modène.

³ Somme des revenus annuels nets disponibles dans un ménage ramenée à une échelle d'équivalence qui tient compte du poids des besoins de chaque membre. Le coefficient pondérateur est de 1 pour un adulte, à quoi il faut ajouter 0,3 points par enfants de moins de 14 ans, et 0,5 points par mineur de plus de 14 ans.

⁴ Source : site de la ville de Modène et entretien avec la présidente de la circonscription N°1 du centre historique Ingrid Caporioni.

⁵ Sources : rapport du centre d'analyse locale des politiques publiques, sur les conditions de vie à Modène.

Un parcours qui peut parfois ne jamais aboutir à une installation définitive, comme c'est le cas pour les migrants dits "transnationaux". Ce sont souvent des personnes qualifiées qui sont toujours prêtes à changer de domicile pour un emploi plus intéressant. Leur sentiment d'appartenance ne s'exprime plus à l'échelle locale. Ce phénomène est très fréquent chez les migrants provenant de l'Afrique Sub-saharienne ou des Philippines. (On notera au passage que l'on peut aussi transposer ce phénomène à l'échelle du pays, puisque certaines professions, notamment celles de la fonction publique ou les professions libérales, sont souvent confrontées à ce type de mobilité qu'on pourrait alors qualifier de "transrégionale").

L'immigré de Modène est donc un bon exemple du non participant. Il est certes très regrettable de constater leur absence quasi¹ complète à toutes les manifestations de démocratie participative de la ville, mais force est d'affirmer que l'exercice de la citoyenneté nécessite un apprentissage balisé par des acquis préliminaires. Sans contredire ce que nous avons avancé dans le premier chapitre sur les effets de la participation en matière d'intégration sociale, elle requiert néanmoins des bases.

Pas tant des bases culturelles comme l'ont souvent mentionné certains participants (9, 10, 11) qui affirment qu'au regard du conservatisme politique des pays dont la plupart des immigrés sont ressortissants, il est normal que ceux-ci ne puissent pas s'adapter à ce type d'innovation, puisqu'au contraire c'est souvent grâce à la diversité des points de vue que l'on est à même d'appréhender sous toutes ses facettes un concept.

L'exercice de la citoyenneté nécessite des bases inhérentes à la constitution d'un individu en pleine conscience de ses droits et de ses devoirs. A l'image de l'enfant qui apprend à marcher, tout individu doit d'abord s'assurer une place digne au sein d'un groupe, avant d'interagir avec lui de façon autonome et légitime.

1. 4. 2. La zone de vulnérabilité

Alors qu'il y a quelques dizaines d'années on pouvait encore affirmer que seuls les marginaux tels que les sans-abri et les immigrés nouvellement arrivés, rencontraient des difficultés à satisfaire ces fonctionnements de bases, les changements socioéconomiques qui sont survenus depuis, liés à l'avènement des sociétés postmodernes, rendent plus difficile

¹ Deux participants témoignent en effet de la présence de certains à quelques assemblées (3, 7).

l'identification des couches de la population touchées par ce problème car leur situation s'est largement étendue et aggravée.

Jusqu'au début des années 80 n'étaient exclus du système de partage des bénéfices mis en place par l'Etat-providence, que ceux qui ne contribuaient pas par le travail à l'essor productif du pays. Mais compte tenu de l'abondance de l'offre de travail, la quantité de chômeurs était faible (le taux de chômage s'élevait en France au début des années 70 à 2,2%¹) et les périodes de chômage généralement courtes. Dans un tel contexte, en s'indexant sur les travailleurs ce système n'était donc pas pénalisant, puisque le retour au sein de l'univers productif étant du ressort de chacun, seuls ceux qui voulaient délibérément se marginaliser en étaient exclus. La très grande majorité de la population pouvait donc bénéficier d'une assistance pour les risques de la vie quotidienne.

Les progrès de la technologie, la décentralisation et la désindustrialisation, le développement du secteur tertiaire puis des emplois à temps partiel et précaires, la libéralisation du marché et la course à la productivité, ont nettement bouleversé cette conjoncture sociale. Le taux de chômage augmente en flèche, passant à 6,2% au début des années 80, pour culminer à 10,7% en 1987². Les périodes de chômage sont de plus en plus longues, et touchent les jeunes.

Cette instabilité sociale influe sur l'équilibre familial et les réseaux de socialisation primaire. La mobilité professionnelle, le déracinement, entraînent la dégradation du tissu familial (réduction du foyer au noyau principal, familles monoparentales) et l'isolement.

On passe d'un modèle basé sur le partage des bénéfices au sein d'un réseau de solidarité interclassiste, à l'individualisme de *l'ownership society*³ qui réduit profondément le rôle des institutions dans la vie collective et laisse au centre du discours les préférences individuelles. A l'image de Mme Margaret Thatcher qui aimait souligner qu'elle militait pour le chacun pour soi et que "la société, ça n'existe pas".

Les relations de domination entre patrons et salariés, à la base de la société moderne de production, se diluent et laissent place à l'indifférence : "Il n'y a plus exploitation. Il n'y a

¹ Source : INSEE.

² Idem.

³ Traduction littérale : "société de la propriété". Le terme fut prononcé pour la première par le président américain George W. Bush en 2003, dans un discours à Kennesaw en Georgie, sur l'ouverture des marchés et la réduction des impôts.

plus domination. Il y a un décrochage de la partie "modernisée" de la société qui s'opère sans utilisation de la partie "inadaptée" ni coercition à son égard"¹.

La partie inadaptée de la population s'élargit et l'Etat-providence n'est plus en mesure de pourvoir à leurs besoins. Des classes de plus en plus élevées de la population sont touchées par le phénomène. On parle non seulement de la constitution d'une "périphérie précaire" mais aussi d'une "déstabilisation des stables" pour reprendre les termes employés par D. Linhart et M. Maruani, dans leur article "*précarisation et déstabilisation des emplois ouvriers, quelques hypothèses*" (revue Travail et emploi, N°11, janvier 1982) et repris par Donzelot² pour décrire l'accroissement de cette zone de vulnérabilité sociale.

Dan ces conditions le rapport au risque change. Ce qui pour une grande partie de la population pouvait être appréhendé de façon hypothétique comme un événement nuisible dont on peut toutefois venir à bout avec des outils maîtrisables dans le cas où il se produise, apparaît aujourd'hui comme une menace imprévisible mais quasi certaine. D'une part parce que la quantité de personnes vulnérables augmente de façon aléatoire sans se concentrer sur un nombre limité de catégories sociales ; puis parce que la complexité du processus de vulnérabilité entraîne la multiplication des facteurs de risque et par conséquent la potentielle accumulation de ces facteurs sur un même individu ; d'autre part parce que l'apparition de ces facteurs peut s'étendre dans le temps de façon chronique³.

Ceci signifie que la part de la population qui aujourd'hui souffre d'exclusion sociale est beaucoup plus vaste et complexe qu'on ne le pensait en l'assimilant à une simple catégorie de marginaux. En employant ce terme d'"exclusion sociale" on résume ici tout ce qu'on a développé jusqu'à présent. Sa définition englobe l'ensemble des personnes qui, parce qu'elles rencontrent des difficultés à satisfaire pleinement leurs besoins fondamentaux, sont dans l'incapacité d'exercer pleinement leurs droits et leurs devoirs de citoyen, et se dissocient du lien social.

La pauvreté économique, telle qu'elle est décrite de manière officielle par les organismes internationaux⁴, ne semble pas être l'unique cause de ce phénomène. On en a un très bon exemple au Brésil, où les assemblées du budget participatif ont été fréquentées

¹ DONZELOT J. (coord.), 1991, Face à l'exclusion – le modèle Français, p. 9.

² Idem, p. 154.

³ RANCI C., 2002, "Fenomenologia della vulnerabilità sociale", *Rassegna italiana di sociologia*, N°4/02, p. 521-552.

⁴ Définition de la pauvreté relative : un individu est pauvre si le revenu disponible du foyer auquel il appartient est inférieur à 60% de la médiane du revenu disponible équivalent, calculé sur la distribution des individus (Eurostat).

majoritairement par les pauvres qui ont vu en ce programme un moyen efficace pour améliorer leurs conditions de vie et se créer enfin une légitimité politique, puisque ce programme prônait l'inversion des priorités en donnant plus d'attention aux faibles.

D'après le modèle développé par Robert Castel qui s'exprime sur la précarité du travail et la vulnérabilité relationnelle (*De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation*, p. 137-168) dans l'ouvrage *Face à l'exclusion – le modèle Français* coordonné par Jacques Donzelot (1991, Esprit, Paris, 223 p.), les situations d'exclusion sont en effet à la conjonction de deux vecteurs : un axe d'intégration/non-intégration par le travail (source de revenu) et un axe d'insertion/non-insertion dans une sociabilité socio-familiale.

On comprend donc bien pourquoi l'exemple brésilien ne rentre pas dans cette catégorie étant donné que ces participants, bien que pauvres, entretiennent un réseau social très dense. Même s'il faut tout de même remarquer que là aussi, les "pauvres des pauvres" sont nettement marginalisés.

Sur l'axe du rapport au travail Castel identifie une gamme de positions qui vont de l'attachement à un emploi stable à l'absence complète de travail en passant par des formes précaires, intermittentes ou saisonnières. Sur l'axe de l'insertion relationnelle l'éventail des positions s'inscrit des réseaux solides de sociabilité et l'isolement social total. "Le recoupement de ces deux axes circonscrit des zones différentes de l'espace social selon le degré de cohésion qu'elles assurent. A l'image du modèle de Pellizzoni, on peut ainsi définir quatre zones, quatre modalités de l'existence sociale qui va d'un pôle d'autonomie à un pôle de dépendance et d'un pôle de stabilité à un pôle de turbulence maximale" (p. 148). Les deux catégories principales sont clairement :

- La zone d'intégration : caractérisée par la garantie d'un travail permanent et la possibilité de mobiliser des supports relationnels solides,
- La zone de désaffiliation : conjugue absence de travail et isolement social.

Les deux catégories secondaires, caractérisent des profils atypiques plus rares mais que nous rapportons dans un souci d'exhaustivité:

- Zone de l'assistance : associe incapacité de travailler et fort coefficient d'insertion sociale, traduit une dépendance secourue et intégrée.
- Zone d'intégration autonome par le travail.

A ce schéma clairement divisé se superpose aujourd'hui une nouvelle zone : la zone de vulnérabilité. Associant précarité du travail et fragilité relationnelle, elle bascule de façon instable de part et d'autre des axes sensible aux plus minces fluctuations du cadre de vie. Se situant à un niveau moyen sur les deux axes, elle ne peut pas compter sur les mécanismes compensatoires qui agissent dans les deux zones secondaires et qui font que malgré un mauvais score sur l'un des axes, un bon score sur l'autre garantit déjà une situation moins précaire. En l'absence de garde-fou le moindre accroc peut alors déséquilibrer la situation et entraîner dans la zone de désaffiliation pour une période plus ou moins longue voire parfois de façon définitive.

Prenons par exemple le cas d'une famille dont le revenu permet de subvenir de façon décente à ses besoins mais qui à l'approche de septembre en vue des dépenses à réaliser pour les fournitures scolaires des enfants, plonge dans une situation critique qui se prolonge durant les deux ou trois mois qui suivent avant de pouvoir de nouveau recouvrir une certaine stabilité. Dans un tel cas de figure une altération plus durable, comme un arrêt maladie, pourrait faire basculer l'équilibre dans une situation d'exclusion pérenne.

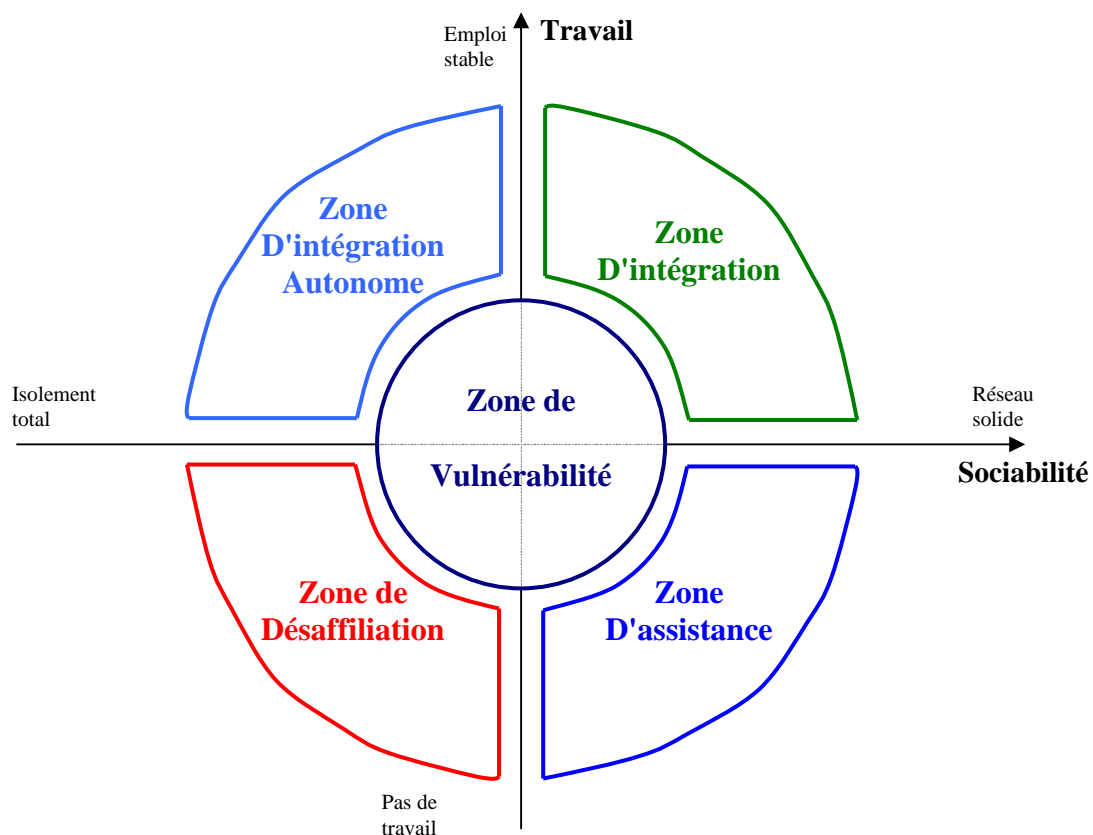


Figure 12. Schéma réalisé dans le cadre de cette étude en s'inspirant du texte de Castel sur les mécanismes de désaffiliation

Arrivés à ce point nous sommes en mesure de tirer nos premières conclusions sur la question de l'accès à participation.

1. 5. LE THERMOMETRE DE LA PARTICIPATION

Comme nous l'avons déjà vu, dans ses principes fondamentaux un processus participatif s'adresse toujours de façon implicite à une partie de la population. Ceux qui y participent partagent en effet une caractéristique commune qui est la capacité de s'affranchir du poids des contraintes qui agissent relativement sur l'individu et/ou le noyau familial en fonction de sa condition pour se consacrer à l'exercice de la solidarité sociopolitique à l'échelle d'un ensemble d'individus au sein duquel ils sont reconnus.

Une participation que se concrétise donc en deux étapes, la réalisation de la première étant nécessaire pour l'accomplissement de la seconde. Mais en considérant que la deuxième étape ne relève finalement que de l'apprentissage, c'est sur la première que sont susceptibles de peser les facteurs les plus limitants. Nous reviendrons sur la seconde dans le chapitre suivant.

Ces facteurs résultent de la convergence d'handicaps socioéconomiques qui tendent à affaiblir considérablement le lien social et qui, avec les changements structurels de fond que connaît notre société depuis ces dernières décennies, ont pris des proportions considérables, plongeant une grande partie de la population dans une situation de vulnérabilité très instable. La conséquence sur la participation citoyenne est immédiate puisqu'il est extrêmement difficile de prévoir les comportements qui découlent de cette instabilité.

Il ne faut également pas négliger le fait que la présence d'une instance participative dans laquelle tout ceux qui bénéficient du "gène de la participation" peuvent se réunir entre eux, pourrait, au lieu de susciter l'intérêt des autres, avoir des retombées néfastes et tendre à exclure encore d'avantage ceux qui ne l'ont pas. A l'image de ce qu'a constaté Rebecca Abers¹ au Brésil lorsqu'elle évoque que les participants réguliers en s'organisant toujours d'avantage au fil des ans ont tendance à former "des groupes corporatistes visant des objectifs toujours plus précis" (p. 48), laissant ainsi l'impression à qui vient de l'extérieur qu'il n'est pas d'emblée possible de pouvoir compter sur leur solidarité.

¹ ABERS R., décembre 1998, "La participation populaire à Porto Alegre au Brésil", *Les Annales de la recherche urbaine*, N°80-81 *Gouvernances*, p. 43-54.

Mais compte tenu de la courte existence des programmes de démocratie participative en Europe ce genre de constatation ne pourra difficilement être validé qu'une fois le processus réellement enraciné dans les pratiques de la politique locale. Nous nous contentons donc de soulever la question à titre de supposition.

Malgré ce constat plutôt attristant que nous avons développé de façon délibérément substantielle pour en tirer le maximum d'enseignements, nous ne pouvons terminer cette analyse, sans tenir compte de ceux qui effectivement participent, et qui grâce à leur implication et à l'intérêt qu'ils portent au processus, donne une raison d'être au dessein de la participation.

1. 5. 1. Les divers visages de la participation

Si l'on se réfère au profil du participant complet, comme nous l'avons dépeint plus haut, force est de constater que tous ceux qui ont participé n'expriment pas leur citoyenneté avec un engouement aussi fort. Mais le simple fait qu'ils aient consacré une part de leur temps au processus, leur confère d'office une longueur d'avance sur l'échelle de la participation, devant tous les ceux qui, ne correspondant pas au profil de l'exclus, c'est à dire du *non impliqué*, possèdent a priori la même légitimité.

En comprenant ce qui a motivé les présents, nous trouverons de précieuses indications pour intéresser les absents.

On distingue deux grandes classes de participants :

- "Les participants complets" : parfaits ou presque parfaits ils contribuent de façon active au processus par leur présence régulière et leur conviction (1, 3, 5, 6, 7, 12) et correspondent aux critères de la catégorie "participation active" de Pellizzoni.
- "Les participants partiels", présents physiquement de façon plus ou moins régulière et qui pour les diverses raisons que nous allons voir n'ont pas une attitude aussi complète, (2, 4, 8, 9, 10, 11)¹.

¹ Il est nécessaire de prendre ici du recul sur la proportion des interviewés dans chaque catégorie, car elle n'est pas transposable à l'évaluation de la composition générale de l'assemblée. Il est en effet fort probable que la quantité de "participants impliqués" dans l'échantillon interviewé soit supérieure à la réalité, car étant plus impliqués dans le processus ils ont sûrement été moins réticents à la sollicitation de l'entretien. Celui-ci est plus difficilement réalisable avec quelqu'un de moins intéressé.

1. 5. 2. Les raisons de la participation partielle

Ces raisons sont assimilables à l'expression en positif – ou en "moins négatif" – asardérons nous à dire – des catégories du modèle de Pellizzoni, étant donné qu'ils ne sont plus physiquement des non-participants.

Derrière le mot "curiosité" que plusieurs participants employèrent (2, 4, 8, 10, 12) dans les entretiens pour décrire leurs intentions initiales se cachent diverses réalités. On pourrait ironiquement le définir par cette antiphrase : un "intérêt désintéressé", c'est à dire l'expression d'un intérêt certain pour la nouveauté de l'expérience qui n'a cependant pas été poussée jusqu'à la concrétisation explicite de leurs propres attentes.

Se profilent alors différentes tendances. Le participant peut avoir été amené à garder sa réserve parce qu'il,

- n'est pas assez impliqué dans la vie de son quartier, et n'a, par conséquent, pas identifié les éléments sur lesquels il faudrait pointer pour construire des propositions,
- n'a pas totalement compris les enjeux généraux du processus et adopte un rôle exclusivement passif, qui se limite à la collecte d'informations¹,
- garde encore certaines réticences sur les raisons d'être du processus et préfère rester sur ses gardes,
- ne se sent pas capable de défendre un projet ou une opinion jusqu'au bout pour des raisons de compétences ou de reconnaissance sociale.

(La liste de ces raisons n'est peut-être pas exhaustive. Nous l'avons dressée en nous basant sur les expériences des participants interviewés et il est possible qu'il existe d'autres motivations dont nous n'avons pas eu connaissance.)

1. 5. 3. Vers une participation toujours plus complète ?

Si l'on considère le parcours participatif de chaque interviewé dans sa globalité, en mettant au regard intentions initiales, attitude effective durant les assemblées et retour d'expérience on trouve des éléments très encourageants.

¹ Une étude réalisée par la mairie de Modène indique que les modénais affirment à 72,4% qu'ils préfèrent être informé plutôt que participer.

Parmi les "participants partiels" seuls deux d'entre eux sont restés auditeurs durant toute la durée du cycle (2, 10). Les autres, qui s'étaient présentés au début avec un certain détachement, ont finalement pris part au débat. Et même si leurs interventions ne rentrèrent pas toujours dans le cadre de la discussion (4, 11), elle leur donnèrent au moins la possibilité de franchir une étape très importante sur l'échelle de la participation, à savoir la prise de parole. Elle implique de prendre la responsabilité d'apporter quelque chose de sien au débat, et d'entamer une communication, non plus univoque mais à double sens avec le groupe.

On peut aussi remarquer les effets de cette expérience sur le comportement citoyen de certains participants hors du parcours participatif. Ils sont en effet deux sur douze (5 et 12) qui, après s'être portés représentants dès la première année, ont entamé à la fin du cycle une coopération étroite avec la circonscription, participant régulièrement aux réunions de commission, et continuant à faire le lien entre les élus et les habitants de leur quartier même en dehors de assemblées.

Ainsi globalement tous les participants sont sortis du processus avec la sensation d'avoir mûri d'un point de vue civique, et d'avoir appris à la fois sur les besoins de leurs concitoyens (3, 8) et sur le fonctionnement de l'administration locale (1, 2, 3, 4, 9). Ce qui compte tenu de la nouveauté du processus peut raisonnablement nous laisser envisager qu'à long terme, avec la pratique, la majorité des participants tendront à devenir complets !

1. 5. 4. La participation latente

Nous avons maintenant les informations nécessaires pour modéliser une échelle de la participation, qui rassemble tous les profils auxquels nous avons fait allusion jusqu'à maintenant.

L'échelle de la participation prend en compte toute la population à laquelle s'adresse un processus participatif ouvert. Entre les deux profils extrêmes dont nous avons déjà amplement parlé, tous les individus évoluent de façon dynamique sur l'échelle en fonction du contexte général. Un contexte général qui peut évoluer selon des facteurs internes ou externes qui ensemble déterminent le degré d'inclusion de l'individu appelé à participer.

Plus l'inclusion est forte plus l'individu se rapproche du profil du participant complet. A l'inverse lorsque la condition de l'individu est mauvaise et tend vers un profil de non implication, le degré d'inclusion s'annule progressivement.

Avec le modèle de Pellizzoni nous avons pu mettre en évidence les différents facteurs qui tendent à limiter le degré d'inclusion d'un individu devant un processus participatif. Ce qui nous permet d'avancer que le profil extrême de la non implication correspond à la convergence de deux forces exprimées au degré le plus fort : l'exclusion et l'auto-exclusion, telles qu'elles sont présentées dans le modèle avec leurs facteurs respectifs.

Entre la non-implication et la participation complète, se déclinent tous les degrés d'intensités de la résultante de ces deux forces. On admettra que le profil de la participation parfaite constitue le degré d'intensité minimum de celle-ci.

Les profils intermédiaires se divisent alors en deux catégories fondamentales. Ceux qui ont délibérément décidé de prendre part au processus participatif, qui oscillent entre participation partielle et complète, et ceux dont la fibre participative n'a pas encore été activée et qui ne participent pas, que l'on qualifiera de "participants latents".

Les différences entre ces deux principaux profils se constatent aisément dans les faits mais difficilement dans les causes. Car les arguments auxquels on se réfère pour expliquer leurs comportements respectifs restent les mêmes : ce sont toujours ceux des catégories bleues de Pellizzoni, que l'on module avec plus ou moins d'adverbes (assez, totalement, encore, jusqu'au bout), pour évaluer leur disponibilité relative à l'égard du processus participatif.

A mi chemin entre volonté et possibilité, les facteurs d'intérêt et de désintérêt interagissent pour créer une situation d'inclusion spécifique à chaque individu. Mais dans les faits on ne constate qu'une seule chose : le fruit de la délibération interne à chacun, qui en évaluant la résultante de ces différents facteurs, franchit ou non le seuil imaginaire qui le sépare de l'état de participant potentiel à celui de participant véritable.

Malheureusement le franchissement de ce seuil est rare, car fort est de constater que la catégorie des "participants latents" englobe à elle seule l'écrasante majorité d'une population donnée, et ce pour toutes les expériences participatives réalisées à ce jour. A Modène seulement 11,8% de la population affirme participer directement¹ aux activités citoyennes de la ville².

Par sa taille et sa complexité, cette catégorie mérite quelques éclaircissements.

¹ Rapport réalisé en 2007, sur un échantillon représentatif (marge d'erreur 3,4%) de 800 personnes majeures et résidentes à Modène. Notons que cette question ne se réfère pas spécifiquement à la participation au budget participatif mais à une participation plus étendue.

² Il s'agit évidemment ici, d'une participation large puisque le budget participatif ne rassembla même pas 1% de la population

Autant la catégorie de la non-implication semble être facilement identifiable à l'aide d'indicateurs socioéconomiques, autant l'on retrouve des profils très divers au sein de la "participation latente". N'étant pas soumis à des contraintes de fonctionnement aussi fortes que les autres non-participants il semble que pour la majorité des participants latents ce soit la variable de la volonté qui prédomine sur celle de la possibilité dans le conditionnement de leur comportement. On remarque ainsi que parmi les 87,4% des modénais qui ne participent pas du tout aux activités citoyennes promues par l'administration et les circonscriptions, ils sont 71,4% à se tenir informés de l'actualité politique de leur commune. Ce n'est donc pas par désintérêt pour la cause de leur ville qu'ils ne participent pas, mais par manque de disponibilité au regard du processus lui-même. Une disponibilité matérielle, les modénais sont 64,6% à affirmer que c'est le manque de temps qui empêche les absents de participer, ou idéologique, puisqu'ils sont aussi 61,2% à l'interpréter comme un manque de confiance devant l'administration.

C'est donc ici, que l'on retrouve les jeunes, les seconds grands absents du processus. On comprend bien que leur absence se différencie de celle des immigrés, car de façon générale ils ne bénéficient pas de problèmes financiers importants et disposent d'un réseau relationnel fort au sein de la ville. Ce qui explique la cause de cette absence pourrait effectivement être un problème de communication avec l'administration locale, soit parce qu'ils ne se sentent pas reconnus par elle, soit parce que ce sont eux à la rejeter. De ces deux hypothèses découle alors directement leur manque d'intérêt pour le devenir de leur ville.

Des études réalisées dans d'autres villes¹, mettent aussi en évidence un deuxième acteur absent. Il s'agit des dits "puissants" (Urbact, p.44), qui compte tenu de leur position se permettent de ne pas participer. Même s'ils sont eux-mêmes porteurs d'intérêts, ils préfèrent emprunter d'autres canaux décisionnels pour arriver à leurs fins, considérant qu'ils ont assez de poids pour agir seuls sans avoir besoin de dépenser leur énergie dans des assemblées citoyennes au risque d'avoir à y remettre en cause leurs privilèges.

Rien dans les entretiens que nous avons réalisés à Modène aussi bien au sein de l'administration que des participants, ne semble déceler de commentaires sur cette catégorie d'absents. Sûrement parce que même s'ils existent, ils doivent constituer une catégorie bien minoritaire. En revanche ce phénomène est beaucoup plus marquant au Brésil, puisque pour les mêmes raisons ce sont toutes les classes supérieures et aussi les classes moyennes, soit un bon tiers de la population, qui désertent d'office les assemblées du budget participatif.

¹ On fait allusion ici au rapport URBACT, *participando, European Handbook for Participation*.

1. 5. 5. Le thermomètre de la participation enfin complet

Compte tenu des principes de la démocratie participative qui justement sur ce point se distinguent radicalement de la démocratie représentative¹, on ne peut absolument pas envisager que cette catégorie puisse substantiellement diminuer au cours de temps, contrairement à celle de la participation partielle, comme on l'a précédemment évoqué.

Mais si l'on choisi d'insérer cette catégorie à la dynamique de la participation, en la considérant précisément comme latente et non comme inerte, c'est par souci d'objectivité afin de regarder la participation telle qu'elle est vraiment, avec ses indéniables potentialités et ses inexorables limites.

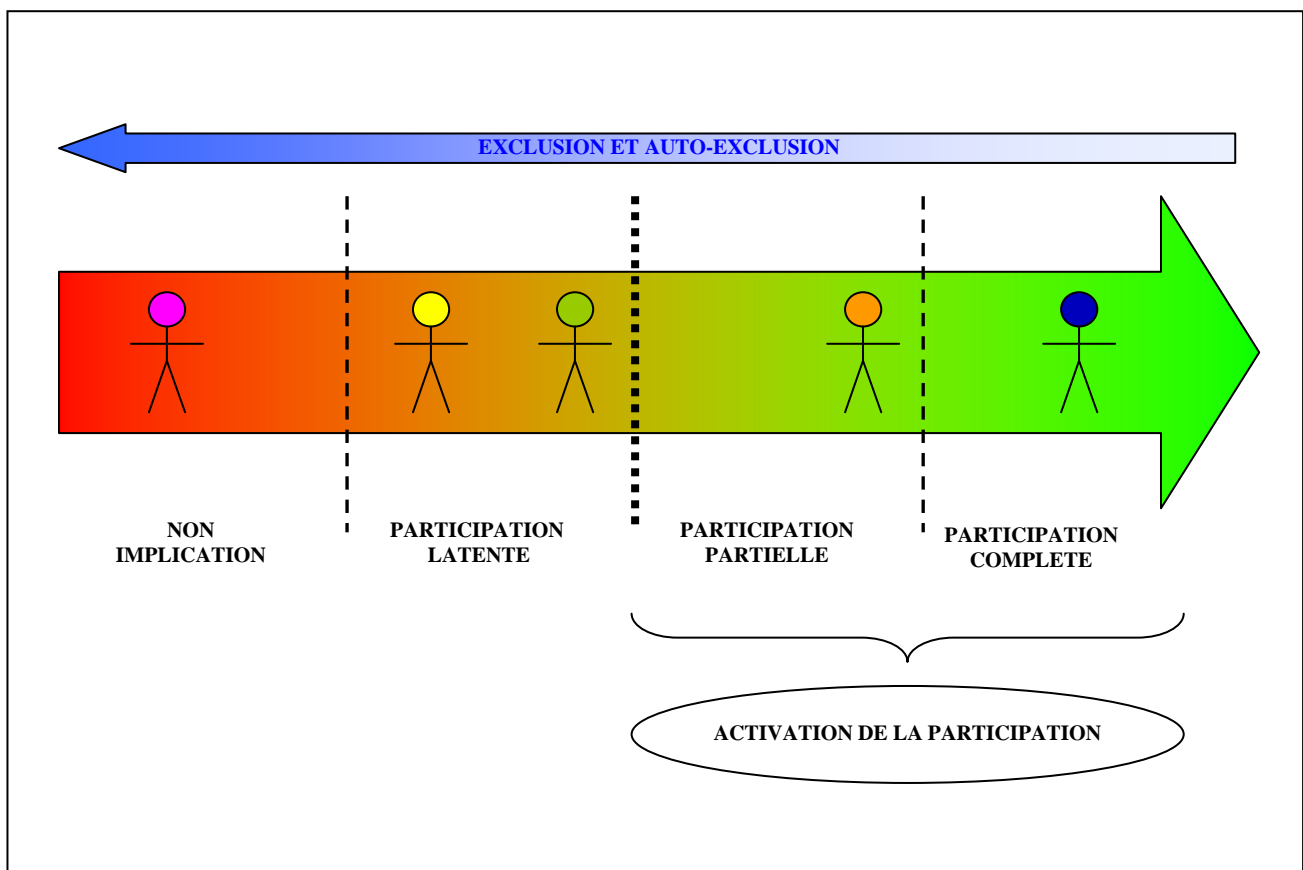


Figure 13. Le thermomètre de la participation - Schéma réalisé dans le cadre de cette étude

¹ On fera allusion dans le chapitre suivant aux propos de Cotturi, sur le débat de la représentativité des processus participatifs.

1. 6. MARGES DE MANŒUVRE

Nous avons essayé de mettre en évidence la propension relative d'une population hétérogène à participer, afin de déterminer l'univers, au sens probabiliste du terme, auquel un processus participatif peut rationnellement s'adresser et s'attendre à une réaction positive.

Bien que l'accent ait été mis sur un modèle globalement dynamique, il n'en ignore pas pour autant ses limites.

Nous soulignons ainsi que la catégorie de la non-implication présente une quasi insensibilité face à la participation. Tenter de la stimuler revient à faire appel au mécanisme lourd et complexe des politiques contre la pauvreté et l'exclusion qui par la variété des connaissances qu'elles appellent et parce qu'elles sont presque exclusivement du ressort de l'Etat central, requièrent des démarches disproportionnées par rapport aux moyens politiques, financiers et temporels d'une administration communale et d'un processus participatif¹. L'administration de la ville de Modène en a d'ailleurs fait l'expérience en constatant l'inefficacité criante de l'initiative des tracts plurilingues, qu'elle avait promue la deuxième année pour inciter les étrangers à se présenter aux assemblées. Ce que le glottologue Augusto Carli (7) évalua comme une simple "feuille de vigne pour faire taire la mauvaise conscience"...

Il existe à l'inverse une marge de manœuvre importante, dans l'activation ou la stimulation de la participation chez ceux qui en ont témoigné de l'intérêt au préalable. C'est-à-dire ceux qui, ayant la condition pour dépasser la première étape du parcours du participant, souhaitent se lancer dans la deuxième et commencer l'apprentissage effectif de la participation citoyenne.

Tenter d'intéresser une population toujours plus vaste, s'adapter tant que l'on peut aux contraintes et aux réticences de chacun, former ceux qui participent déjà pour leur donner toujours plus de compétences. Les initiatives sont variées et on en développera certaines dans le dernier chapitre.

Elles sont d'autant plus variées que les motivations de chacun sont diverses. Prendre conscience de ces différences est fondamental lorsqu'on promeut un programme qui se veut accessible à tous et donc le plus universel possible. Il faut néanmoins garder à l'esprit qu'au-delà des mécanismes d'inclusion-exclusion au sein d'un groupe, la participation d'un individu est également le fruit d'un raisonnement logique individuel en fonction des valeurs et de la

¹ Il est par contre tout à fait envisageable que les résidents immigrés s'intègrent au cours du temps grâce à leurs enfants et les réseaux relationnels que ces derniers tisseront en allant à l'école.

façon d'être de chacun. D'où le danger de tomber dans une sorte de "prostitution suicidaire", s'il on accorde trop d'importance à ces variations au lieu d'imposer, certes de façon plus autoritaire, un modèle qui suit une ligne directrice cohérente au moins pour l'administration, et qu'elle puisse présenter et défendre de manière convaincante.

Mais au-delà des larges campagnes d'information et de formation, il faut être conscient que même les initiatives promues par l'administration ont un effet limité sur la participation. Car c'est essentiellement la validité du processus, ses résultats effectifs au regard des sollicitations de la population, qui font la différence et qui inciteront les plus réticents à s'y consacrer.

Chapitre 2. Conditions pour la production d'un matériel inclusif durant la délibération

Après s'être assuré de l'accès du plus grand nombre à l'expression de la citoyenneté au sein d'un processus participatif, il s'agit de faire en sorte que tous les individus qui prennent part au processus puissent produire un matériel qui exprime clairement leurs besoins et qui puisse être directement intégré par l'administration. Plus que leurs besoins propres, les individus sont invités à débattre de ceux de la collectivité afin de favoriser le débat. Ainsi ils seront considérés non pas comme porteurs d'intérêts distincts mais comme un groupe, une entité unique, dont émane l'intérêt général de ceux qui la composent.

En d'autres termes, à ce stade de la discussion on considérera inclusif un processus participatif, non seulement parce qu'il a la capacité de rassembler la plus grande diversité d'individus, mais parce qu'il offre les conditions optimales à la naissance et l'épanouissement de ce que Francesco Cassano nomme *l'homo civicus*¹. L'apprentissage de la solidarité sociopolitique donc, la deuxième étape de l'assimilation des caractéristiques du participant complet que l'on vient de définir dans le chapitre précédent.

L'objectif est de ne pas reproduire dans l'assemblée participative les inégalités et les rapports de force qui existent au sein de la société. A quoi servirait en effet de faire des pieds et des mains pour inclure une minorité au processus, si, à l'issue de cet effort, elle n'est pas sûre d'avoir autant de poids dans la discussion que les représentants de la majorité ? Nous devons en effet nous assurer que les règles de la représentativité, à savoir le pouvoir de la majorité sur la minorité, soient dépassées, et profiter de ce nouvel espace pour faire valoir d'autres règles.

Des règles d'ailleurs loin d'être nouvelles puisqu'il suffit de faire défiler les premiers pages de la Constitution italienne (1947) pour trouver à l'article 3 qu'"appartient à la République d'éliminer les obstacles [...] qui, en limitant de fait la liberté et l'égalité des

¹ Homo civicus, la ragionevole folli dei beni comuni, reprise par G. COTTURRI dans "La democrazia partecipativa", *Democrazia e Diritto*, N°1/05 Idee per un programma di Governo, p. 27-40, 2005.

citoyens, entravent le plein développement de la personne humaine et la participation effective de tous les travailleurs à l'organisation politique, économique et sociale du pays"¹.

Mais outre la réunion de personnes capables d'interagir entre elles de manière solidaires, on ne validera un cycle d'assemblées participatives que si, à l'issue de cette interaction, celles-ci ont produit un matériel nouveau, inédit, qui rende compte de manière exploitable des divers intérêts exprimés.

Ce processus est assimilable à un outil, que les participants doivent apprendre à manier. La performance de l'outil dépend à la fois de sa qualité intrinsèque et du degré d'apprentissage du participant. Ce qui revient à identifier ces deux acteurs distincts : d'un côté celui qui promeut l'outil, qui le modèle, et de l'autre ceux qui l'activent, qui lui donnent une raison d'exister (voir schéma ci-dessous).

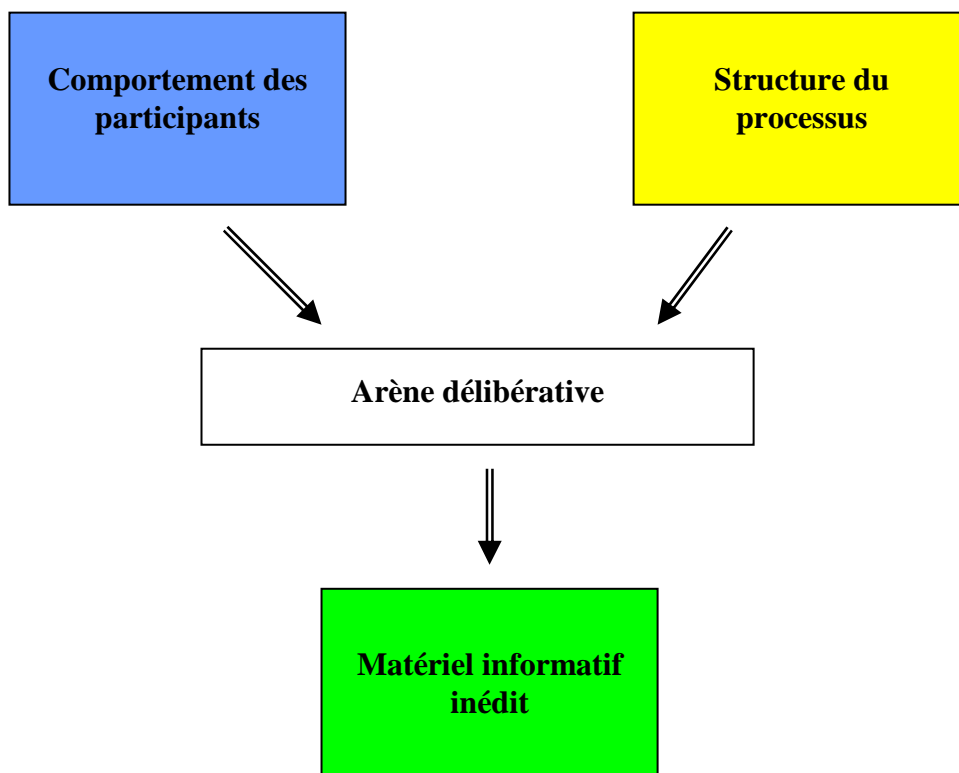


Figure 14. Le mécanisme des arènes délibératives

¹ Texte original en italien : "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

En nous basant sur l'expérience de Modène, nous allons dégager dans ce chapitre la "règle du jeu" à laquelle pouvoirs publics et participants devraient se référer s'ils souhaitent rendre cette expérience la plus inclusive possible. Nous aborderons en premier lieu les éléments sur lesquels l'administration est en pouvoir d'agir, pour aller à la rencontre du participant potentiel et lui proposer un dispositif qui puisse stimuler son intérêt et l'encourager à s'exprimer de façon adéquate. Puis nous reviendrons sur les composantes fondamentales de l'apprentissage de la participation, telle qu'elle devrait être intégrée par chacun pour profiter pleinement des opportunités qu'offre un processus participatif de ce type.

2. 1. SUR LA REALITE DES ASSEMBLEES

Globalement les résultats des assemblées du budget participatif de 2005 mais surtout de 2006 sont plutôt positifs. Tous les participants se sont accordés sur le fait que l'expérience à laquelle ils se sont prêtés a permis de découvrir et de mettre en application de nouvelles méthodes pour appréhender leurs problèmes.

Pour tout le monde l'interaction avec leurs concitoyens est perçue comme une mise en abîme très instructive, un moyen de relativiser sur ses propres préoccupations et de prendre conscience de celles des autres.

2. 1. 1. Qualité du débat

Les avis sur la qualité du débat sont au contraire plutôt divergents. En ce qui concerne les attitudes individuelles, plusieurs ont émis des avis positifs, soulignant la motivation des participants, tous porteurs d'intérêts (10), et qu'au milieu des plaintes, certains d'entre eux ont réussi à formuler des propositions (9).

Mais l'évaluation de l'interaction entre les individus est négative. Elle se résume aux dires de la plupart (2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12), à un échange univoque entre les participants et les membres de l'administration. Une sorte de dialogue de type question/réponse autour duquel chacun en faisant sa proposition sollicitait en fait directement l'avis de l'administration sur sa pertinence et sa faisabilité, sans la faire valider au préalable par le reste du groupe.

Une des raisons soulevées est la faible portée des interventions. Si chacun s'exprime "en regardant son propre jardin, [il est évident que] le débat en tant que tel n'advient jamais"(2). Et s'il advient partiellement puisqu'il a été référé que certains participants se sont

quand même regroupés pour discuter de leurs préoccupations communes (8), il se résume alors à " 3 ou 4 heures de discussions qui se suffisent à elles mêmes, sans manifestation de problématique, sans développement d'hypothèses, sans suggestions de réalisation" (6) : de simples requêtes.

Les quelques interactions qui survinrent, ont dépendu essentiellement d'après un participant (1) de l'attitude de la médiatrice qui, en tant que présidente de circonscription, profitait ainsi de la proximité qu'elle entretient avec un grand nombre de ces participants, pour les mettre à l'aise et les motiver à la prise de parole constructive.

Ce qui créa le plus de controverse et qui donna ample matière à discuter aux opposants du programme fut la nature des propositions réalisées. Et les points de vue contradictoires que nous avons recueillis à ce sujet auprès des participants mais aussi des membres de la municipalité mettent en évidence le flou artistique qui plane sur la question.

2. 1. 2. Nature des thématiques abordées

Comme on peut le voir sur la figure 15 (page suivante), deux des neuf thématiques de discussions prévues initialement ont été majoritairement abordées. On compte 34 propositions relevant des domaines "urbanisme et mobilité" et "environnement", soit 53% du total. Et si l'on considère que, comme le veut le règlement intérieur du budget participatif de Modène, les 14 "propositions citoyennes", n'ont pas été comptabilisées dans la listes finales des actions à réaliser au travers du processus, ce taux culmine à 68%.

La plupart de ces propositions n'ont fait référence qu'à des actions ponctuelles, impliquant un nombre réduit de personnes, plus de l'ordre de l'entretien que de l'urbanisme ou de l'environnement qui supposent un minimum de planification et d'étude d'impact.

Exemples de propositions : "prévoir un meilleur éclairage du passage piétons rue W", "rendre plus visible le passage piétons rue X en utilisant par exemple une peinture rouge", "nettoyer plus souvent les rues Y et Z et augmenter le nombre de poubelles".

Des propositions somme toute assez insignifiantes à l'échelle du budget communal, qui ne méritaient pas qu'on mette en place un processus de cette ampleur, d'autant qu'il existe déjà un service spécialisé qui traitent ces questions¹.

¹ Il s'agit de l'URP* (Ufficio Relazioni con il Pubblico)

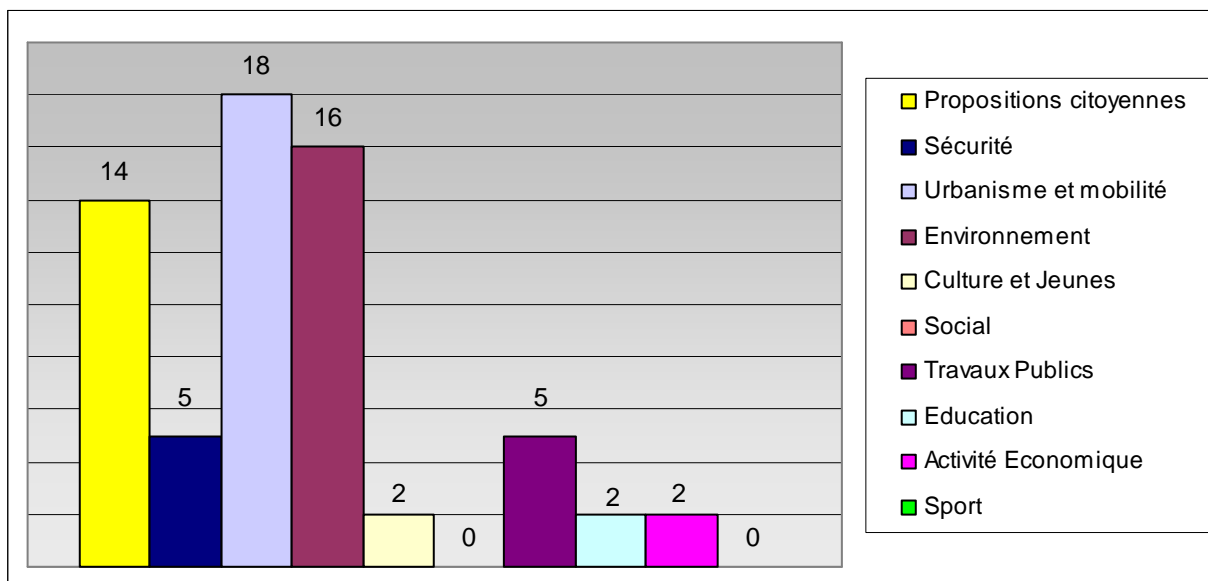


Figure 15. Répartition thématique des 64 propositions émises en 2006 dans la circonscription N°1 du centre historique

Ce ne furent heureusement pas les seules, mais compte tenu de leur réalisation potentiellement rapide, ce furent celles que certains participants privilégièrent pour être sûrs d'obtenir un résultat. Certains tentèrent quand même d'étendre le raisonnement à une échelle plus large mais, n'ayant pas matière à développer la problématique, ces propositions restèrent pratiquement inutilisables : "améliorer les services publics et en particulier les installations réservées aux bicyclettes". Peut-on faire plus vague ?

A l'inverse certains prirent les assemblées du budget participatif comme un lieu de discussion à l'échelle de la ville toute entière. Ce furent surtout les jeunes (2, 4, 8) qui orientèrent le débat sur des thématiques plus complexes, profitant de ce face à face direct avec la municipalité pour mettre le doigt sur des situations épineuses qui piétinent au niveau politique dans l'espoir de leur donner un nouvel élan. On tenta d'aborder la question du TAV¹ (2, 9), de solliciter des alternatives à l'installation de l'incinérateur projeté depuis des années et dont personne ne veut (9), on chercha également à discuter du nouveau plan d'occupation des sols (4).

En 2006, comme nous le présente le graphe, 14 propositions furent ainsi classées dans la catégorie "propositions citoyennes" et redirigées vers d'autres canaux de discussion, (principalement les assemblées participatives de l'Agenda 21 ou d'autres débats publics

¹ Treno Alta Velocità. Projet de lignes à grandes vitesses à l'échelle nationale pour redynamiser le réseau ferré italien. La liaison Milan-Bologne passe par Modène.

ponctuels organisés par la commune) afin de les appréhender avec plus de profondeur. Cette partie du règlement que certains ne découvrirent que devant le fait accompli lorsqu'on leur répondit que "ce n'était pas le lieu approprié pour traiter ce genre de question" (4), fut assez mal digérée. Et les personnes concernées eurent le sentiment qu'au sein des assemblées du budget participatif on ne pouvait parler que de "choses futiles".

Mais alors, de quoi doit on parler au sein du budget participatif ? Quelles devraient être les "bonnes thématiques" pour décoller du discours de "la crotte de chien"¹, sans sortir du cadre établi par la mairie ?

Au cours des entretiens nous avons demandé à chaque participant² de choisir³ et de classer par ordre d'importance trois thématiques qui selon lui devraient nécessairement être abordées au cours des assemblées. Les résultats furent les suivants : la somme de tous les vœux à la figure 16 et le détail vœu par vœu à la figure 17 de la page suivante.

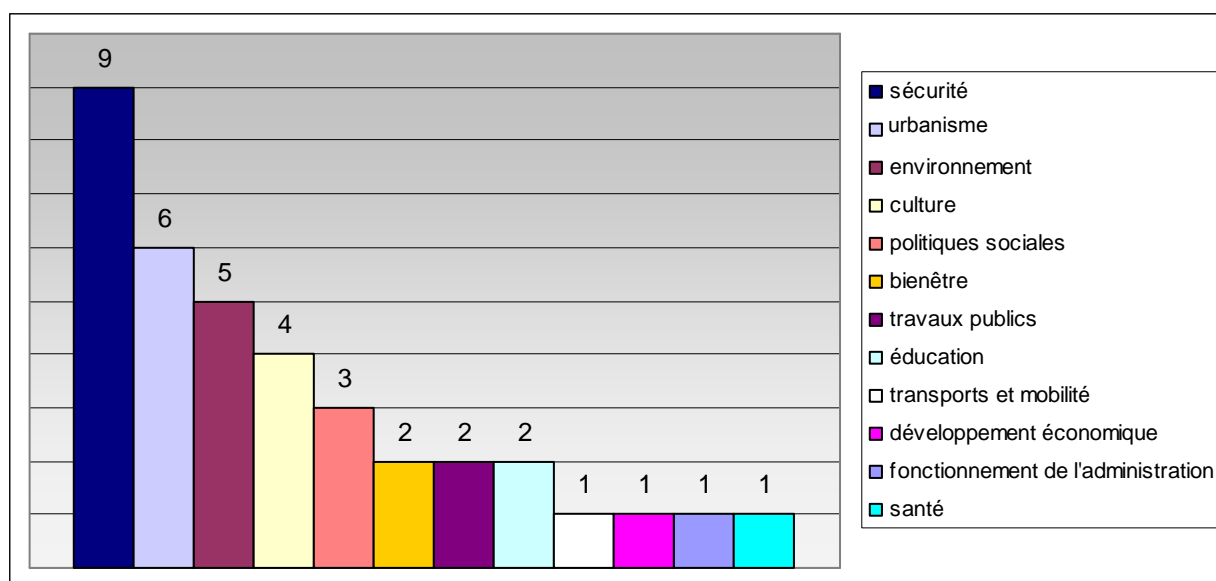


Figure 16. Résultat de la question "Quelles sont les trois thématiques principales dont vous souhaiteriez discuter au sein du budget participatif ?"- Regroupement des trois vœux

Pour certaines thématiques comme l'urbanisme et l'environnement les chiffres se recourent avec les résultats que nous avons constatés plus haut. Ce sont en effet des

¹ Pour reprendre les propos d'un membre de l'opposition.

² La question fut posée à 11 participants uniquement.

³ Il fallait choisir entre les 15 thématiques suivantes : éducation, santé, emploi, culture, développement économique, urbanisme, bien-être, transports, travaux publics, tourisme, politiques sociales, environnement, sécurité, fonctionnement de l'administration, temps libre.

thématiques qui touchent particulièrement les citoyens parce qu'à juste titre elles sont à leur portée et relèvent de l'intérêt général.

On note d'ailleurs qu'au Brésil la situation est semblable car chaque année 30 à 50% des investissements réservés au budget participatif financent le goudronnage des rues, la construction de murs de contention pour limiter les glissements de terrains, des aménagements d'espaces publics...

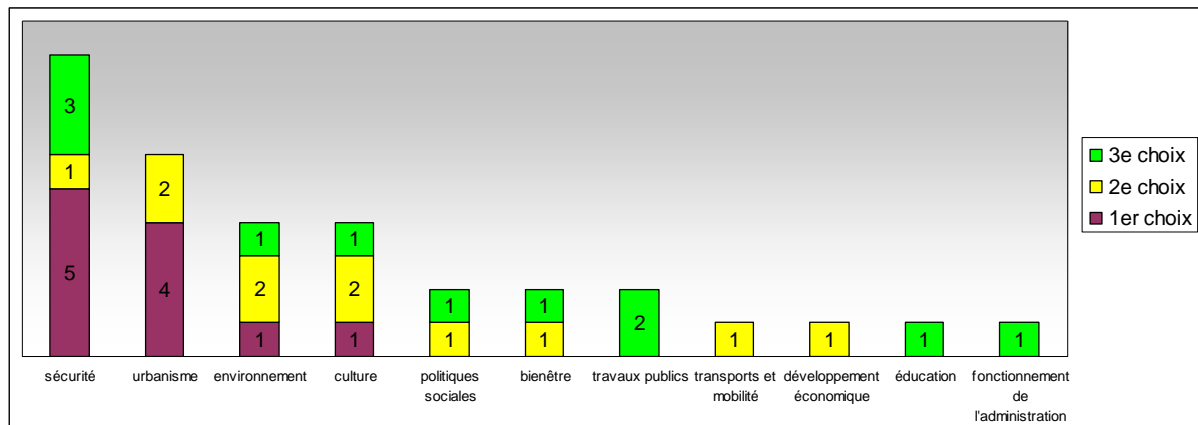


Figure 17. Résultat de la question "Quelles sont les trois thématiques principales dont vous souhaiteriez discuter au sein du budget participatif ?". Détail des réponses veux par veux

Alors que seules cinq propositions ont été votées en 2006 à ce sujet, le thème de la sécurité à l'inverse apparaît en force dans les attentes des participants puisque pratiquement tous les interviewés l'ont sélectionné et que ce fut pour 50% d'entre eux le domaine primordial à traiter.

Des choix qui souvent furent complétés par des références au trafic de drogue et à la prostitution dans certains quartiers du centre, ou au phénomène de ghettoïsation qui en découle, etc.

Ajoutons un score globalement plus élevé pour les thématiques de la culture et des politiques sociales, qui bien qu'elles restent largement minoritaires par rapport aux trois autres, témoignent d'un intérêt certain pour des problématiques d'ordre plus général.

A cela s'opposent ceux qui affirment qu'il faut se cantonner à débattre "des petits problèmes qui ne regardent que la circonscription [...] des problèmes immédiats qui font que quelqu'un lorsqu'il rentre chez lui le soir se dit qu'il n'en peut plus d'habiter là où il est" (5),

en faisant globalement allusion aux propositions plus terre à terre que tous avaient critiqué au début.

D'autres au contraire tentent de trouver un compromis entre ces deux extrêmes pour éviter qu'"on saute continuellement du coq à l'âne durant les assemblées". Ainsi une des personnes interviewées proposa l'encadrement suivant : "il faudrait parler de problèmes qui ont une portée trop petite pour être considérées à l'échelle de la ville, et trop grande pour que le simple individu puisse les résoudre seul [...] Que ce soient des actions qui n'auraient pas pu être faites sans l'intervention de la population parce que l'administration n'en avait pas connaissance" (6).

Une grosse ambiguïté donc, qui prouve de façon criante que la grande majorité des participants n'ont pas compris pourquoi ils avaient été invités à s'exprimer au sein de ces assemblées.

2. 1. 3. L'initiative personnelle

A ce problème d'échelle il faut ajouter un manque d'initiative personnelle de la part des participants qui, peut-être parce qu'ils n'avaient pas les moyens d'en concevoir d'autres, se sont souvent limités à proposer des actions déjà mises sur le tapis par l'administration, si ce n'est en train d'être traitées.

Et globalement les propositions restèrent assez pauvres dans leur libellé : "affronter le problème de ...", "éviter de créer des ...", "plus d'information et de clarté sur ...", "intensifier le tri sélectif" ou encore "ne pas transformer le centre historique en un gigantesque parc d'attraction". Une superficialité qui prouve le travail peu approfondi réalisé au cours de chaque cycle et le manque d'implication des participants.

Nous n'allons pas évaluer ici la nature des propositions abordées au sein des assemblées du budget participatif, l'échelle à laquelle elles doivent être traitées ni le poids qu'il faut leur attribuer d'un point de vue décisionnel. Car les multiples formes sous lesquelles s'exprime aujourd'hui la démocratie participative sont bel et bien l'exemple qu'on peut construire un processus participatif sur n'importe quel argument.

Au-delà du fond, c'est la forme qui nous intéresse. Car malgré cette diversité un processus participatif, pour favoriser au maximum l'aspect inclusif du matériel qu'il produit,

doit suivre certaines règles relatives à sa structure interne et aux arguments auxquels il se réfère. Une contrainte qui n'incombe pas uniquement au pouvoir représentatif qui le promeut¹ mais également – on s'attachera ici à employer cet adjectif dans son sens premier - à ceux qui le rendent vivant et qui avec leurs particularités lui donnent à chaque fois un nouveau visage.

Nous verrons donc successivement pour les deux parties les éléments auquel à notre sens il faut prêter attention pour garantir une expérience participative inclusive.

2. 2. METTRE A DISPOSITION DES PARTICIPANTS UN ESPACE D'EXPRESSION ADEQUAT

2. 2. 1. Un cadre structuré par des règles

Il nous apparaît maintenant évident que les règles sont fondamentales dans un parcours participatif et nous rebondissons ainsi sur ce que nous avons laissé entrevoir à la fin du chapitre précédent lorsque nous avons relevé les limites des initiatives destinées à étendre la participation au plus grand nombre.

Le risque est en effet qu'en voulant laisser un maximum de liberté aux participants, ceux-ci, au lieu de se sentir plus à l'aise, ne sachent plus comment se comporter. Ce n'est d'ailleurs pas un risque théorique puisque, on vient de le voir, c'est exactement ce qui s'est produit à Modène.

Ce type de situation peut se produire dans un processus de type top down et révèle le paradoxe de cette initiative, puisqu'en proposant aux citoyens de le substituer dans sa tâche, le pouvoir représentatif déroge à son rôle principal qui implique précisément la souveraineté de ses actions². Une initiative d'autant plus troublante si la population à laquelle il s'adresse n'en a même pas exprimé le besoin.

Dans ces conditions, les participants sollicités, en se montrant disponibles, manifestent déjà un intérêt certain pour ce programme qui jusqu'alors leur était étranger. Mais soit parce qu'ils soupçonnent l'administration d'éventuelles arrières pensées, soit parce qu'ils ne savent simplement pas à quoi s'attendre, ils ont absolument besoin d'être guidés.

¹ Etant donné le cas étudié on accordera plus d'importance aux processus de type *top down**. Même si dans certains cas - en témoignent les exemples brésiliens auxquels nous ferons allusion - la situation semble être invariante dans des processus de type *bottom up**.

² Cet aspect révolutionnaire de la démocratie participative, consitute le cheval de bataille des partis d'opposition hostiles à l'expérience, particulièrement celui d'Aléanza Nazionale, car ils y voient la démonstration la plus limpide de l'inefficacité et de l'incapacité de l'administration.

Nombre de spécialistes ont soulevé la question. Luigi Bobbio, dans son article sur les arènes délibératives¹, présente comme première caractéristique le fait qu'elles soient "créées ad hoc pour traiter de thèmes spécifiques" (p. 8).

Ces pratiques participatives dont le budget participatif est un des meilleurs exemples se distinguent des *agoras* grecques ou des *soviets* russes justement parce qu'"elles ne prétendent pas exprimer "la volonté générale" mais se contentent définir un problème particulier et d'en déterminer les solutions adéquates de façon à ce qu'ils soient partagés par le plus grand nombre".

Luigi Bobbio reprend alors la définition de Michael Saward², à propos des arènes délibératives circonscrites : "un forum créé artificiellement, dont la durée est limitée dans le temps, avec un calendrier fixe, qui rassemble un nombre réduit de personnes dans un unique lieu [...], et qui agit au moyen de procédures clairement définies et relativement rigides, de façon à ce que la discussion soit orientée par des principes de rationalité (implicites ou explicites)" (p. 7). C'est ce qui a fait la force du budget participatif de Porto Alegre où, au détour de quelques années, les citoyens ont parfaitement compris comment obtenir les investissements sollicités, parce qu'ils savent à la fois se plier aux procédures administratives et les utiliser dans leur intérêt.

Recentrer la discussion autour de thèmes précis pour produire un résultat plus structuré à l'aide de règles clairement définies. C'est ce que suggéra une représentante du conseil de la circonscription N°1 en s'inspirant du modèle de Grottamare. Son idée était de limiter le débat à des thématiques très précises, comme le tri sélectif ou une question d'urbanisme, que la population voterait au préalable, et qui serait développée durant le cycle annuel par des ateliers de travail, afin de produire à la sortie une proposition complexe qui témoigne d'une analyse objective de la situation, et qui se distingue des simples requêtes auxquelles nous venons de faire allusion. A l'image de l'initiative des Ex-Fonderie finalement.

¹ BOBBIO L., 2002, "Le arene deliberative", *Rivista italiana di politiche pubbliche*, N°3/02, p. 5-29.

² *Direct and deliberative democracy*, document de présentation au FCPR Joint Sessions, atelier de travail sur la "Democracy from below", Copenhague, avril 2000.

2. 2. 2. L'importance de l'informalité

En présence de tant de facteurs susceptibles d'évoluer (les personnalités des participants à chaque assemblée mais aussi les points de vues de chacun en constante mutation), ces règles représentent le point de référence, l'élément fixe qui recentre ces multiples interactions autour de leur vecteur directeur.

Mais la force d'un parcours participatif est au-delà. Se suffisant à lui-même dans ses objectifs, il est capable non seulement de produire ses propres règles et de faire en sorte qu'elles soient respectées, mais d'avoir en plus la lucidité de savoir quand et comment il faut les remettre en cause.

C'est ce qu'illustre une des participantes au programme des Ex-Fonderie avec son témoignage : "Evaluer cette expérience implique de comprendre à quel point le comportement individuel et collectif des participants a changé au cours de ces deux mois de travail, autour des règles que nous avons définies initialement. J'ai ainsi pris conscience de l'importance d'être ensemble autour de cette table en présence de la médiatrice, de ne pas juger les actions de manière isolée, mais de les assimiler autant que possible au projet final pour le rendre toujours plus riche, même si cela impliquait parfois de ne pas suivre les règles à la lettre. Nous avons compris que le résultat de notre travail aurait perdu au change si nous n'avions pas adapté ces règles aux aléas du dialogue. Car transcrire les règles est finalement la meilleure façon de montrer qu'on les a comprises et qu'on leur donne un sens, puisque nous avons été capables de les reformuler lorsque le résultat des interactions en présence le rendait nécessaire".

La réussite d'un parcours participatif implique de trouver l'équilibre adéquat entre ce qui constitue sa structure essentielle, sans laquelle il perdrait sa propre légitimité, et les éléments d'instabilité porteurs de renouveau et de richesse, que l'aspect expérimental du processus se doit d'intégrer au fil du temps s'il prétend vouloir représenter la convergence de tous les intérêts en présence. Cette constante autorégulation constitue carrément ce qui pour, Umberto Allegretti¹, conditionne au plus haut point l'expérience.

¹ "Basi giuridiche delle democrazia partecipativa in Italia : alcuni orientamenti", *Democrazia e Diritto*, N°3/06 *Democrazia partecipativa*, 2006, p. 151-166.

2. 2. 3. Eléments de médiation

Dans son témoignage la participante fait allusion au rôle fondamental de la médiatrice dans la recherche de cet équilibre. Cette médiatrice a en effet jugé bon de laisser s'exprimer de la façon la plus claire possible les participants, en y compris hors des réunions, au cours d'entretiens individuels ou par petits groupes. De façon à "presser au maximum le citron" et à éviter les malentendus. Ayant ainsi à disposition un bagage informatif supérieur à tous, elle a donc pu nouer à sa guise les fils du jeu.

Selon les modalités du processus participatif le rôle du médiateur est plus ou moins important et complexe. Dans ce cas, vu la taille réduite du groupe et la complexité de leur tâche, sa présence fut fondamentale, à tel point qu'on peut se demander si la réussite de cette expérience dépend plus de sa nature ou de la personnalité de celle qui l'a conduite¹.

Dans d'autres circonstances le médiateur est moins présent, mais de façon générale il ne se limite pas simplement à représenter la neutralité. A la différence d'un juge qui représente l'impartialité parce que c'est à lui que revient le dernier mot, le médiateur, qui n'a aucune légitimité décisionnelle, à pour unique fonction de mettre les gens à l'aise et de faciliter la production d'informations constructives ; un *facilitatore* comme l'explique parfaitement le terme d'usage italien. La fonction de médiateur est le plus fréquemment assurée par un professionnel venant de l'extérieur (ce fut le cas pour l'expérience des ex-fonderie), mais elle peut également faire office de double casquette pour un membre de l'administration (comme on l'a vu plus haut dans le cas du budget participatif de Modène).

Cette brève allusion à la fonction du médiateur nous permet de rebondir sur un autre élément tiers qui contribue à alimenter cette informalité vitale sans pour autant dénaturer la structure de base du processus participatif.

On note que nombre de participants (2, 3, 6, 8, 9) se sont plaints de ne pas avoir reçu assez d'informations sur le fonctionnement de l'administration et sur leur rôle pour pouvoir pleinement se sentir mus par la fonction décisionnelle qui leur est due. Pas assez préparés à cet exercice, ils déplorent une initiative restée superficielle.

Si l'on ajoute à ce constat le manque de communication entre pouvoir politique et civil qui a conduit au malentendu que nous avons mis en évidence plus haut, il apparaît clair qu'un acteur tiers pourrait être utile pour fluidifier la situation.

¹ Une des participantes déclara à ce sujet qu'elle a eu le sentiment que les moments les plus importants se situèrent hors des réunions officielles, laissant donc à celles-ci la simple fonction de légitimer collectivement ce qui avait déjà été suggéré de façon informelle.

Plus qu'un médiateur extérieur qui facilite les échanges durant les assemblées, les associations ont les moyens, par leur enracinement populaire, de réaliser un travail de formation. Transparentes par leurs actions déconnectées de la démarche politique de l'administration, elles peuvent la seconder, avec plus de crédibilité. Préparant ainsi en amont le futur participant. Au-delà de la préparation individuelle elles peuvent stimuler la création de réseaux au sein de la société civile, contribuant ainsi à intégrer cette nouvelle expérience participative dans la vie quotidienne de chaque individu : "un moyen puissant pour véhiculer la croissance de responsabilité et la capacité de mobilisation chez les citoyens", dit Umberto Allegretti (p.157).

Les associations peuvent certes devenir encombrantes si elles outrepassent leur fonction de vecteur et s'attribuent la même légitimité que les autres participants lors des assemblées pour médiatiser leurs chevaux de bataille. Mais le simple fait d'adopter le principe "une personne, une voix" durant le choix des propositions, comme l'a fait la mairie de Modène, suffit à limiter cette tendance à la manipulation.

2. 3. LA DELIBERATION, UN CONCEPT EPINEUX

Dans son apprentissage de la participation chaque individu doit d'abord se soumettre à une pratique fondamentale : la délibération.

Ce processus d'accès à la décision se distingue de la négociation ou du vote par le fait que l'argumentation, au travers de laquelle on arrive à la décision finale, a autant de poids que cette dernière. L'échange est théoriquement voué à se poursuivre jusqu'à ce que les participants aient envisagé toutes les possibilités en lice et soupesé avantages et inconvénients. Il ne s'agit ni de trouver un accord au travers de concessions ou de compensations comme l'entend la négociation ni de tronquer la discussion au travers du vote en laissant le choix à la majorité, mais de produire un certain nombre d'arguments qui puissent convaincre les autres participants et tendre préférentiellement vers une proposition plutôt que vers une autre¹.

L'intérêt de la délibération est que même celui qui n'a rien à donner, qui ne peut donc pas négocier et qui est en minorité, peut avoir un poids dans la décision finale s'il avance un argumentaire convainquant.

¹ Ce qui s'apparente beaucoup à la définition de J.S. DRYZEK à propos de la délibération : "One defining feature of deliberative democracy is that individuals participating in democratic processus are amenable to changing thier minds and thier preferences as a result of the reflection induced by deliberation". (*Deliberative democracy and beyond – liberals, critics, contestations*, 2000, p. 31).

Mais, étant produit dans un espace mu des intérêts si différents, il doit suivre certaines lignes d'ordre général, que ce soit dans sa formulation ou dans leur nature, s'il prétend s'inscrire dans une délibération inclusive.

2. 3. 1. Formuler le besoin de manière collective et réaliste

Premièrement dans la forme. Il est évident que ce qui pousse un participant à prendre la parole au sein d'une arène délibérative c'est avant tout l'expression d'un besoin qu'il a ou non clairement identifié et qui le concerne plus ou moins directement, mais dont il se sent assez proche pour le défendre. En le présentant publiquement, il le rend visible et cohérent et le soumet à la validation du groupe.

De cette façon il procède à l'agrégation de tous les points de vue qu'a soulevé la présentation de ce besoin, afin de passer d'un état passif de sollicitation à un état actif de réalisation. Il doit donc apporter sa contribution cognitive pour transformer sa requête en une proposition qui puisse être perçue de manière collective et réaliste. Et le fait qu'elle soit réaliste impose qu'en plus de correspondre aux attentes de la société civile elle doit pouvoir être mise en relation avec la dynamique de la ville toute entière, d'un point de vue pratique et financier.

Pour transformer le besoin initial en proposition, nous pouvons ainsi dégager un parcours en trois étapes que nous allons détailler au travers d'un exemple simple.

Étape N°1 : "expression du besoin". On part de l'expression d'un besoin banal qui pourrait être "J'ai envie de pratiquer mon sport favori : le beach-tennis". En présentant son besoin le participant se rend compte qu'il n'est pas le seul à vouloir pratiquer un sport de raquette car il existe également un fort intérêt pour le badminton provenant d'un autre groupe d'individus. Le besoin se transforme alors : "faire en sorte de permettre au plus grand nombre de pratiquer un sport de raquette, qui semble être un sport assez en vogue en ce moment". C'est l'étape N°2 : "confrontation publique du besoin". Mais devant le manque de terrains vagues en ville en ce moment, et donc l'impossibilité de construire un nouvel espace spécialement dédié aux sports de raquette on propose alors de "tracer dans le gymnase municipal les délimitations de terrain prévues pour ces sports et de consacrer certains jours de la semaine à leur pratique" : étape N°3, "transformation du besoin collectif en une proposition réaliste". On passe ainsi de l'expression d'un besoin individuel à une proposition qui dépasse le stade de l'exigence et qui prend en compte les contraintes en présence.

Si l'on interprète le libellé des propositions des modénais au travers de ce "parcours de la formulation du besoin", on constate que rares sont celles qui atteignent la troisième étape, ce qui explique pourquoi nombre d'entre elles n'ont pas été retenues valables ou réalisables par l'administration. En 2005, dans la circonscription du centre historique, sur 91 propositions en lice, 35, soit seulement 38,5% du total, furent sélectionnées par l'administration et intégrées dans un programme de réalisation. Sur les 31 autres qui reçurent un refus justifié par l'administration, on n'en compte que 7 dont la justification n'est pas en relation avec la nature de la proposition mais avec le manque d'argent ou de temps pour leur réalisation et qui dans un autre contexte auraient pu être acceptées.

Les autres sont toutes liées à un manque flagrant d'information qui les rend inenvisageables, soit parce que l'action sollicitée ne relève pas de la compétence de l'administration, soit parce qu'à cause d'une mauvaise évaluation de la situation la proposition n'est pas pertinente, soit encore parce qu'elle témoigne d'une méconnaissance de l'actualité et revendique des actions déjà réalisées ou récemment compensées par une autre action récente.

On décèle également quelques propositions qui prouvent la délibération a été mauvaise, ce qui remet même en cause la validation de l'étape N°2. Nous nous référons par exemple à la proposition suivante : "Améliorer la viabilité de la rue X car elle est trop embouteillée". A la réponse de l'administration "la rue X ne présente de problèmes de congestion que durant quelques heures de pointe", on suppose que si la proposition avait été réellement délibérée au sein du groupe entier, la réponse aurait sûrement été apportée par un autre participant, et on en serait resté là. Ajoutons à cela des propositions trop imprécises qui n'auraient pas du être validées par le groupe telles quelles, etc.

Nous venons donc de mettre en évidence à quel point un processus bien cadré peut améliorer la pertinence des participants.

Dans certains cas, la délibération peut conduire jusqu'à dresser la liste des dépenses et recettes à envisager pour appréhender la réalisation de la proposition. Pas forcément dans un but de recherche d'accord (on l'a vue ce n'est pas de la négociation), mais pour que les participants puissent affiner l'argumentation et appréhender le plus de contraintes possibles.

Ainsi au Brésil toutes les propositions sont évaluées d'un point de vue technico-financier avant d'être présentées à l'administration, ce qui confère aux participants une connaissance pointue des besoins de leur quartier, et du comment réussir à les satisfaire, malgré d'éventuelles réticences initiales de la part de l'administration.

Ce savoir-faire de l'argumentation n'est pas à considérer comme un plus, un élément facultatif qui lorsqu'on est capable d'y avoir recours, rend la proposition plus complète. C'est au contraire une étape incontournable de l'apprentissage de la participation sans laquelle la proposition manque bel et bien de corps.

Car participer ne signifie pas demander mais savoir ce que représente notre requête pour ceux qui nous entourent et en être assez conscient pour pouvoir apporter soi-même des éléments de réponse. C'est ce qu'un des participants appelle : "accepter la proposition manque bel et bien de corps la participation"¹ (7). Autrement dit être capable de donner de sa personne, de son savoir, de son temps pour créer quelque chose de tangible.

2. 3. 2. Traiter de l'intérêt général

Et au-delà de la forme de l'argumentaire son fond n'en reste pas moins fondamental. En parlant de fond on ne reviendra pas sur la qualité de l'argument, ville ou quartier, urbanisme ou culture, puisque après avoir mis en évidence le chaotique débat qui sévit à Modène sur la question, nous nous sommes accordés sur le fait qu'un processus participatif peut aborder chacun de ces arguments. Mais, et c'est là le message principal de ce paragraphe, nous compléterons maintenant cette affirmation en précisant qu'il ne peut l'aborder que dans la mesure où les arguments qui y sont développés traitent de l'intérêt général.

Nous avons vu que ne devient public que ce qui est rendu visible aux yeux de tous. Mais ce n'est qu'une partie du travail, car rien n'indique qu'en rendant visible ce qui nous intéresse, nous intéressons aussi les autres. Le sentiment d'intérêt général naît lorsqu'en plus de voir, ceux à qui nous avons adressé notre action commencent eux aussi à observer, considérer, bref, à y porter de l'intérêt. Et c'est cette justification, que nous recevons en retour, qui inscrit notre action dans une dimension plus universelle et nous assure que la "remontée en généralité"² s'est bel et bien produite.

C'est peut-être grâce à cette notion qu'on est capable de discerner d'une négociation la forme de l'argumentaire délibératif. Car là où dans la négociation on cherchera à trouver un accord qui satisfasse les intérêts individuels de chacun, la délibération impose à tous les porteurs d'intérêts de se soumettre d'abord aux exigences de l'intérêt général avant d'exprimer leurs préférences en fonction de ses intérêts particuliers. Et c'est en fonction de l'urgence

¹ Traduit de l'italien : "assunzione di auto-responsabilità davanti alla partecipazione"

² Traduit des propos de Vando Borghi : "Risalita in generalità" page 10 de "La sperimentazione del bilancio partecipativo nel comune di Modena. Report di monitoraggio : l'avvio della sperimentazione e la fase di ascolto strutturato" (Département de Sociologie de l'Université de Bologne, 2005, 56 pages).

relative de telle ou telle question à la lumière de cet intérêt général qu'elle sera sélectionnée. La préférence n'agissant que dans un second temps s'il reste une quelconque marge de manœuvre.

2. 3. 2. 1. *Qu'est ce qui est commun ?*

Entre les notions de public et de privé, on peut maintenant dépasser la dichotomie d'usage pour introduire un terme intermédiaire, celui de "commun". On peut parler de tout tant que cela se réfère à quelque chose de commun "qui puisse être géré de façon collective, [...] dans l'application des principes des droits civiques [...] de façon à valoriser le "savoir faire" social, mettant en relation le fait de produire, d'habiter, de consommer, avec les formes relationnelles, solidaires, contractuelles des communautés locales, à même de développer ainsi des réseaux civiques et des formes responsables d'autogouvernement"¹ (p. 143).

Plus simplement on pourrait aussi avancer que le bien commun sur lequel sont fondées les discussions des arènes délibératives englobe la multitude des éléments dont "l'usufruit et l'accès, aussi bien que l'entretien, mais aussi la multiplication et la suppression" sont du ressort de l'intérêt général et relèvent de la décision de la collectivité (Borghi, p. 12).

Ce que concrètement on entend par bien commun ne se résume pas seulement à des biens matériels comme les immeubles, le mobilier urbain, les infrastructures scolaires ou sportives, les autobus et les pistes cyclables ou encore le traitement des déchets, les parkings, etc. Mais "il s'étend à tout ce qui aujourd'hui est en voie de privatisation : l'eau, l'électricité, la santé, l'information, l'alimentation [et sur lequel on peut quand même espérer avoir une marge de manœuvre au travers de la participation justement parce qu'elle ne relève ni du public ni du privé] et à tout ce qui finalement constitue un territoire : les fleuves, les lacs, les forêts, les espaces publics urbains, les lotissements, etc." (Magnaghi, p. 142).

Avoir cette définition du bien commun en tête permet d'en éloigner une autre, que souvent, compte tenu du caractère individualiste de nos sociétés, on associe trop souvent au bien-être.

Stefania Ravazzi², à propos de l'expérience participative de Pieve Emanuele (périphérie de Milan) montre que : "lorsque certains besoins essentiels sont satisfaits, les

¹ MAGNAGHI A., 2006, "Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale : verso il federalismo municipale solidale", *Democrazia e Diritto*, N°3/06 *Democrazia partecipativa*, p. 134-150.

² RAVAZZI S., 2006, "Quando I cittadini decidono", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, N°2/06, p. 61-89.

habitants d'un territoire donné préfèrent déléguer la gestion de la sphère publique aux autres", et reprend les propos d'un conseiller municipal de cette commune : "Le bien-être essouffle et réduit l'engagement actif à la vie publique. Celui qui va bien préfère s'amuser" (p. 70-71).

Le terme de bien commun étant comme on l'a dit à cheval entre les notions de public et de privé, il est facile de le faire tendre vers l'un ou vers l'autre. D'un côté c'est ce qui fait sa force, car c'est parce que c'est à soi qu'on lui réserve un intérêt particulier, et parce que c'est aux autres que nous ne sommes pas les seuls à nous y intéresser et que nos concitoyens s'unissent à nous pour le protéger.

Mais la privatisation et la marchandisation nous font considérer les biens qui nous entourent avec un sentiment de propriété de plus en plus fort et souvent lié au profit. Ainsi ce qui est "à moi et aux autres" devient rapidement "surtout à moi et aussi aux autres". Dans cette optique on ne garde, dans la liste des éléments que nous considérons comme bien commun, uniquement ceux qui nous entourent directement et laissons de côté ceux auxquels on aurait aussi accès de droit, mais auxquels on ne s'intéresse pas de prime abord.

Ce qui explique pourquoi l'entretien et l'environnement au niveau local ont le plus de succès auprès des participants. Etant directement concernés, ils préfèrent, dans un souci de profit, résoudre d'abord leurs problèmes dans ces domaines avant d'en affronter d'autres, qui parce qu'ils leur tiennent moins à cœur, leur donneront l'impression de leur voler trop de temps, peut-être inutilement.

Ce type de comportement s'oppose à celui de l'*homo civicus* de Francesco Cassano. Pour lui "celui qui ne s'intéresse qu'à lui-même ne peut être habité par un sentiment politique et faire naître en lui la passion pour l'intérêt général de sa ville. C'est au contraire l'idiot des Grecs, celui qui vit enfermé dans son monde privé, qui ignore toutes les formes d'intérêt collectif et donc toutes les compatibilités entre les droits et les devoirs de chacun. Celui qui au mieux conçoit le bien commun comme la simple addition des biens de tous"¹ (Cassano, p. 21). Alors que justement "l'exercice de la citoyenneté, [donc la conscience de la puissance collective du bien commun] devrait être une pierre angulaire de la société contemporaine, puisque c'est l'unique forme d'expression au travers de laquelle les intérêts communs reviennent au centre de l'attention des individus, sans être interceptés par le haut. Une forme

¹ Citation originale en italien : "L'uomo che bada solo a se e al suo particolare è invece l'uomo in cui non abita la politica, che non riconosce la passione per l'interesse generale della città. Questo tipo di umano è l'idiota dei greci, colui che vive rinchiuso nel suo mondo privato, che ignora qualsiasi idea di interesse collettivo e quindi di compatibilità tra i propri diritti e i propri doveri, colui che nella migliore delle ipotesi pensa che il bene comune sia la semplice addizione dei beni di tutti".

libre et démocratique grâce à laquelle on combat l'idiotisme de masse [...], une issue hors de l'état de solitude dont les plus faibles ont absolument besoin"¹ (ibidem, p. 29).

2. 3. 2. 2. *Trop de communauté peut-elle nuire ?*

Néanmoins c'est à quelques gouttes de cet individualisme ici poussé à l'extrême qu'un bon débat délibératif s'alimente, car ce n'est qu'en présence d'intérêts différents que se développe la délibération. Ce qu'on gagne en égalité avec l'intérêt général et les biens communs, on le perd en autonomie.

L'égalité est fondamentale puisqu'en écartant toutes différences hiérarchiques, sociales ou territoriales, elle permet de faire converger la délibération vers des bases communes et partagées par tous, ce qui garantit l'inclusion à l'intérieur du groupe participatif.

Mais égalité n'est pas homogénéisation. On note que dans certains groupes fortement unis (églises, partis politiques), la force de l'intérêt commun freine voire annule la contribution individuelle. Sans cette contribution, le débat reste médiocre.

Comme le dit Pellizzoni en se basant sur les propos de Paolo Ceri², "la participation implique la mise en jeu de deux principes opposés : un qui met en commun et qui fait valoir le fait d'être ensemble, et un autre qui distingue et qui permet l'apport individuel à l'action collective" (Pellizzoni p. 482). C'est ce dernier point qui donne tant d'importance au capital social (soit "l'ensemble des attitudes et des dispositions mentales favorisant la coopération dans la vie sociale"³), qui, par sa définition, ne fait aucune référence sélective à un niveau culturel élevé mais légitime toute forme d'expression, pour peu qu'elle s'inscrive dans un discours collectif.

L'équilibre qu'on vient de mettre en évidence peut être assimilé à la solidarité à laquelle on a déjà fait allusion plus haut. Dans la définition qu'on adoptera ici elle s'apparente à une force qui relie tout un groupe au destin de chacun dans la mesure où l'on considère que l'intervention de ce groupe est nécessaire.

¹ Citation originale en italien : "L'esercizio della cittadinanza diventa una cerniera essenziale della società contemporanea : esso è l'unica forma attraverso la quale gli interessi comuni ritornano, senza impostazioni dall'alto, al centro dell'attenzione degli individui, la forma libera e democratica con cui si combatte l'idiotismo di massa, e i suoi interessati tutori e cantori, quella uscita dalla solitudine che è assolutamente necessaria per coloro che sono più deboli".

² "Partecipazione sociale", *Enciclopedia delle scienze sociali*, 1996.

³ Définition de Patrick Hunout.

2. 3. 3. Les limites de la solidarité

Malgré les principes de l'intérêt général que l'on vient d'invoquer, cette solidarité n'intervient effectivement pas pour tout le monde car elle ne peut s'appliquer qu'aux participants.

La faible fréquentation des assemblées participatives fait que le produit de celles-ci ne peut prétendre être représentatif, ce qui n'est pas uniquement à considérer comme un handicap. Puisque même si sa légitimité est ainsi confinée par d'autres mécanismes décisionnels bien plus lourds et imprégnés de pratiques administratives (on développera ce thème dans le chapitre suivant), c'est aussi un privilège pour ceux qui l'on adoptée.

La majorité des militants brésiliens interviewés par Rebecca Abers affirment ainsi que "ceux qui ne participent pas au processus ne méritent pas d'en recevoir les bénéfices" (Abers, p. 50), même si leurs besoins sont plus importants.

Puisqu'un processus délibératif est ainsi fait pour que tout se discute en fonction des arguments avancés par les individus ou les groupes d'individus présents et donc capables d'interagir avec le reste du groupe pour faire avancer la délibération, la cause des absents n'a pas lieu d'y être traitée.

Premièrement parce que l'arène délibérative ne saurait être compétente sur des thèmes où les personnes concernées sont absentes. On peut ainsi trouver heureux que, même dans un souci de solidarité, aucune proposition n'ait été présentée sur les immigrés à Modène car elle aurait sûrement été inadaptée compte tenu de l'absence des premiers intéressés.

Deuxièmement parce qu'il est juste que celui qui souhaite profiter des retombées du processus, y consacre le temps et l'énergie qu'ont consacré ceux qui y ont effectivement participé.

2. 4. UN MODELE TROP PARFAIT

Voilà à quoi ressemblerait du point de vue de l'inclusion un processus participatif parfait. Un processus parfait qui ne serait bien entendu applicable que dans une société parfaite. Puisque seule une telle société saurait donner corps à ces équilibres subtils où s'affrontent des concepts si antagonistes (réglementation/informalité, égalité/différence, solidarité/individualisme, etc.), elle seule saurait faire abstraction de sentiments parasites tels que l'égoïsme, la méfiance, le manque de confiance en soi ou encore le stress, l'antipathie, la honte et les innombrables autres variables qui font que les interactions humaines au sein d'une assemblée sont difficilement modélisables, et font de l'intérêt général et du bien commun des notions peut-être un peu trop idéales.

Aux yeux de toutes les expériences participatives que nous connaissons, il semble qu'aucune n'ait été capable d'intégrer la totalité de ces variables. Ce qui n'empêche pas certaines d'être reconnues et analysées dans le monde entier. On ne parle pas seulement des expériences brésiliennes qui, pionnières, furent médiatisées à outrance, allant jusqu'à devenir des "meilleures pratiques de gestion urbaine"¹, car l'Europe aussi a fait naître d'autres approches originales qui justement parce qu'elles ne se référaient pas au modèle, ont rendu leur réussite plus intéressante².

C'est pourquoi nous ne souhaitons pas que l'analyse que nous venons de développer vienne s'ajouter à la liste déjà bien longue des préceptes sentencieux. Au-delà des constatations tangibles que nous avons dégagé à propos de la formulation du besoin à Modène, nous ne chercherons pas à évaluer où cette expérience se situe sur le thermomètre de la délibération.

Ce modèle ne doit pas être perçu comme un objectif mais comme un point de repère. Il propose effectivement des suggestions réalisables par une administration municipale, notamment au début pour ce qui est de sa structure générale, qu'il serait fort enrichissant de mettre en pratique. Mais puisque l'autre variable essentielle, id est les participants, n'est pas aussi malléable que la première, même les meilleures initiatives devront s'attendre à des retombées limitées mais réalistes.

¹ Prix délivré au budget participatif de Porto Alegre à l'occasion de la deuxième conférence sur l'habitat organisée par l'ONU qui s'est tenue à Istanbul en 1996.

² On pourrait citer, pour exemple, les jurys de citoyens basés sur le tirage au sort d'un échantillon représentatif de participants, (Pont-de-Claix en Isère), les expériences de requalification urbaine participées (Ex-fonderie de Modène), les débats publics d'après la loi Barnier de 1995 en France ou encore des expériences plus thématiques comme celle du budget participatif de l'OPARC (Office Public d'Aménagement de Réhabilitation et de Construction) dans la région Poitou Charente.

On peut bien entendu s'en remettre au temps qui passe, grâce auquel, l'habitude aidant, on ne peut qu'espérer voir apparaître des améliorations au sein de la société civile. Mais s'imprégner de trop de projections comporte également sa dose de risque, car on finit par oublier que la participation est plus que jamais une pratique qui se vit dans le présent et que si l'on est capable de décrocher des victoires devant les plus réticents, on peut aussi se heurter à des défaites cinglantes, comme peut justement en témoigner l'administration modénaise, qui en proposant un programme dont elle a peut-être sous-estimé les contraintes administratives, s'est vue dans l'obligation de suspendre au bout de deux ans le processus pour couper court à des conflits internes menaçants.

Et en reprenant les propos de l'*assessore** au budget et aux politiques financières, nous concluons ce second chapitre par l'affirmation suivante :

"Puisque il s'agit d'un processus participatif, et que nous estimons par les choix que nous avons faits que les habitants de Modène sont en mesure d'exercer leur pouvoir sur les politiques publiques de la ville, mieux vaud leur laisser la parole et nous appliquer à produire des résultats probants qui aillent dans leur sens afin qu'ils aient le sentiment de posséder effectivement ce pouvoir même s'il est de petite envergure, plutôt que de vouloir continuer à nous approprier ce pouvoir et exiger d'eux un comportement qu'ils ne sont pas en mesure de produire".

Chapitre 3. Quel équilibre pour l'interaction démocratie participative/ démocratie représentative ?

Nous voici maintenant arrivés à la dernière étape du processus, celle qu'on oublie parfois d'inclure dans un parcours participatif parce qu'elle n'implique pas la population de manière active mais sans laquelle le matériel produit ne saurait se concrétiser ; la jonction de deux instances aux principes opposés autour du devenir d'une même entité : le budget.

Une jonction loin d'être égalitaire puisque, malgré le terme d'usage, ce système de *cogestion* des investissements laisse toujours le dernier mot aux mêmes acteurs : les élus. Car force est de constater que le pouvoir décisionnel des processus participatifs ne s'exprime qu'au travers d'un autre, celui des voies représentatives, les seules à ce jour à bénéficier de la légitimité du droit.

Il existe des courants de pensées révolutionnaires qui remettent en cause la prééminence du pouvoir représentatif mais nous n'allons pas aborder ici ce sujet.

A ce stade, un processus participatif inclusif doit permettre la réalisation des propositions que les participants ont émises collectivement, en leur garantissant un pouvoir politique réel sur ces décisions. La notion de pouvoir politique est intéressante puisque si l'on se réfère à la définition qu'en a fait Pasquino¹ (Un pouvoir est politique "lorsqu'il peut faire valoir ses décisions devant tous les membres d'une collectivité"², p. 465-466.), elle n'introduit pas d'acteur légitimé au préalable à l'exercice de ce pouvoir. Le pouvoir n'est pas détenu par une position particulière mais par ses actions. Ce qui valide l'éventualité qu'il puisse être représenté par les citoyens.

Le cas échéant le promoteur du processus est contraint à être le plus adaptable possible, et à réaménager inévitablement certains pans de sa structure décisionnelle. Au regard de toutes les expériences participatives qui ont bourgeonné en Europe, la consistance de cet engagement permet souvent de distinguer celles qui aspirent réellement à l'essor de la

¹"La politica", *Quaderni di scienza politica*, N°3/2003, p. 465-497.

² Cette citation est d'autant plus intéressante qu'elle montre que la notion d'intérêt général est importante même dans la validation en aval de l'expérience.

démocratie participative de celles qui ne la pratiquent que pour la forme. Mais l'étape est délicate puisqu'elle tend à remettre en cause l'aspect unilatéral et irrévocable des politiques de la démocratie représentative et sa hiérarchie originelle, générant des écueils difficiles à éviter même avec une grande motivation¹. Surtout dans le contexte actuel où la restriction des ressources des collectivités locales limite considérablement leur flexibilité interne, laissant planer un sourd climat de compétition.

Tel est le dilemme : comment doivent s'encadrer pouvoir représentatif et pouvoir participatif pour que ce dernier ne "subordonne pas la liberté des citoyens à l'autorité des institutions sans pour autant prétendre humilier cette dernière" (U. Allegretti. p. 159) ? Une question qui ne touche pas moins le débat sur la relative autonomie de l'instance participative dans la production des propositions, que la façon dont l'administration les intègre et les convertit en politiques publiques fidèles à la demande initiale.

L'interaction démocratie participative/démocratie représentative (DP/DR), telle qu'on la définira pour parler de cet encastrement, se présente sous diverses formes au cours du processus participatif. En nous fondant sur le cas de Modène, nous les analyserons au travers des perceptions recueillies durant nos entretiens, afin de mettre en évidence leur rôle et leur relative pertinence avec les deux contraintes que nous venons de dégager.

Mais auparavant, un petit détour par la théorie s'impose pour clarifier ce que nous entendons par participation et distinguer la participation vulgarisée de la démocratie participative proprement dite.

3. 1. CADRER LE PROBLEME AVEC DES EXEMPLES THEORIQUES

On l'a dit plus haut il ne suffit pas de promouvoir une expérience participative pour garantir son aspect inclusif. Le budget participatif, puisque c'est de cette pratique dont on s'entend ici, a pour caractéristique de ne pas être institutionnalisée. C'est d'un côté sa plus grande force, car elle permet aux participants d'agir "dans les interstices des procédures légales [...] sans être entravés par celles-ci" (Bobbio, p. 10) et de garantir cette informalité précieuse² qui lui permet de se réadapter à tout moment.

Mais de l'autre côté il fait de la participation un véritable "mot valise". N'importe quelle démarche de "budget" "participatif" au sens littéral du terme, c'est-à-dire qui vise à

¹ On l'a très bien vu avec Modène.

² Voir chapitre précédent page 65.

faire participer à la répartition du budget comme le font aussi certains conseils de quartier ou de simples sondages, ne correspond pas pour autant aux caractéristiques du "budget participatif" telles que les experts les ont définies.

C'est pourquoi il est important d'analyser précisément les facteurs qui conditionnent l'autonomie décisionnelle des participants. Ce que Pellizzoni en citant Giddens appelle l'*agency*, soit "la marge de manœuvre qui est laissée au participant pour intervenir" (p. 489).

3. 1. 1. L'échelle d'Arnstein

Déjà à la fin des années soixante on s'était penché sur la question. Sherry R. Arnstein, haut fonctionnaire au département américain de la santé, de l'éducation et du bien-être, fait paraître son échelle de la participation en 1969¹, où elle expose les différents degrés de l'expression de l'*agency*.

Cette échelle, contient huit niveaux :

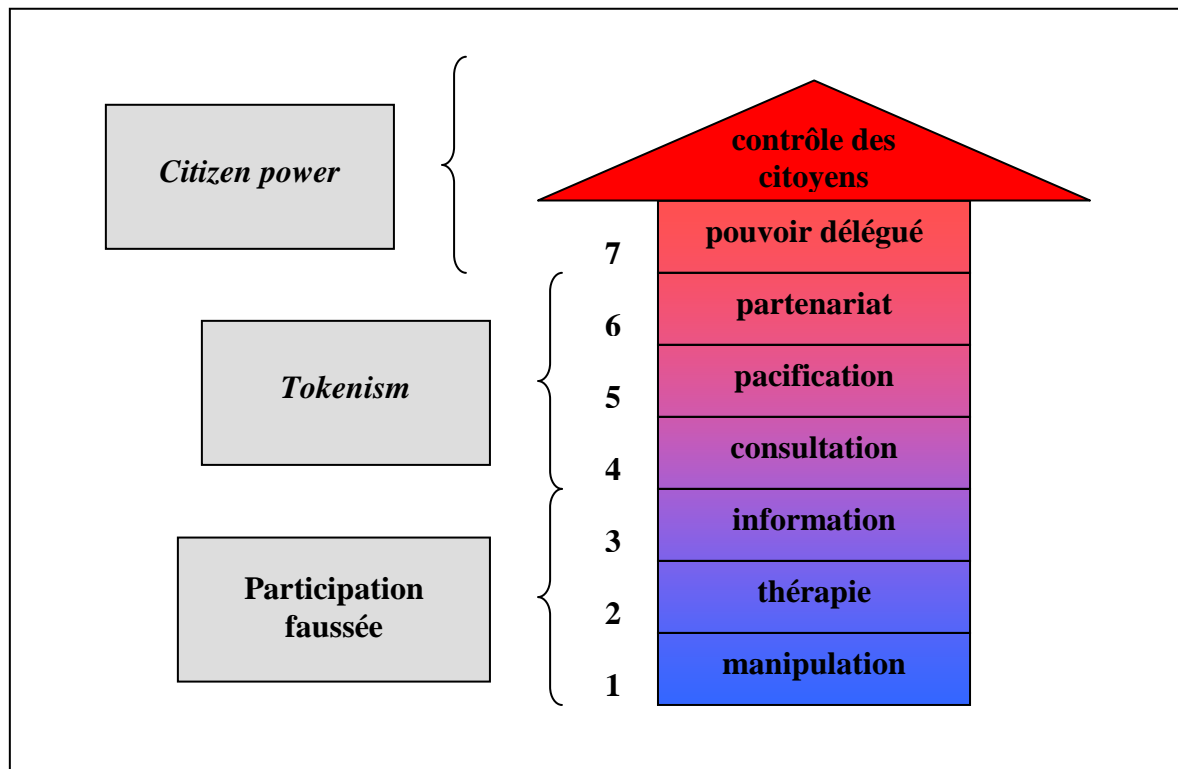


Figure 18. L'échelle de la participation de Sherry R. Arnstein

¹ ARNSTEIN SR., juillet 1969, "A ladder of citizen participation", *JAIP*, Vol 35, N° 4, p. 216-224.

La manipulation et la thérapie dépeignent des formes de participation faussées, où la population est rassemblée pour se prononcer sur un choix déjà fait à l'avance. La thérapie a en outre la vocation d'éduquer le peuple.

Avec l'information les promoteurs de la participation ont une position plus claire. Les citoyens sont au moins conscients de leurs droits puisqu'ils ont un droit de regard sur l'activité de ceux qui les gouvernent. Mais comme le processus ne laisse aucune place à la réplique, il ne s'agit pas non plus d'une réelle forme de participation.

Les premières formes embryonnaires de participation apparaissent au niveau 4, avec la consultation qui établit une communication bidirectionnelle entre citoyens et administration. Ici la notion d'*agency* commence à prendre son sens car le citoyen possède effectivement une autonomie d'expression, même minime puisque sa voix peut ne pas être prise en compte. On prendra pour exemple les URP* de Modène qui recueillent les requêtes des habitants et de les satisfaire sans promettre pour autant un résultat.

Suit ensuite la pacification¹. Première forme d'interaction effective entre démocratie participative et démocratie représentative, elle prévoit l'introduction de représentants de la société civile au sein des organes décisionnels². La ville de Modène développa cette pratique avec la *consulta* stranieri*³ formée de représentants élus par les résidents étrangers. Le président de cette *consulta* peut prendre part aux discussions du conseil municipal mais n'a pas de droit de vote.

A partir de ce niveau l'interaction en faveur des citoyens sera toujours plus prononcée. Au niveau 6 la responsabilité est partagée. Le partenariat introduit des commissions mixtes qui pratiquent la négociation sur des thèmes précis entre porteurs d'intérêts divers. C'est la planification stratégique.

Sherry R. Arnstein rassemble ces trois derniers niveaux dans la catégorie du *tokenism*, qui correspond à des formes faussement inclusives de discrimination positive où l'on fait l'effort d'inclure des groupes minoritaires pour leur donner l'impression d'être reconnus. On pratique le *tokenism* "pour la galerie", "pour le show".

La distribution équitable du pouvoir entre citoyens et administration n'apparaît qu'à l'avant-dernier niveau. Le pouvoir délégué assure aux citoyens un rôle décisionnel. L'administration favorise le débat et la production d'avis différents, elle garantit aux citoyens

¹ En anglais *placation*.

² Le terme employé, fait référence à l'existence d'un conflit auquel on souhaite palier ou faire face en introduisant un processus participatif. Cette situation se retrouve souvent en Italie où, vu le contexte très politisé dans lequel la plupart des processus sont nés, ceux-ci sont souvent promu à ces fins, comme une tentative de la part des administrateurs de retrouver la confiance de leurs électeurs.

³ Service de consultation pour les étrangers.

que leurs sollicitations seront entendues. Pour être performantes, ces formes de participation nécessitent un minimum d'organisation de la part de la société civile.

On arrive en haut de l'échelle avec le contrôle des citoyens, le domaine de la gestion autonomes¹. L'auteur se réfère au mouvement communautaire nord-américain qui "valorise la *community* comme instance intermédiaire entre individu et Etat, et à la *grassroots*² *democracy*, (qui oppose les gens ordinaires aux élites du pouvoir) [au travers de la mise en place d'un] véritable tiers secteur dans la gestion et le développement des quartiers populaires"³ (p. 149). Dans ces conditions les citoyens ont la responsabilité de gérer le déroulement d'un programme, d'un projet précis.

3. 1. 2. La version de Vando Borghi

Le sociologue italien Vando Borghi (op. Cit. p. 22) propose une classification analogue destinée à doser l'amplitude de l'*agency*. Il distingue les trois catégories suivantes :

- La participation passive : les citoyens sont les destinataires passifs des actions unilatérales de l'administration publique et dépourvus de pouvoir, même s'ils sont représentés officiellement par des organismes ou des individus. Leurs besoins sont classés selon une échelle de valeur définie a priori. Ils peuvent tout au plus être impliqués comme informateurs pour faire part de leurs connaissances, principalement les experts et les professionnels.
- La participation *problem-solving*⁴ : les citoyens sont invités à s'exprimer de façon interactive sur des projets prédéfinis par des acteurs externes. Malgré l'implication active de la société civile il reste toujours une forte dichotomie entre administration, à qui il revient de concevoir les termes du problème, et les citoyens qui évoluent dans un espace propositionnel restreint.

¹ Ce dernier niveau est à remettre dans le contexte historique dans lequel il a été pensé, une époque où la remise en cause de l'autorité représentative était si forte qu'on aspirait à des modèles de gestion qui aillent jusqu'à l'omettre. C'est d'ailleurs moins pour réaliser une étude de cas détaillée que dans l'optique de critiquer l'hypocrisie des pouvoirs publics que Sherry R. Arnstein publia cette échelle.

² Littéralement les racines (roots) de l'herbe (grass), c'est à dire ce qui est basique, fondamental mais aussi ordinaire, commun.

³ BACQUE MA., SINTOMER Y. (dir), 2001, "Gestion de proximité et démocratie participative", *Les Annales de la recherche urbaine*, N°90 *Les seuils du proche*, p. 148-155.

⁴ Traduction littérale : résolution de problèmes.

· La participation *problem-setting*¹ : ce type de participation se distingue de la précédente parce que ce n'est plus l'administration qui évalue la situation au préalable, mais les citoyens. On les juge capables d'exprimer leurs besoins de manière constructive et de suivre leur projets jusqu'à leur réalisation : c'est l'avènement de la *street-level bureaucracy*², la reconnaissance du pouvoir décisionnel aux citoyens.

Grâce à ces deux représentations du panorama participatif actuel, nous mesurons mieux la valeur de la démocratie participative, que l'on pourra assimiler au *citizen power* (niveaux 7 et 8) de l'échelle de Arnstein et à la catégorie *problem-setting* de Borghi.

Maintenant que nous avons ces références en tête, nous pouvons nous pencher de manière plus cohérente sur le budget participatif de Modène et notre problématique initiale.

3. 2. LES PARTICULARITES DE L'INTERACTION DP/DR A MODENE

Au regard des cas dégagés plus haut, le budget participatif de Modène est sans aucun doute une expérience de démocratie participative remarquable. Pour illustrer le fort engagement des administrateurs, on pourrait se référer aux propos du maire de Grottamare (recueillis par Stefania Ravazzi, op. cit. p. 74) qui auraient pu tout aussi bien sortir de la bouche d'un membre de l'administration modénaise : "l'année dernière, la proposition qui a obtenu le plus de voix dans un des quartiers fut l'introduction d'un agent de sécurité. Une folie collective, puisque selon moi ce quartier n'est pas dangereux. C'est l'influence des médias fait croire à certains qu'ils ne sont pas en sécurité. J'ai voulu leur démontrer que leur quartier n'avait pas besoin d'un agent de sécurité, qu'avec cet argent ils pourraient financer d'autres investissements plus intéressants, mais je n'ai pas réussi à les convaincre et j'ai dû accepter leur requête".

Le fait de se plier aux souhaits exprimés même s'ils ne sont pas perçus comme justes donne tout son sens à l'expérience du point de vue de la démocratie participative et fait aussi la force du budget participatif de Modène³. Ne pas considérer les attentes des citoyens qui peuvent paraître contradictoires ou intéressantes comme une possible "tyrannie de la

¹ Traduction littérale : action de poser le problème.

² Traduction littérale : la bureaucratie au niveau de la rue, une expression aux fondements analogues à ceux de la *grassroots democracy*.

³ Une caractéristique que toutes les administrations n'ont pas appliqué en lançant leurs budgets participatifs respectifs. Celle de Pieve Emmauele par exemple se réserve un droit de veto devant certaines propositions qu'elle juge incompatibles avec sa politique.

participation"¹ (Borghi, p. 33) mais comme un apprentissage pour les administrateurs qui prennent conscience des attentes des citoyens, comme pour ces derniers qui au fur et à mesure apprendront à s'exprimer de manière plus structurée et solidaire.

Mais les réclamations recueillies au fil des entretiens pour ce qui est de la validité du processus en termes de participation semblent indiquer son incompatibilité avec ce qu'auraient souhaité les participants et portent à croire que le modèle de démocratie participative sur lequel se base l'administration ne convient pas à ceux qui en bénéficient.

Pour éviter de nous laisser piéger par l'éternelle tendance qu'ont les citoyens en général à critiquer leurs administrateurs, nous avons tenté, à partir d'une analyse ciblée des interactions DP/DR au cours du processus, de mettre en évidence les points les plus problématiques.

3. 2. 1. Les filtres d'intervention de l'administration

A Modène, l'administration intervient à plusieurs niveaux du "parcours décisionnel", qui fait suite au "parcours de formulation du besoin" mis en évidence dans le chapitre précédent et qui se prolonge jusqu'à la réalisation de l'action associée.

On se propose d'assimiler chacune de ces interventions à des filtres plus ou moins denses sur le devenir des propositions formulées. Compte tenu de leur impact relatif on peut distinguer deux types de filtres :

- Les filtres non sélectifs ou catalyseurs, qui ne font qu'altérer la production de décision sans la limiter,
- Les filtres sélectifs, qui se prononcent pour approuver ou non une proposition.

Le schéma ci-dessous illustre où agissent les filtres catalyseurs (en vert) et les filtres sélectifs (en rouge) au cours du parcours décisionnel :

¹ Pour reprendre les propos du sociologue Vando Borghi dans son rapport sur l'expérience de Modène : "*La sperimentazione del bilancio partecipativo nel comune di Modena. Report di monitoraggio : l'avvio della sperimentazione e la fase di ascolto strutturato*", 2005.

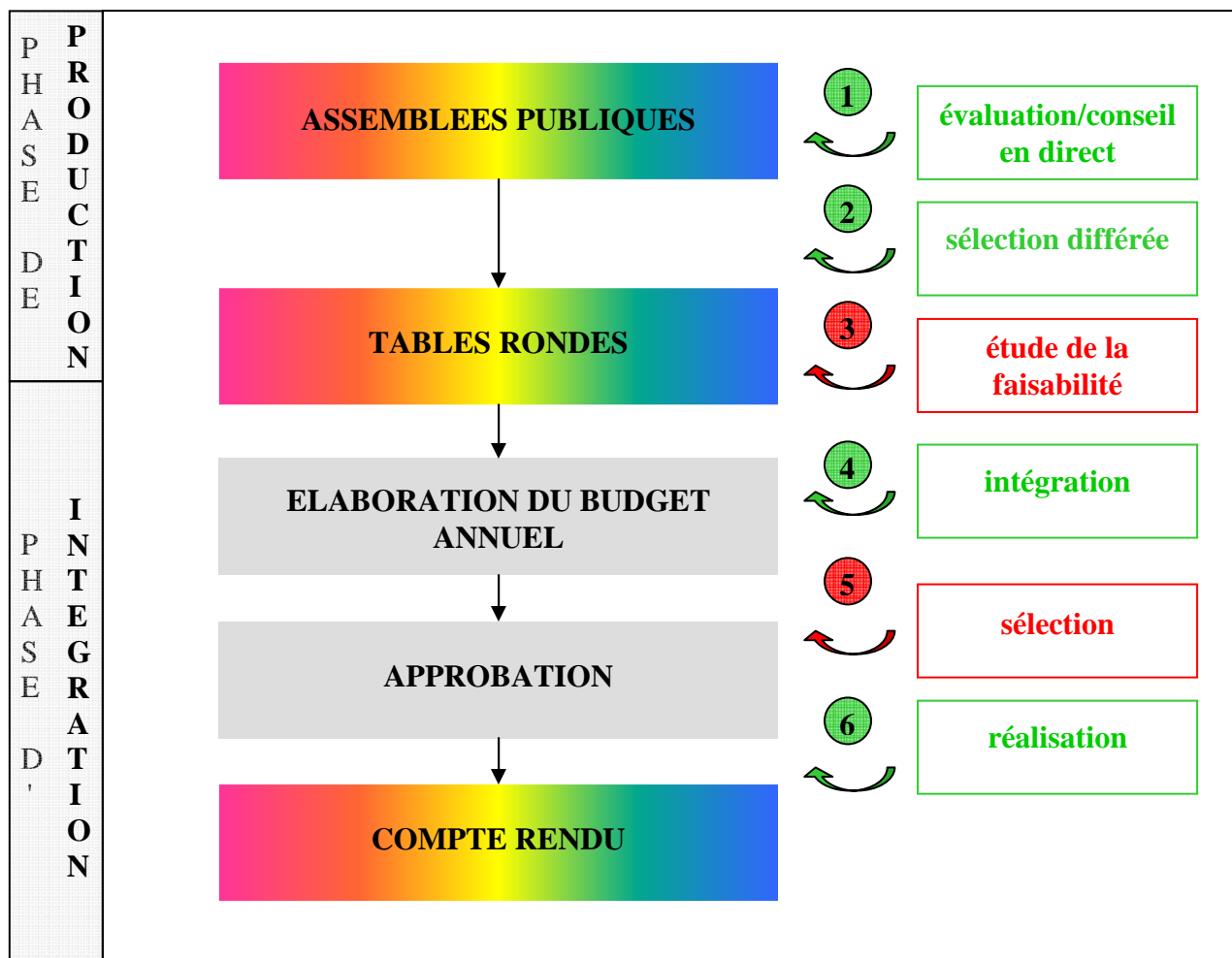


Figure 19. Le "parcours décisionnel" et les divers types de filtres institutionnels

Pour ce qui est des moments liés aux filtres catalyseurs on distingue les quatre suivants :

- Moment T1, évaluation/conseil en direct : C'est l'étape qui relie "parcours de la formulation du besoin" et "parcours décisionnel". Au cours des assemblées les assesseurs contribuent de façon informative à la production de la décision, en aidant le participant à transformer son idée en une proposition en lice dans le parcours décisionnel. Ils peuvent aussi fournir les premiers éléments de sélection. Cette étape n'est en général pas limitante mais peut facilement être perçue comme telle (voir plus loin).

- Moment T2, sélection différée : Ce mode de sélection fait partie des règles du jeu imposées par l'administration sur la structure du budget participatif. Il permet avant tout de recentrer la discussion sur des thèmes d'ordre général pleinement maîtrisables par une assemblée de circonscription. Malgré son aspect restrictif il n'est pas sélectif puisqu'il garantit un canal d'assimilation approprié quel que soit le groupe dans lequel les propositions sont classées.
- Moments T4 et T6, intégration et réalisation : Ces deux étapes homologues renvoient à une altération différente. Elles n'agissent pas sur la nature de la proposition mais la transcrivent dans un autre langage comme le ferait un programme informatique de type *input-output*¹. Dans la phase d'intégration (T4) on passe d'un message exprimé sous forme de d'une proposition *vulgarisée* à un texte administrativement correct relatif à une politique publique donnée, qui dans la phase de réalisation (T6) est à son tour transformée en une action concrète en accord avec le besoin initial. L'altération est ici relative à la marge d'erreur potentielle que peut entraîner cette conversion.

Les deux filtres sélectifs s'expriment en revanche durant les moments suivants :

- Moment T3, étude de la faisabilité : Au cours de cette étape, l'administration intervient au même titre que les autres acteurs de la table ronde pour discuter de la pertinence des propositions à travers leur faisabilité technico-financière, leur compatibilité avec les politiques déjà en vigueur et leur degré de priorité. Une analyse multicritère permet ensuite de sélectionner ou non la proposition. C'est sans aucun doute l'étape la plus subjective du parcours car deux schémas de pensées distincts s'affrontent : celui du participant qui émet la proposition en fonction de l'expression des besoins qui lui semblent les plus importants et de ces mêmes besoins par l'administration au travers d'une échelle de valeur différente. De plus l'ambiguïté est exacerbée par le fait qu'au cours de cette phase le participant donné est représenté par un porte-parole et ne se justifie pas lui-même.

¹ Littéralement entrée/sortie. Système de traitement de l'information par lequel un ordinateur peut retranscrire de façon fidèle les messages envoyés par une personne ou un logiciel.

· Moment T5, approbation par le conseil municipal : Le conseil municipal garantit de manière officielle qu'une proposition est bel et bien entérinée et qu'elle se traduira sous forme d'investissements dans le futur budget. Cette phase devrait être devrait représenter la phase la plus cruciale mais compte tenu du travail déjà réalisé en amont, elle ne comporte aucune surprise et le conseil municipal valide les propositions dans 90%¹ des cas. C'est d'ailleurs ce manque de surprise qui valide un processus participatif, puisque, pour être cohérent dans ses actions et compatible avec le reste du système politique il doit être en mesure d'émettre des propositions auxquelles que le conseil municipal ne peut récuser.

3. 2. 2. Ce qu'en disent les participants

Du côté des participants interviewés T1 fut très critiqué. Malgré certaines réflexions encourageantes (1, 3, 10, 12), les *assessori** en prennent pour leur grade : "ce sont des carriéristes qui considèrent nos priorités avec trop d'indifférence" (6) ; "ils se comportaient avec suffisance et nous considéraient comme des pauvres incapables, leurs réponses m'ont laissé un goût amer" (8) ; "on aurait dit un mur de caoutchouc, ils nous regardaient comme pour dire que cela ne nous concernait pas, les réponses étaient tout le temps inadéquates, je les ai prises comme un grand manque de respect à notre égard, je n'ai pas confiance" (11).

Pourtant leur présence semble être importante pour assurer la légitimité du processus. Comme on l'a déjà vu le dialogue direct avec les membres de l'administration est mentionné explicitement par la moitié des interviewés comme un point d'intérêt majeur du processus (1, 3, 5, 6, 10, 11). Un d'entre eux propose même de faire venir davantage d'*assessori** dans les assemblées (9).

Il semble que ce ne soit pas le rôle catalyseur des assesseurs qui dérange, mais leur comportement. Ce qui nous incite à penser que cette nouvelle prise de contact entre citoyens et membres de l'administration bredouille encore, et ne s'effectue pas dans les termes les plus adéquats aussi bien de la part des assesseurs qui ne savent peut-être pas encore encadrer leur mission que chez les participants dont les moins tolérants ont souvent la critique facile sans même remettre en cause au préalable leur propre comportement.

¹ Valeur tirée d'un entretien avec l'assesseur au budget et aux politiques financières. C'est surtout la loi 81/93 prévoyant l'élection du maire au suffrage direct qui affaiblit le rôle du conseil municipal italien devant le pouvoir exécutif local.

Curieusement T3 ne semblent pas provoquer à Modène le mécontentement qu'on aurait pu prévoir en comparant cette expérience avec d'autres. Stefania Ravazzi relate en effet que "le degré d'insatisfaction produit par le rejet de certaines propositions [dans le cadre du budget participatif du IX^e arrondissement de Rome], semble être supérieur à celui produit par les décisions impopulaires réalisées au travers des canaux représentatifs où le citoyen n'est absolument pas pris en compte"(op. cit. p. 82).

A part une participante qui s'est vue refuser l'intégration de sa proposition citoyenne (4) et qui a remis en cause les critères de sélection du processus, personne n'a mentionné le nombre important de propositions qui ne connurent aucune suite après les assemblées (61,5% du total, voir chapitre précédent). La On s'est contenté d'évoquer, au détour d'une phrase, que telle ou telle proposition ne fut pas retenue, insistant à l'inverse, non sans fierté, sur celles qui furent retenues et réalisées (1, 3, 5, 12).

Autant l'intervention de l'administration dans la phase de production est remise en cause, autant elle est exigée dans la phase d'intégration, ce qui confirme l'importance de la démocratie représentative dans la légitimation du processus participatif. On le voit avec T6. Une fois la proposition votée et donc promise, le participant exige, à juste titre, sa réalisation. Son absence déclenche automatiquement les diatribes : "ma proposition a été relevée mais n'a pas été réalisée, j'ai vraiment l'impression qu'on ne nous écoute pas", "ils n'ont même pas le courage de dire qu'ils n'y arrivent pas, il faut moins de mots et plus d'actions" (8 et 11 les deux mêmes participantes qui n'avait pas supporté le comportement des *assessori**), "je me rappelle m'être dit que les assesseurs ne parlaient qu'en positif, cela semblait trop artificiel, on aurait dit de la propagande, le processus manque de persuasion" (2).

A noter que seuls tiennent ce genre de propos ceux qui ont intégré le processus en 2006 et qui ont par conséquent moins de recul sur ses retombées. Le mutisme des autres témoigne en faveur de l'efficacité de l'administration.

Par contre rien n'est mentionné sur T4 et T5, alors qu'ils constituent le thème favori de l'opposition (15), qui dénonce, outre la faible marge de manœuvre accordée aux participants qu'on ne sollicite que pour questions mineures, le manque de transparence au regard de T3 et justement T4 et T5 qui ont lieu hors de la présence de tous les participants. Mais aucun participant interviewé ne semble choqué par ce huis clos. Personne n'a regretté ou revendiqué le droit d'avoir plus de contrôle sur l'activité de l'administration.

Quelques perles parlent d'elles mêmes : "Les décisions sont prises par celui qui représente ou qui vote mais ici, puisque n'importe qui peut participer, ce n'est pas possible." (2), "Ce sont ceux qui doivent décider qui choisiront ce qu'il y a de mieux à faire, c'est leur

rôle" (3), "Nous ne pouvons pas être ceux qui choisissent les propositions à réaliser. C'est à l'administration de prendre cette responsabilité car le simple citoyen peut se tromper tout seul [...] il ne peut pas avoir de pouvoir décisionnel"(6), "Ce n'est pas à moi de tirer la solution de ma poche. Nous avons nos représentants que nous avons élus et qui sont payés pour le faire" (11), ou encore : "Le citoyen ne pourra jamais intervenir sur les décisions du conseil municipal parce que même si Modène est petite il semble extrêmement loin" (1), "l'assesseur ne peut pas décider tout seul, il transmet la décision au conseil municipal et c'est la majorité qui décide" (3).

Cette dernière citation est forte de sens. Le participant, interrogé sur l'intérêt du budget participatif, emploie à trois reprises le verbe "décider" sans jamais le connecter avec un acteur de la société civile. Dans sa pensée le rôle du conseil municipal est exacerbé. Nous avons déjà dit qu'en réalité le conseil n'a pas un réel pouvoir limitant dans le parcours décisionnel mais malgré l'instauration du budget participatif à Modène les participants le perçoivent toujours comme une sorte de mystérieuse boîte noire.

Une situation peut-être exacerbée à Modène¹ compte tenu de son passé politique. Nous l'avons vu au début, le Parti communiste dirigea la ville avec une forte autorité hiérarchique. Tout en laissant une marge de manœuvre importante aux réseaux associatifs, civile son omniprésence dans la vie politique en fit l'unique référent. Cette marque persiste encore aujourd'hui, et confère aux élus locaux un pouvoir doublé d'une forte légitimité politique.

Ainsi, lorsqu'on demande à un participant de nous donner sa propre définition de la démocratie directe – c'est à dire d'après Giuseppe Cotturi : "Une instance aux cotés du système représentatif, qui permette l'élargissement de la sphère des acteurs amenés à gouverner, et un nouvel équilibre entre pouvoirs délégués et pouvoirs contenus dans les mains de la population"² (p.28) – il nous répond "un lieu où l'on peut s'exprimer et réagir librement, quelque chose de consultatif qui ne soit pas limitant" (9). On peut se demander si l'on parle de la même chose.

Un autre participant proposa de réadapter le processus de la façon suivante : "moi [citoyen] je te pose le problème et toi [administration] tu me réponds". Ce type de discours ne fait référence qu'à une participation *problem-setting* partielle, dans laquelle les participants se

¹ D'autres villes ne présentent pas la même situation. C'est l'exemple de Marghera, dans l'agglomération de Venise. En 2005 lorsque fut réalisée le budget participatif, les citoyens se soulevèrent devant la décision de la municipalité de ne réaliser que quelques unes des 20 propositions avancées. Leur colère fut si forte qu'il fallu menacer de bloquer le processus pour les obliger à prioriser leurs attentes.

² Traduit de l'italien : "un istanza di affiancamento del sistema rappresentativo, allargamento della sfera dei soggetti influenti per il governo e nuovo bilanciamento tra poteri delegati e poteri trattenuti nelle mani dei cittadini".

contentent d'orienter l'administration sur les thématiques qui les intéressent sans s'employer à suivre jusqu'au bout le déroulement du projet qu'ils sollicitent. Un dialogue question/réponse qui fait du citoyen un simple porteur de requête alors que le véritable participant s'assume jusqu'au bout la responsabilité de ses propositions. De cette manière, le citoyen profite des avantages de la participation et relègue le travail d'élaboration du projet à l'administrateur qui, parce qu'il a été élu doit assumer cette tâche.

En synthétisant les propos recueillis, il semble qu'à Modène le participant ne revendique son pouvoir décisionnel que lorsque la décision a déjà été prise, par l'administration, et qu'il a la certitude d'être dans son droit. Mais il ne paraît pas intéressé à s'impliquer davantage, à remettre en cause ce qu'a arrêté l'administration, pour mettre la main à la pâte et trouver lui-même la solution au problème.

Ceci recoupe les remarques que l'on avait pu faire dans le chapitre précédent lorsque nous soulignons que participer n'est pas un privilège acquis mais implique d'en assumer la charge, la responsabilité. Ainsi ce que nous avons avancé sur la façon de s'exprimer dans une arène délibérative est aussi valable ici dans la façon de considérer le pouvoir décisionnel qui est accordé à chacun et de se positionner par rapport à la démocratie représentative.

3. 2. 3. Reformuler le problème initial

Ces constatations nous poussent à reformuler le problème initial. Nous avons jusqu'à maintenant prôné un programme participatif le plus inclusif possible, un outil d'expression solide pour la société civile, au travers duquel elle ait la certitude d'être entendue.

Mais avons-nous déjà envisagé que celle-ci puisse ne pas le souhaiter ? A quoi cela servirait-il de promouvoir le processus le plus inclusif si la population à laquelle il s'adresse ne saurait l'apprécier à sa juste valeur ? Rien ne sert de courir après une expérience surdimensionnée si le contexte local ne s'y prête pas, explique une chargée de mission dans un quartier de Saint-Denis en déplorant qu'à cause d'un processus participatif inadapté la participation baisse d'année en année, menaçant la pérennité du processus : "Ils sont tous allés à Porto Alegre, il se sont tous dit c'est vachement bien, et ils ont voulu faire la même chose. [...] Ils ont trouvé ça assez génial parce que là bas c'était bien organisé"¹.

¹ Propos recueillis par Y. Sintomer et M. Ben Hammo et retranscrits dans l'étude de cas du rapport de l'institut March Bloch, déjà cité plus haut.

Nous avons vu que la force d'un processus participatif réside dans son encastrement avec la structure de la démocratie représentative. La deuxième permet au premier de se réaliser et, à l'inverse, le matériel produit par la société civile rend l'action de l'administration plus cohérente puisqu'elle profite de la participation active d'une partie de la population pour s'adapter aux besoins de ses électeurs et considérer les projets de manière plus transversale et intégrée.

En l'absence de compatibilité, cette interaction ne porte pas ses fruits. Et puisque c'est la population qui, par le bas, déclenche l'interaction en produisant ce nouveau matériel, il est évident qu'il faille adapter le processus participatif à sa conception de la participation.

Il faut donc procéder à la remise à niveau de l'encastrement. Pour cela il semble que deux scénarios se profilent :

- Prenant acte de la perte de repères des participants, l'administration peut choisir de limiter le pouvoir décisionnel du processus à l'aide de plusieurs outils. Cette initiative n'est pas nécessairement handicapante pour l'instance participative et peut lui permettre de prendre conscience de ses fonctions dans un espace plus palpable.
- A l'inverse, tablant sur des résultats à long terme, elle peut maintenir ses objectifs initiaux sans altérer la ligne directrice du processus, et s'engager à répondre au mieux aux attentes des participants en soignant la transparence de la phase d'intégration, avec l'espoir qu'un jour, se sentant reconnus, les citoyens prennent conscience de leur pouvoir décisionnel.

Ces deux scénarios ne s'opposent pas et il est possible de les suivre tous deux en adoptant deux stratégies temporelles car si le deuxième scénario porte ses fruits sur le long terme, le premier peut être applicable en révisant d'une année sur l'autre les règles du processus. Analyser régulièrement le point de vue des participants permet de stabiliser l'évolution du processus sur une forme qui satisfasse tout le monde.

3. 3. VERS UN NOUVEAU BUDGET PARTICIPATIF

Afin de conclure ici notre analyse nous proposons de rassembler toutes les réflexions que nous avons menées au cours du résonnement pour dégager notre proposition pour la nouvelle formule du budget participatif de Modène.

3. 3. 1. Limiter la portée du processus

Si l'on souhaite rendre le processus inclusif, il semble paradoxalement qu'il faille privilégier des formes plus circonscrites de participation, à l'opposé des formes universelles qui à prime abord pourraient être plus souhaitables. Structurer d'avantage le processus est en effet fondamental. Limiter sa portée, d'une part pour le rendre plus accessible à la population, d'autre part pour faciliter l'intégration de leurs requêtes et gagner ainsi en crédibilité. Nous proposons une réduction financière et thématique.

Au lieu d'adapter la hauteur de l'investissement aux propositions une fois formulées, l'administration évalue avant le lancement du nouveau cycle la part qu'elle compte réserver aux actions réalisées au travers du budget participatif.

La définition des thématiques qui seront discutées au cours du cycle se fait aussi en amont. Nous avons vu dans le deuxième chapitre que limiter le nombre de thématiques abordées permet de mieux canaliser l'argumentation. Mais il faut garder à l'esprit qu'un budget participatif se différencie d'un projet comme celui des *Ex-Fonderie*, justement parce qu'il est fait pour donner la parole à tous, sans favoriser les plus privilégiés. Un simple système de sélection des thématiques les plus votées tendrait à l'inverse à augmenter les inégalités. Le processus serait alors victime du lobbying des propositions "caca de chien" empêchant d'autres propositions moins populaires mais tout aussi légitimes (politiques sociales, éducation, etc.) d'être intégrées dans le processus.

Il faut donc réaliser une sélection différée. On procède dans un premier temps à un sondage de la population. Les résidents sont invités à formuler, soit sur un forum virtuel soit par courrier ou auprès des services municipaux, 3 à 5 thématiques. Ces thématiques sont libres et ne sont pas nécessairement à choisir dans une liste, elles doivent juste être explicite.

Après la collecte les résultats sont publiés et les ressources réparties en fonction du score de chaque thématiques. On peut envisager l'existence d'un seuil qui permette d'éliminer

les propositions orphelines sans pour autant être limitant. La pondération s'effectue selon le schéma suivant.

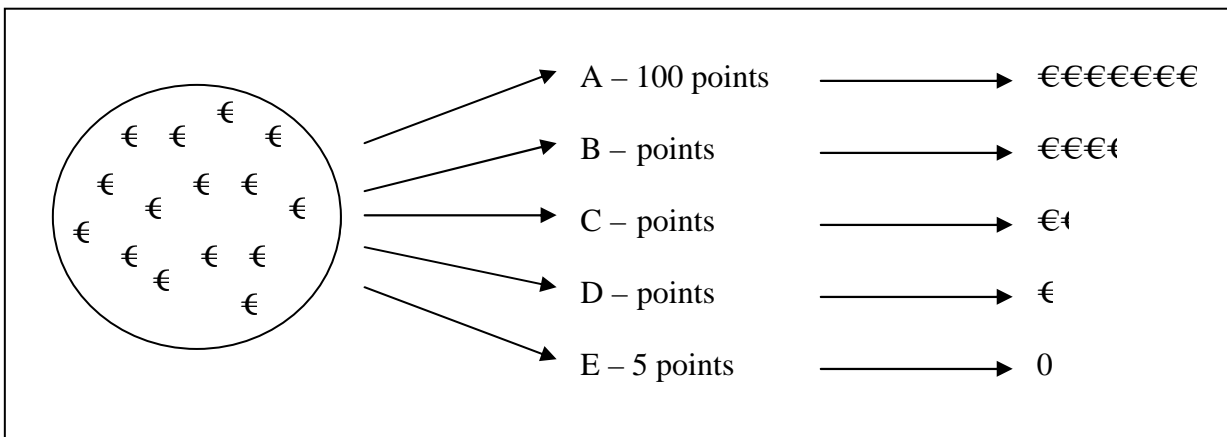


Figure 20. Système de pondération des thématiques

Ce système possède de nombreux avantages :

- La sélection différée ne frêne pas les propositions minoritaires, à l'inverse elle les légitime en leur assurant des ressources fixes ce qui est un facteur très stimulant pour qui est encore sceptique devant l'activité participative,
- Même si toutes les personnes qui participent au sondage ne se présentent pas ensuite aux assemblées, nous avons la certitude que les thèmes abordés sont d'intérêt général, puisqu'ils ont été validés par le plus grand nombre,
- Le fait d'annoncer à l'avance les thématiques affrontées durant les assemblées et les marges de manœuvre laissées pour chacune, permet aux futurs participants de se préparer et de rendre la délibération plus riche,
- Les citoyens sont mis devant de réels choix et sont poussés à élaborer des stratégies entre eux. Ils peuvent se mobiliser pour impliquer le plus grand nombre de personnes autour d'un thème afin de rassembler un maximum d'investissements mais doivent en même temps tenir compte des autres, qui même s'ils ne les ont pas votées, sont tout aussi légitimes,
- L'approche par thématiques permet de considérer les propositions de manière globale et intégrée. Les citoyens n'expriment plus de manière univoque leurs requêtes, mais sont obligés de discuter entre eux pour convenir de la juste répartition des ressources dans chaque groupe.

- C'est en outre une alternative au clivage proposition de quartier/proposition citoyenne, puisque tout dépend des ressources accumulées. Plus les ressources sont importantes plus le projet peut-être complexe.

3. 3. 2. Soigner sa transparence

Une fois cadrée sa structure, le déroulement du processus doit être clair. Il convient donc de soigner plusieurs éléments.

3. 3. 2. 1. Une participation accessible à tous

L'administration modénaise avait choisi de ne limiter le droit de vote durant les assemblées qu'aux résidents (de plus de 16 ans) des quartiers concernés afin de s'assurer de ne rassembler que des personnes compétentes sur le thème traité. Cette initiative est intéressante et permet de limiter l'accès sans faire aucune distinction sur la nationalité, le niveau de vie etc. Mais nous déplorons qu'elle ne se soit appliquée qu'à certains quartiers en particulier et non à l'ensemble de la ville. Le fait qu'à part dans la circonscription N°1, chaque résident n'ait eu accès aux assemblées que tous les trois ans, réduit considérablement les chances d'élargir la sphère des participants tant on a vu que l'apprentissage de la participation est laborieux.

Nous retenons ainsi fondamental que le processus soit chaque année accessible à toute la population, avec des assemblées dans chaque microzone.

3. 3. 2. 2. Rendre la formulation des propositions la plus explicite possible

Pour éviter que certaines propositions soient laissées de côté à cause de leur manque de compatibilité avec le contexte auquel elles se réfèrent, il faut que le citoyen consacre plus d'attention à la formulation de celles-ci.

En amont du premier cycle d'assemblées on encourage donc la participation d'associations et la formation spontanée de groupes de citoyens, au sein desquels les futurs participants peuvent se réunir et ébaucher leurs propositions afin qu'elles aient déjà mûri lorsqu'ils les présenteront aux autres participants.

On peut aussi envisager un travail en petit groupe en aval. Ceci dépend de la disponibilité des participants et ne peut se faire que si ils sont réellement motivés (à

n'envisager donc que dans un second temps) . Le travail autour de table ronde regroupant les participants concernés par chaque thématique permet d'approfondir au maximum le libellé du projet, laissant ainsi moins de marge de manœuvre à l'administration dans son évaluation ultérieure.

3. 3. 2. 3. La mise en place d'un cycle vertueux

Toutes ces mesures permettent d'alléger l'intégration du matériel informatif dans la machine administrative. Devant des propositions plus claires et moins nombreuses la municipalité est sûre d'obtenir des résultats probants.

En obtenant gain de cause, les participants porteront de l'intérêt au processus, puisque "ça marche vraiment", et accepteront avec moins de réticence la charge de devenir participant.

Le cycle vertueux ainsi mis en place, permettra à long terme de proposer des formules toujours plus complètes.

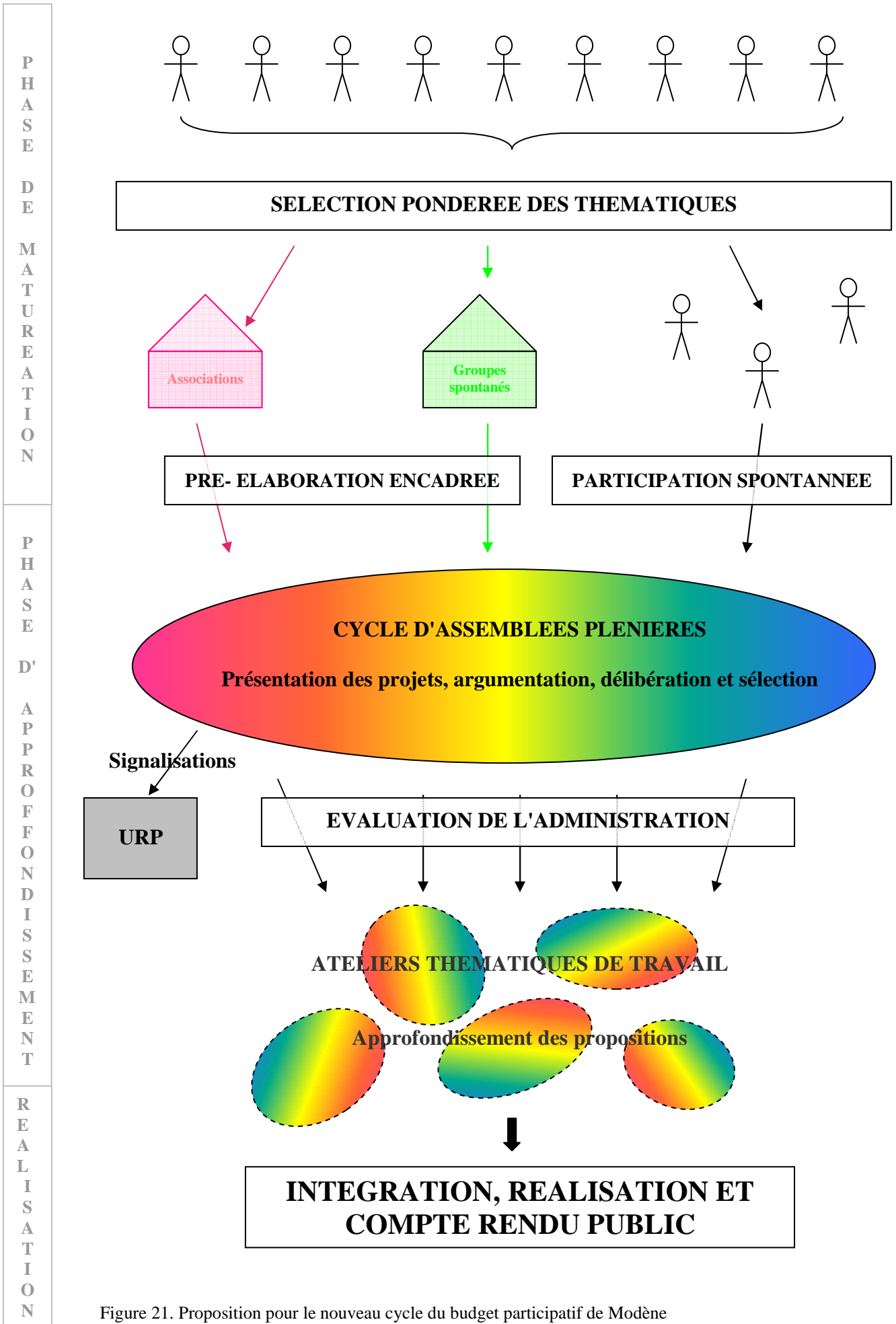


Figure 21. Proposition pour le nouveau cycle du budget participatif de Modène

Conclusion

Voici enfin le point d'orgue de cette analyse effrénée. Même s'il y aurait eu encore beaucoup de détails à ajouter, de phénomènes à relier entre eux, de paradoxes à percer, de mécanismes à dégager.

Nous aurions pu tout dire d'un souffle, dans un seul chapitre, que cela aurait été pareil. Nous aurions juste donné plus de relief à ce cercle aussi vertueux que vicieux qui connecte entre elles toutes ces étapes. C'est parce que l'administration s'engage à intégrer de façon rigoureuse les propositions, que les participants vont s'impliquer et s'intéresser davantage au processus. C'est parce qu'elle voit que la participation commence à prendre racine dans les mœurs des citoyens, que l'administration fera l'effort de modeler les aspérités de sa machine représentative. Mais c'est aussi parce que les objectifs du processus sont encore confus, que peu de personnes l'ont adopté.

En choisissant de mettre l'accent sur une thématique complexe comme l'inclusion nous avons abordé le discours sur la démocratie participative avec des termes nouveaux. En examinant les modèles qui définissent ce qu'elle doit être, nous avons découvert ce qu'elle est vraiment : une cascade d'équilibres subtils. Entre volonté et possibilité, elle est à la fois ouverte et sélective, structurée et informelle, solidaire et individualiste. Au regard de la démocratie représentative, elle s'y plie en aval autant qu'elle l'attaque en amont. Et afin de compléter cette énumération manichéenne, on ajoutera que c'est à la fois sa force et sa faiblesse. Toujours possible de s'adapter, mais est-il possible de l'encadrer ?

D'où le nombre important d'"exceptions qui confirment la règle" dans le pedigree de la participation. La preuve qu'au-delà du temps et des débats que l'on peut consacrer à l'élaboration d'une formule qui puisse marcher et contrer ses propres défaillances, le contexte local reste prééminent.

L'action publique est faite de choix subjectifs puisque, comme le dit l'économiste Kenneth Arrow, il n'existe aucune fonction qui puisse déterminer le comportement social.

Il existe en revanche des facteurs favorables qui, si l'on sait les apprécier et en tirer profit, peuvent porter une expérience et la légitimer.

Comme une rose, qui grandit et fleurit si on l'arrose...

Bibliographie

ARTICLES

ABERS R., décembre 1998, "La participation populaire à Porto Alegre au Brésil", *Les Annales de la recherche urbaine*, N°80-81 *Gouvernances*, p. 43-54.

ALLEGRETTI U., 2006, "Basi giuridiche delle democrazia partecipativa in Italia : alcuni orientamenti", *Democrazia e Diritto*, N°3/06 *Democrazia partecipativa*, p. 151-166.

ARNSTEIN SR., juillet 1969, "A ladder of citizen participation", *JAIP*, Vol 35, N° 4, p. 216-224.

BACQUE MA., SINTOMER Y. (dir), 2001, "Gestion de proximité et démocratie participative", *Les Annales de la recherche urbaine*, N°90 *Les seuils du proche*, p. 148-155.

BOBBIO L., 2002, "Le arene deliberative", *Rivista italiana di politiche pubbliche*, N°3/02, p. 5-29.

CERI P., 1996, "Partecipazione sociale", *Enciclopedia delle scienze sociali*, Vol VI, p. 508-516.

CORNWALL A., GAVENTA J., février 2001, "Bridging the gap : citizenship participation and accountability", *Participatory Learning and Actions*, N°40 *Deliberative democracy and citizen empowerment*, p. 32-35.

COTTURRI G., 2005, "La democrazia partecipativa", *Democrazia e Diritto*, N°1/05 *Idee per un programma di Governo*, p. 27-40.

DIVES JP., janvier 2002, "Budget participatif : réalités et théorisations d'une expérience réformatrice", *Carré Rouge*, N° 20, p. 41-46.

MAGNAGHI A., 2006, "Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale : verso il federalismo municipale solidale", *Democrazia e Diritto*, N°3/06 *Democrazia partecipativa*, p. 134-150.

PASQUINO G., 2003, "La politica", *Quaderni di scienza politica*, N°3/03, p. 465-497.

PELLIZZONI L., 2005, "Cosa significa partecipare", *Rassegna italiana di sociologia*, N°3/05, p. 479-514.

PIMBERT M., WAKEFORD T. (dir), février 2001, "Overview – deliberative democracy and citizen empowerment", *Participatory Learning and Actions*, N°40 *Deliberative democracy and citizen empowerment*, p. 23-28.

RANCI C., 2002, "Fenomenologia della vulnerabilità sociale", *Rassegna italiana di sociologia*, N°4/02, p. 521-552.

RAVAZZI S., 2006, "Quando I cittadini decidono", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, N°2/06, p. 61-89.

WAKEFORD T., février 2001, "A selection of methods used in deliberative and inclusionary processes" *Participatory Learning and Actions*, N°40 *Deliberative democracy and citizen empowerment*, p. 29-31.

RAPPORTS

BORGHI V. 2005, "*La sperimentazione del bilancio partecipativo nel comune di Modena. Report di monitoraggio : l'avvio della sperimentazione e la fase di ascolto strutturato*", Département de Sociologie de l'Université de Bologne, 56p.

CACCIATORE D., 2003, "*Il bilancio partecipativo : dall'esperienza di Porto Alegre alla realtà italiana*", proposition du rapport juridique du secrétaria général pour la province de Lecce.

CENTRO DI ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE, 2007, "*Condizioni di vita a Modena*", 80p.

EUROSTAT, 2006, *Régions, annuaire 2006 – chapitre 3 : Le niveau de vie des ménages*. (Inclus dans la série *Panorama de l'Union Européenne*, données 2000-2004), 23 p.

VILLE DE VENEZIA, 2006, *El Presupuesto Participativo como instrumento de lucha contra la exclusion social y territorial – estudios de buenas practicas*, Proyecto Incluir, Programa URB-AL II, RED 9 Desarrollo Local y Presupuesto Partecipativo, 178 p.

MARTINELLI V., RONDINONE G (dir), 2006, *Città e Cittadinanza, il punto di vista dei cittadini stranieri*, rapport du bureau sécurité de la mairie de Modène, 226 p.

SINTOMER Y., HERZBERG C., RÖCKE A. (dir), novembre 2005, *Participatory budgets in a european comparative approach*, final report Volume II, projet coordonné par le centre Marc Bloch de Berlin, 691 p.

SARACENO C. (coord.), 2002, *Commissione d'indagine sull'esclusione sociale : Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale : 1997-2001*, Carocci, Rome, 166p.

UFFICIO RICERCA – VILLE DE MODENE, 2007, *Percezioni e attese dei cittadini*.

URBACT, Partecipando, 2007, *European Handbook for Participation*, promu par l'Union Européenne et la ville de Rome, 95 p.

OUVRAGES

ALLEGRETTI G., 2003, *L'insegnamento di Porto Alegre, autoprogettualità come paradigma urbano*, collana "luoghi", Alinea, Florence, 446 p.

BAGNASCO A., NEGRI N., (dir.), 1994, *Classi, ceti, persone*, Liguori Editore, Napoli, 147p.

CARITAS ITALIANA, FONDAZIONE E. ZANCAN (coord), 2002, *Cittadini invisibili, rapporto 2002 su esclusione sociale e diritto di cittadinanza*, Feltrinelli, Milan, 350 p.

CARITAS ITALIANA, FONDAZIONE E. ZANCAN (coord), 2004, *Vuoti a perdere, rapporto 2004 su esclusione sociale e cittadinanza incompiuta*, Feltrinelli, Milan, 361 p.

CASSANO F., 2004, *Homo civicus, la ragionevole follia dei beni comuni*, Edizioni Dedalo, Bari, 177 p.

DAHL RA., 1961, *Who Governs ? Democracy and power in an american city*, Yale UP.

D'ALBERGO E., 2005, *La democrazia partecipativa a Roma, pratiche e metodologia*, DIES, Università "La sapienza" Rome.

DE GRAZIA G., TORRES RIBEIRO AC. (dir), 2003, *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil, Período de 1997 a 2000*, Editora Vozes, Petropolis (RJ), 118 p.

DONZELOT J. (coord.), 1991, *Face à l'exclusion – le modèle Français*, Esprit, Paris, 223 p.
Dont Robert Castel *De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation, précarité du travail et vulnérabilité relationnelle* p. 137-168

DRYZEK JS., 2000, *Deliberative democracy and beyond – liberals, critics, contestations*, Oxford university press, 199 p.

MADANIPOUR A., CARS G., ALLEN J., 1998, *Social exclusion in european cities – Processes, experiences and responses*, Jessica Kingsley Publishers – Regional Studies Association, Londres, 301 p.

MESCHIARI C., 2006, *Nuove forme di governo della città : esperienze partecipative nel comune di Modena*, (Doctorat), Faculté de lettres et de philosophie de Rome, 137 p.

PAUGAM S. (coord), 1996, *L'exclusion, l'état des savoirs*, La découverte, coll. "textes à l'appuis", Paris, 584 p.

RANCI C., 2002, *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna, 347 p.

SARACENO C., NEGRI N., (dir), 1996, *Le politiche contro la povertà in Italia*, Il mulino, Bologna, 322p.

SEN A.K., 1993, *Il tenore di vita – tra benessere e libertà*, Marsilio, Venezia, 144 p.

SINTOMER Y., GRET M, (dir), 2002, *Porto Alegre : l'espoir d'une autre démocratie*, Editions la Découverte coll. Sur le vif, Paris, 142 p.

SOLIDARIEDADE, (coord.), 2003, *Porto Alegre, les voix de la démocratie*, Editions Syllepse, Paris, 170 p.

Glossaire

Agenda 21

Programme dédié au développement durable promu par les nations unies. Il se décline sous divers formules : nationales, régionales et locales. Ce programme finance les actions projetées intégralement par les entités territoriales concernées, et encourage vivement la participation citoyenne dans cette tâche.

Aleanza nazionale

Parti politique de la droite conservatrice italienne fondé en janvier 1995 par Gianfranco Fini qui est depuis toujours son secrétaire général. Le parti fait également partie de la coalition de centre droit dénommée *La casa delle libertà* (maison des libertés) aux côtés de Forza Italia. Il possède aujourd'hui 10,9% des sièges à la chambre des députés et 11,8% au sénat.

Assessore

A l'échelle d'une commune c'est l'équivalent à l'adjoint au maire français. Membre de l'organe collégial dénommé *giunta* (conseil). Nommé par le maire à la tête d'une *delega** (direction) thématique il représente le pouvoir exécutif dans ce domaine. La *giunta* se différencie en Italie du conseil municipal dont la fonction est uniquement celle du contrôle politico-administratif des actions de celle-ci.

Bottom-up

Littéralement : du bas vers le haut. Se dit d'une politique ou d'une initiative qui est promue ou revendiquée par la population avant d'être appliquée par l'administration.

Circonscription

Dernier échelon de la hiérarchie administrative à l'échelle de la ville. La ville de Modène en compte quatre. Les circonscriptions sont dotées d'un budget propre et d'une autonomie dans le domaine de la promotion d'activités associatives et d'autres initiatives à l'échelle du quartier. Elles sont composées d'un conseil circonscriptionnel élus parmi les résidents et de

commissions thématiques présidées par les conseillers de la majorité politique. La commission peut en outre émettre des avis non contraignants qu'elle transmet à l'administration municipale.

Consulte

Traduction : conseil. Conseils regroupant les associations de la ville par secteur de façon à favoriser la participation institutionnelle de celles-ci. Elles sont de divers types : culture, politiques solidaires, famille, environnement, étrangers, etc. Elles sont impliquées dans de nombreux processus de décision selon le règlement établi par la commune.

Delega

Secteur thématique de l'organe exécutif de l'administration municipale italienne. Elle est présidée par un *assessore**.

Democrazia cristiana

Parti politique centriste né en 2004 de la scission de deux anciens partis. Il se revendique de gauche centriste, basé sur des valeurs chrétiennes mais ne s'assimile à aucune coalition. Son secrétaire général est Angelo Sandri. Il possède aujourd'hui 1,8% sièges à la chambre des députés et 3,1 % sénat.

Emilie Romagne



Figure 22. Les provinces d'Emilie Romagne

L'Emilie-Romagne est une des vingt régions italiennes. Elle résulte de l'union de deux régions historiquement distinctes : l'Emilie qui comprend les 4 provinces le plus à l'intérieur des terres, de Modène à Plaisance, et la Romagne, qui s'étend sur la côté de Bologne à Rimini. Sa capitale est Bologne.

OST

Open Space Technology. Méthodologie participative qui permet en un temps réduit de produire des projets et des propositions collectives au travers de réunions et d'ateliers à la structure très libre qui permet aux participants de s'exprimer en toute liberté et de faciliter les échanges. La technique est souvent très utilisée dans les entreprises dans la recherche de consensus ou de solutions immédiates.

Provincia

Traduction : province. Entité territoriale inférieur à la région qui regroupe plusieurs communes. Elle possède des compétences propres.

Rifondazione comunista

Parti politique de la gauche radicale italienne, fondé en 1991 par Fausto Bertinotti. Son secrétaire général actuel est Franco Giordano. Il possède aujourd'hui 6,5% des sièges à la chambre des députés et 8% (sur 322) au sénat. Le parti fait également partie de la coalition de centre gauche dénommée *L'unione* (l'union).

Top-down

Littéralement : du haut vers le bas. Se dit d'une politique ou d'une initiative qui est décidée par l'administration et appliquée à la population.

URP

Ufficio Relazioni con il Pubblico, traduction, Bureau des relations avec le public. Il est chargé de fournir des informations sur le fonctionnement de l'administration et sur la vie locale. Il recueille également les signalisations des citoyens et les transmet aux services de l'administration concernés. Il centralise tous les réseaux d'informations entre mairie et citoyens à l'échelle de la ville.

Annexe A : Questionnaire aux participants du budget participatif

1. PROFIL DU PARTICIPANT

- A. Sexe, âge, profession, diplôme, situation familiale, type de logement, etc.
- B. Activités citoyennes :
 - a. Activité politique (dirigent, secrétaire, inscrit, quel rôle actif ?)
 - b. Activité sociale : association, bénévolat, activité religieuse (quel rôle actif, quelle responsabilité ?)
 - c. Activité institutionnelle : participe aux événements et réunions organisés par la mairie ou la circonscription ? assiste aux réunions publiques du conseil municipal, aux fêtes de quartier ?

2. COMPORTEMENT VIS-A-VIS DU BUDGET PARTICIPATIF

- A. Qu'est ce qui vous a poussé à participer ? Quelles intentions aviez-vous ?
- B. Combien de fois avez vous participé ? A quelle année ? Quelles assemblées ? (tables rondes, assemblées de compte rendu)
- C. Comment vous êtes vous comporté ? (écouté, fait des propositions, débattu, présenté un projet, lesquels ?)
- D. Avez-vous été représentant ?
- E. En dehors des assemblées, avez-vous parlé de votre expérience avec d'autres personnes? Avez vous tenté de les impliquer au processus ? Comment ?

3. VOTRE PERCEPTION

- A. Avez-vous eu la sensation d'avoir été bien informé des échéances ?
- B. Qu'est ce qui vous a semblé intéressant dans ce processus ? (donner son opinion, décider des priorités, avoir droit de regard sur le déroulement des actions, être informé du compte rendu, etc.)
- C. Comment ont été perçues et intégrées vos propositions ?

- D. Comment évaluez vous la qualité du débat ?
- E. Selon vous, y avait-il, dans les assemblées, des participants que vous n'avez pas l'habitude de voir dans le cadre des activités organisées par la mairie ? L'échantillon vous est-il paru représentatif au regard de la population de la circonscription ? Qui était absent ?

4. LES RETOMBEES DU PROCESSUS

- A. Après avoir participé au budget participatif, avez vous eu l'impression de connaître d'avantage de choses sur l'activité de la municipalité ?
- B. Quoi d'autre avez-vous appris ?
- C. Cette expérience a-t-elle eu un impact sur votre activité citoyenne (voir partie 1) ? Vous êtes vous dédié à d'autres activités ?

5. CRITIQUES ET PROPOSITIONS

- A. Quelles sont les choses qui selon vous devraient être reprises dans le processus pour l'améliorer ?
- B. Avez-vous des propositions à faire?
- C. Quel est selon vous le rôle que le budget participatif a et/ou devrait avoir dans la chose publique, à la différence des autres pratiques participatives que vous connaissez ?
- D. Parmi ces thèmes, pouvez-vous sélectionner 3 thématiques (et les classer par ordre de préférence) dont selon vous il faudrait parler au sein d'une assemblée participative : éducation, santé, emploi, culture, développement économique, planification urbaine, bien-être, transports, travaux publics, tourisme, politiques sociales, environnement, sécurité, loisirs, fonctionnement de l'administration ?