

La démocratie participative

Nous introduirons d'abord le concept de démocratie participative, puis nous montrerons son application à la métropole de Séville.

2-4-1 Vers une gouvernance territoriale durable

Depuis les années 1990 se développe en Amérique latine une coopération décentralisée qui propose une alternative, *el movimiento por otra globalización*³⁸⁵. Il repose sur le concept novateur de *budget participatif* ou *presupuesto participativo*. Ce concept accorde aux comités de citoyens un droit de regard sur l'établissement de priorités en matière d'intervention urbaine. Il repose la question de l'articulation entre la *démocratie représentative* et la *démocratie participative*. Les relations entre le niveau représentatif et le niveau participatif du pouvoir posent la question de la *légitimité* des *acteurs*. Le *modèle* de *Porto Alegre*, ville du Rio Grande do Sul au Brésil, se trouve à l'origine de ce concept, de sa mise en œuvre et de sa diffusion. En 1983 à Porto Alegre,³⁸⁶ un puissant mouvement populaire d'habitants voit le jour dans les quartiers de bidonvilles, l'*Asociación de Vecinos de Porto Alegre*. En 1988, une coalition de gauche emporte les élections municipales. Le processus participatif se met lentement en marche et au bout de trois ans, il fonctionne avec un règlement qui évolue régulièrement, en amendant chaque année les règles du jeu. De 1989 à 2004, l'expérience se perfectionne et prend l'allure d'un *modèle* transposable au Brésil d'abord, en Amérique Latine ensuite, au reste du monde enfin. Les relations entre la sphère représentative et la sphère participative évoluent significativement ; les fractions les plus modestes des habitants obtiennent la possibilité de participer concrètement à la prise de décision. Le fonctionnement se décline selon les trois principes suivants³⁸⁷. Les règles de *participation* se définissent comme universelles en instances institutionnelles et possèdent un fonctionnement régulier. Il existe une méthode objective de définition des recours par répartition selon un cycle annuel de budget de la municipalité. La décentralisation du processus de décision s'avère décisive avec comme base territoriale, la division de la ville en 16 zones qui fondent autant d'entités budgétaires. Les *acteurs* se répartissent en trois entités :

³⁸⁵ ALLEGRETTI G., HERTZBERG, C, 2004, Los presupuestos participativos de Latinoamérica en el contexto europeo, 34 p., p 1. <http://www.presparsevilla.org.es/documentos/>

le site racine de la participation citoyenne de Séville voir <http://www.participacionciudadana.sevilla.org/>

³⁸⁶ FEDOZZI LUCIANO, 2005, Contribucion al debate basada en el caso de Porto Alegre, in DISPUTACION DE BARCELONA, 2005, Seminario Internacional de la Democracia Participativa, Actores Politicos y Movimientos Sociales, 2005, Centro para la Participacion Ciudadana, Direccion de Servicios de Participacion Ciudadana, 178 p., pp 57-89, p 59.

http://www.diba.es/flordemaig/PD/Docs/publicacions_papers/papers18_es.pdf

³⁸⁷ FEDOZZI LUCIANO, 2005, p 71.

l'administration municipale, les organisations locales de la population, les instances de participation institutionnelles permanentes du processus de *participation*.

Un cycle annuel décrit trois étapes : les assemblées régionales et thématiques, la formation des instances institutionnelles de *participation* comme le Conseil du budget et les assemblées de délégués, la discussion du budget et l'approbation du plan d'investissement par les représentants de la population dans le Conseil du budget. Les subventions se répartissent selon des critères régis par des barèmes : la carence de service, le type de population, la priorité accordée à une région ou aux secteurs d'investissement. Cette méthodologie inclusive diffuse une culture participative qui se fonde sur les besoins exprimés par une population souvent modeste, mais cependant active et soucieuse de s'impliquer grâce aux retombées visibles de la *participation*. L'émergence d'une *sphère publique active de cogestion des fonds publics municipaux*,³⁸⁸ découle d'une dynamique qui repose sur la transparence de règles simples et intangibles des critères d'attribution des fonds : *prévisibles, objectifs, impersonnels, universels*.³⁸⁹ Il s'agit d'une méthode complémentaire entre la représentation traditionnelle et les *formes* de *participation* de la population.

Depuis une quinzaine d'années les organisations internationales, les agences des Nations Unis et les ONG, l'Union européenne, à travers le programme URB-AL³⁹⁰, travaillent à la diffusion de ce *modèle* en Europe. La recherche du dialogue entre les différents secteurs de la société en vue du consensus intègre aussi l'expression des *acteurs* antagonistes, au moyen de politiques de gestion du territoire innovantes. De la sorte les attendus des décisions ainsi que les résultats escomptés doivent tendre vers la *durabilité*. Le changement de paradigme, dépasse la stricte amélioration environnementale du cadre de vie ; c'est un retournement culturel de perspective qui s'incarne dans le concept de *bonnes pratiques*.

« En 2003, la Loi 57, pour la modernisation de l'Eta, [Espagnol], qui est actuellement la base réglementaire sur laquelle repose la participation oblige les grandes villes à circonscrire des districts territoriaux et à les doter de nouveaux organismes de représentation pour encourager la participation des citoyens à la gestion municipale. »³⁹¹

La particularité du modèle espagnol tient au fait qu'il ne reconnaît de *légitimité* qu'à la sphère associative, à l'intérieure de laquelle un rôle particulier est dévolu aux *asociaciones de*

³⁸⁸ FEDOZZI LUCIANO, 2005, p 77.

³⁸⁹ FEDOZZI LUCIANO, 2005, p 77.

³⁹⁰ Voir http://www.ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_fr.htm

³⁹¹ ALLEGRETTI G., HERTZBERG, C, 2004, p 13.

*vecinos*³⁹². La ville de Séville est une pionnière dans l'intégration du concept de *participación ciudadana*,³⁹³ au sein de ses organes de gestion urbaine. Aux vues des expériences conduites en Espagne deux remarques retiennent notre attention. La première tient à la relation et aux règles de préséance ou de subsidiarité entre les niveaux d'intervention : le *barrio*³⁹⁴ ou le *distrito*³⁹⁵. La seconde s'attache à définir la source de la légitimité des interlocuteurs et notamment, entre les associations constituées et les individus sans attache formelle. A l'échelle du *barrio*, la mobilisation de citoyens individuels semble plus forte ; à l'inverse à l'échelon de la ville les associations constituées et les notables semblent peser davantage. Les groupes socialement défavorisés tendent à participer à un moindre niveau, de même qu'ils semblent moins profiter des investissements. L'implication dans la participation provient davantage d'individus, que de réseaux associatifs traditionnels et bien structurés, dont les relations avec les institutions s'inscrivent de longue date dans un cadre sans surprise. La force organisatrice du *tiers secteur*, peut parfois inhiber les volontés. En outre, la tendance à cantonner le projet associatif à une simple prestation de service entre en contradiction avec la philosophie, la pratique et l'acte même de la *participation*, qui se veut un appel explicite à s'impliquer personnellement. Sans compter que persistent des formes anciennes et bien implantées de clientélisme politique, qui obèrent une clarification du *jeu des acteurs* ainsi qu'une redistribution des rôles.

« En de nombreux pays de l'Europe méditerranéenne persiste un curieux paradoxe : la société civile organisée a réalisé une grande contribution en faveur de la divulgation des exemples des expérimentations de budgets participatifs du Sud, mais souvent, l'engagement direct dans les processus mis en pratique dans quelques villes du vieux continent laisse aux municipalités le rôle principal dans sa mise en œuvre. »
396

Les difficultés inhérentes à l'implication des segments les plus vulnérables des sociétés : personne âgées, personnes isolées, personnes à mobilité réduite, personnes issues d'une minorité, ne permettent pas à ce jour de nettement différencier dans la pratique les budgets participatifs et les budgets classiques. Cela constitue un autre paradoxe, car les attendus de la *durabilité* impliquent l'intégration de tous les citoyens, en dépit de leurs différences. Le recours palliatif à la *discriminatoire positive*, ne rencontre pas à ce jour l'unanimité dans les sociétés européennes, notamment en France : le concept d'égalité entre les citoyens proscrie l'utilisation de cette pratique d'origine anglo-saxonne. La tentation de la mise en œuvre d'une

³⁹² Asociación de vecinos : association d'habitants à fort ancrage local

³⁹³ Participación ciudadana : participation citoyenne

³⁹⁴ Barrio : quartier au sens strict : plusieurs barrios forment un distrito

³⁹⁵ Distrito : le centre ancien de Séville : Casco Antiguo se scinde en deux : Casco Sur, Casco Norte,

³⁹⁶ ALLEGRETTI G., HERTZBERG, C, 2004, p 22.

démocratie virtuelle, qui repose sur l'usage de l'information électronique pour fluidifier les échanges, loin de pallier les écarts de participation ne concourt qu'à les renforcer, comme l'a démontré l'expérience de mairie virtuelle de *Jun*³⁹⁷, dans la province de *Grenada* en *Andalucia*. Finalement, la question se pose à nouveau de contribuer à redéfinir des équilibres nouveaux entre sphère représentative et sphère participative, afin de promouvoir des *formes* de participation *inclusives*. Au sein *du jeu des acteurs* apparaissent des contradictions dans les processus en cours, entre les attendus de la durabilité et la réalité spéculative d'une part et d'autre part entre les programmes de planification et les mouvements familiaux d'occupation auxquels s'ajoutent les *Okupas*, groupes d'activistes urbains. De plus il importe de tenir compte des spécificités des populations qui habitent les quartiers ségrégués: précarité, accès à la santé, à la culture, à l'éducation, aux loisirs.

« Par exemple dans le domaine du logement, nous pouvons établir une première distinction entre l'urbanisme de spéculation et de ségrégation qui en viennent à nuire aux objectifs de développement durable et soutenable. »³⁹⁸

De la sorte il conviendrait d'élaborer de manière participative des indicateurs reconnus de la durabilité, qui serviraient de jalons tout au long du processus. Face à la précarité structurelle, il importe de favoriser, par la *régulation*, l'émergence d'espaces de formation et d'initiatives coopératives, qui devraient bénéficier d'investissements programmés, afin de dépasser l'opposition entre d'une part les dispositifs d'assistantat de l'administration et d'autre part la diversité de l'offre associative. Dans la pratique, le clientélisme et les réseaux informels mais prégnants, paraissent incompatibles avec une méthodologie participative, car ils ne permettent pas de dépasser l'assistantat par une *participation* accrue des associations. Les questions culturelles et symboliques se trouvent au cœur de la relation entre l'individu, son groupe d'appartenance, sa situation sociale et son mode d'*habitation* du territoire. Cette évidence nous conduit à porter une attention soutenue au concept d'*identité*, comme indice du particularisme de la population d'un quartier. D'une part, les habitants traditionnels tiennent parfois à ce que les nouveaux habitants se plient à leur mode de vie, d'autre part les attentes sociales contemporaines accordent une plus large place au *multiculturalisme*. Ce dernier peut se traduire par le concept d'*interculturalité*, qui se définirait comme la systématisation des apports des uns et des autres. La question se pose du degré de cette systématisation.

³⁹⁷ Voir <http://www.ayuntamientojun.org/>

³⁹⁸ VILLASANTE, T.R., 2005, Los retos de las Democracias Participativas, pp 5-29, p 8, in AYUNTAMIENTO DE SEVILLA/CIMAS, 2005, La pedagogia de la decision, aportaciones teoricas et practicas, a la construccion des Democracias Participativas, construyendo ciudadana 10, 196 p, <http://www.presparsevilla.org.es/documentos/11.pdf>

Le contexte français fondé sur une identité nationale de cœur, ne peut mettre en œuvre la *multiculturalité*, car elle est contraire à ses fondements politiques. En conséquence, les minorités : jeunes, immigrés, peinent à prendre part aux modalités concrètes du processus de *participation*, car persiste une méfiance, voire une défiance entre ces secteurs et les secteurs les plus actifs du processus. Ainsi l'ensemble de la démarche bénéficierait de la créativité de ces nouveaux apports en les intégrant de plein pied, ce qui renforcerait sa crédibilité auprès des secteurs les moins impliqués. Le niveau d'intervention, dans les relations entre les ONG, les entités privées, l'administration et la population, constitue un facteur déterminant dans un contexte de décentralisation et de valorisation de la proximité. Pourtant les termes de proximité et de décentralisation ne répondent pas intégralement aux attentes de la population. Le débat resurgit entre la privatisation, avec les intérêts particuliers en jeu et la bureaucratisation, avec le manque de contrôle et d'efficacité des services. Jusqu'alors, il existe peu d'alternatives crédibles à ces positions tranchées. La multiplication du nombre d'agents publics ne résout pas, intégralement, les attentes de la population. Les organisations syndicales tendent davantage vers le corporatisme que vers une autocritique constructive. Le manque de résultats tangibles incite les organes décisionnaires de l'administration à se tourner vers des organisations extérieures, pour précisément contourner ces *blocages* de structure. Cependant il n'existe pas de garantie que ces mêmes organisations soient exemptes de travers que l'on souhaite éviter.

« A chaque fois articuler les différents services impliqués localement, dans le temps, à partir d'un diagnostic participatif, comme cela est le cas quand fonctionnent les services existants. Evidemment quand se trouvent de telles situations, l'efficacité se multiplie et peut combiner des éléments : de l'administration, des ONG, religieux, privés et des mouvements sociaux, en une démocratie participative si les méthodes sont adéquates. Cette voie si elle commence à contrôler les fonctionnaires et les non fonctionnaires, si il y a des budgets participatifs, depuis la base, en incluant la discussion avec les politiques, leurs rôles et à la fois leur toute-puissance, peut réussir. Raison pour laquelle ces mêmes administrations ou entités privées préfèrent poursuivre la discussion sur la privatisation ou la bureaucratisation en termes plus idéologiques que pratiques. »³⁹⁹

L'administration tend à déléguer au marché et aux ONG, plutôt que de renforcer les réseaux de travailleurs sociaux existants. Ainsi les mouvements de contestation semblent bien isolés, car dans le même temps, s'articulent les modalités de la *participation* citoyenne entre le niveau représentatif et le niveau participatif.

« Le débat aujourd'hui se situe sur un axe vertical entre les protestations et les propositions des Plans potentiels, pour atteindre une qualité de service dont ont besoin nos sociétés en mutation. Avancer dans l'articulation horizontale et verticale des

³⁹⁹ VILLASANTE, T.R., 2005, in AYUNTAMIENTO DE SEVILLA/CIMAS, 2005, p 13-14.

secteurs, avec les ressources et les responsabilités des démocraties, est une première condition pour dépasser les inefficacités du système actuel. »⁴⁰⁰

Dans le cas de Séville, un *Plan General de Ordenación Urbana*, un *Plan Estrategico*, l'élaboration d'un Agenda 21 de durabilité, précèdent le budget participatif. A ce niveau émergent les *groupes moteurs*. La délégation de service aux entreprises privées, ne parvient pas à satisfaire la demande de la population, tant cette dernière se révèle hétérogène. Les services conçus s'adressent aux populations les plus solvables, dans un esprit de marketing et de produits dans l'air du temps davantage qu'en celui d'une construction participative avec une nécessaire créativité. L'émergence du *Tiers secteur*, alternative au binôme acteurs privé et privatisation face à l'*acteur* syndical et la bureaucratisation, peut encourager l'émergence d'initiatives à la base au niveau le plus adéquat pour la population. Pour autant, dans le cadre de la concession de services, il n'existe aucune certitude que les moyens alloués ne renforceront pas le clientélisme voire la corruption. De plus bien que régies par le statut d'association à but non lucratif, les formes d'emplois au sein de ces structures atteignent un haut niveau de précarité, ce qui se révèle incompatible avec la durabilité. Pour que le *tiers secteur* devienne une alternative crédible il est nécessaire qu'il clarifie ses mécanismes, par la définition d'instrument de *régulation*. Il peut apparaître judicieux d'encourager les dynamiques internes participatives au sein même des administrations, tant dans les méthodologies adéquates pour atteindre les objectifs assignés que dans l'organisation du travail dans le cadre des missions confiées.

« Il devient nécessaire de penser en d'autres rites ou formulations où la citoyenneté pourrait rendre et rencontrer la confiance dans l'intérêt de la chose publique.

Pas seulement pour une question d'ingénierie électorale entre partis, mais pour que la politique puisse rendre digne son sens »⁴⁰¹

Cependant les formes de démocratie directe qui résident dans les référendums, les assemblées, les manifestations, les occupations, l'action directe, présentent des spécificités qu'on peine à associer à un fonctionnement démocratique. La majorité de la population ne s'inscrit pas dans la mouvance associative, donc dans une *forme* organisée, mais davantage dans une pratique informelle : pourtant elle peut potentiellement participer à la citoyenneté. La formalisation du milieu associatif autour d'un rite redondant : la réunion est loin d'atteindre les objectifs fixés et accumule les désagréments : inégalité du temps de parole, longueur, inefficience, qui découragent et excluent de nombreux citoyens. Les modalités de construction des alternatives ne peuvent contourner la distinction qualitative entre une multiplication quantitative de biens

⁴⁰⁰ VILLASANTE, T.R, 2005, p 14.

⁴⁰¹ VILLASANTE, T.R, 2005, p 19.

et de services et une meilleure adéquation de ceux-ci avec les demandes et les attentes de la population. La détermination de lieux et de pratiques de la *participation* doit insuffler la confiance entre les différents *acteurs*, ce qui se concrétise par une ambiance de travail d'une qualité telle qu'elle rende possible la recherche commune de solutions concrètes. L'existence d'un plan de travail et d'un groupe moteur facilite le lancement et surtout la pérennisation du processus. Il existe cependant peu de probabilités pour que les techniciens municipaux trouvent la solution dans l'immédiat : cependant le recours à une méthodologie adéquate permettrait de gagner en rigueur et en créativité. La construction et la structuration des demandes de la population, devraient permettre d'encourager l'auto-organisation et le regroupement d'actions à envisager. L'implication la plus large possible d'un nombre le plus important possible de citoyens, permettrait de dépasser les oppositions frontales entre protestation et proposition, afin de surmonter les blocages et renforcer ainsi la crédibilité, aux yeux de tous, du processus. La gestion des temps et des lieux, de l'information, d'évènements mobilisateurs, l'implication et le bénéfice que les professionnels et les volontaires attendent, doivent se montrer à la hauteur, ainsi le processus gagnerait en crédibilité et en viabilité, vers une formalisation de *programme d'action intégral et durable*. Les actions initiées doivent pouvoir bénéficier d'un suivi rigoureux, par le biais de commissions de contrôle ; le recours au *chronogramme*, en tant qu'outil prévisionnel et contractuel, autorise une vision d'ensemble et de secteurs au long du processus. Cette démarche rend possible l'évaluation continue du monitoring de la démarche. Ainsi le processus s'adapte en permanence au fil des évènements et des conjonctures.

« *Habiter est davantage que loger et démocratiser est davantage que voter* »⁴⁰²

Les gouvernements locaux élus, devraient initier des pratiques citoyennes qui ouvrent des espaces de *participation*, par la promotion déterminée d'un nouveau modèle de *gouvernance* adaptée aux attentes de leurs concitoyens. Les seules règles de la représentativité traditionnelle paraissent inopérantes pour franchir le saut qualitatif vers la *durabilité*.

Il s'agit là du concept d'*approfondissement de la démocratie*. Certes l'épanouissement de la convivialité ressort de la responsabilité de tous les *acteurs* de la cité. Mais il revient à la sphère représentative d'impulser le processus de *participation*. Par conséquent il s'avère indispensable, qu'une équipe de professionnels de la *participation*, rende possible, facilite et garantisse cette culture participative.

« *La participation citoyenne ne se décrète pas. Les règlements ne produisent pas la participation. Pourtant, une bonne régulation peut aider au développement de*

⁴⁰² VILLASANTE, T.R, 2005, p 27.

*l'exercice de ce droit, d'où l'importance de posséder des règles de participation citoyennes, consensuelles et adaptées aux nécessités de chaque ville. »*⁴⁰³

Néanmoins l'essor du mouvement citoyen depuis le modèle de Porto Alegre ne peut occulter la dimension de *conflictualité* qui préside aux équilibres entre les acteurs, dans les processus d'appropriation de l'espace et de son affectation à des fonctions déterminées.

*« Ces circonstances de reconfiguration des règles d'appropriation de l'espace urbain qui se présentent sous des formes innovantes de la participation populaire et du rôle social que délimitent les nouveaux contenus de la question urbaine moderne. Ceux-ci stimulent et renforcent de nouvelles lectures pour comprendre la possibilité d'une ville plus égalitaire et démocratique. Ce sont ces contenus qui détaillent la question urbaine avec ses dimensions sociales, démocratiques et participatives. Englobant les expériences qui vont depuis la Commune de Paris jusqu'aux plus récentes des budgets participatifs. »*⁴⁰⁴

La prégnance de la montée des situations de précarité et de vulnérabilité, de plus en plus visibles au sein de l'espace urbain, particulièrement en son centre, avec son corollaire de visibilité médiatique, qui accentue son caractère d'urgence, exige des réponses adaptées, au-delà du traditionnel assistantat quand bien même puisse-t-il se voir délégué aux ONG. Ces stigmates constituent l'autre visage de la recomposition territoriale au sein des espaces centraux des métropoles. Les expériences de budgets participatifs surgissent comme une expression de cette *conflictualité* politique et sociale. Le contexte d'émergence d'une sphère politique alternative : *alterglobalización*, qui dépasse les limites strictes des Etats Nations, qui se résume par le slogan : *Otro mundo es posible*, révèle un nouveau stade de la structuration d'alternatives progressistes. Ceci résulte d'une organisation protéiforme, qui englobe des mouvements sociaux et des *formes* organisées qui ne dépendent pas de structures étatiques. Elles génèrent des possibilités d'articulation des budgets participatifs, avec les contenus de *conflictualité* sociale plus fortement ancrées dans la société et plus distantes des appareils politiques et étatiques. Le concept de *réseau* et le caractère horizontal qu'il implique, subit un décalage avec l'approche traditionnelle, souvent verticale des relations sociales, qui présuppose par sa structure même, une sujétion de la société civile à la sphère représentative. Une attention particulière doit se voir accordée à l'acte associatif : son itération, sa signification, ses modes de représentation et de mise en scène, sa composition sociologique, ses rythmes et ses temporalités, ses phases de continuité et surtout de rupture, en relation bien entendu avec les phases du processus de *renouvellement urbain*, à l'échelle du secteur. Pour

⁴⁰³ ELORZA, O, 2005, *Democratia participativa y gobiernos locales*, in DISPUTACION DE BARCELONA, 2005, pp 146-151, p 149.

⁴⁰⁴ SANCHEZ, F.R., 2005, *Democratia participativa y gobiernos locales*, pp 157-161, p 159.

autant, il ne peut se révéler pertinent de ne sélectionner que des associations aux ancrages strictement locaux parce que, précisément, les mutations de la *centralité* et des *fonctions* qui la composent trouvent leurs origines au niveau global. Par conséquent, il nous revient de porter une attention particulière aux processus d'émergence de *formes* participatives, au niveau *local*, mais en relation avec à un niveau plus général. La diversité de leurs membres, l'ampleur du réseau de relations que les *acteurs* se révèlent en mesure de mobiliser au service de la promotion de leurs intérêts, retiennent toute notre attention. Le système des *acteurs*, plus précisément, le fonctionnement des *acteurs* en système nous conduit à ne pas réduire leur impact ni leur structuration au seul niveau *local*. De la sorte nous intégrons le slogan que popularise le *modèle* de Porto Alegre devenu progressivement un *credo* : *penser globalement, agir localement*. Les processus de *métropolisation*, imbriquent étroitement, par les outils et les modes de pensée qu'ils génèrent, les niveaux *local* et *global*. Par conséquent la définition retenue du système des *acteurs* pourrait se situer d'une part au sein d'une circulation entre divers niveaux spatiaux et d'autre part au sein d'espaces d'un territoire où les processus de recomposition de la *centralité* se déroulent en permanence. Nous pourrions également souligner que ce système des *acteurs* se positionne en situation de confluence, entre les formes de conflictualité et les formes de recherche du consensus, entre les stratégies de *concurrence* et les stratégies de *coopération*. Ce qui qualifie, principalement ce système semble se révéler plus complexe encore que ce nous supposions. Il pourrait s'agir d'un état impermanent d'un processus, tantôt conflictuel, tantôt coopératif, qui oscillent entre concurrence et recherche du consensus, sans qu'aucun état d'équilibre ne puisse s'établir durablement au-delà de la durée de l'équilibre des forces. De même la complexité de l'acte d'*habiter*, soit au sein de : l'*urbs*, de la *civitas*, de la *polis*, rend improbable l'identification d'un statut unique de chaque *acteur*. Il se pourrait donc que chaque acteur évolue d'un statut à un autre au gré des conjonctures et davantage encore au gré de sa recherche permanente de position dominante. Le système des *acteurs* ainsi cerné se caractériserait justement par son absence de caractérisation. Sa complexité dépasserait de loin toute illusoire tentative de description, voire d'analyse systémique. Ainsi nous proposerions de recourir au vocable suivant un système ouvert de systèmes ouverts en milieu ouvert ce qui inévitablement élargit d'une manière infinie le champ des possibles au sein du *jeu des acteurs*.

2-4-2 Séville : la participation citoyenne vers un renouvellement urbain durable

Séville représente en 2004, la métropole européenne la plus peuplée (700 000 habitants) qui conduise, à l'échelle de la cité un processus de participation des citoyens à la gestion urbaine. La délégation municipale de *participación ciudadana*⁴⁰⁵ fonctionne avec un règlement propre⁴⁰⁶ sur le modèle de celui de *Porto Alegre*. En 2004, le groupe CIMAS de l'Université Complutense de Madrid, dirigé par Villasante T.R., auquel s'adjoignent plusieurs groupes universitaires sévillans pilotent le processus. L'*Autorreglamento* de la *participación ciudadana*, établi et entré en vigueur en 1999, subit des modifications annuelles, qui l'adaptent à la pratique et lui permettent de dépasser les blocages et contradictions inhérents à ce type de fonctionnement. Il constitue la règle du *jeu des acteurs*, le texte de référence normatif, qui s'applique à toutes les phases et à tous les acteurs du processus sans exception. Il représente à cet égard le point d'équilibre entre les *acteurs*, par conséquent sa mise à jour annuelle à tous les échelons, se situe au cœur du processus. La première étape consiste à établir, le profil des *acteurs* de la participation, nommées entités citoyennes.

*« Sont prises pour entités citoyennes aux effets du présent Règlement, toutes les associations à but non lucratif, les syndicats de propriétaires et quelques autres entités qui ont pour objet la défense des intérêts généraux ou sectoriels des habitants de Séville et dont les fins ne sont pas exclusivement de caractère politique, syndical, mercantile ou religieux. »*⁴⁰⁷

La seconde étape régit l'articulation entre le niveau représentatif et le niveau participatif.

*« La fédération des associations d'habitants et autres entités qui représentent les intérêts globaux de la ville peut soulever des questions et formuler des propositions sur des questions qui concernent toute la ville ou une partie de celle-ci. La municipalité s'engage à les prendre en considération et en compte en séance plénière, sans que cela soit au détriment des facultés de décisions municipales. »*⁴⁰⁸

La troisième étape, installe le processus dans des locaux adaptés et accessibles au public.

*« La municipalité créera des Centres Civiques qui seront des Centres Municipaux dépendant de l'Area de Participación Ciudadana pour la prestation de services publics de bien être social et pour impulser des activités qui prennent pour objet le développement socio-culturel, la promotion de la vie associative et plus généralement la participation des citoyens aux travaux de la communauté »*⁴⁰⁹

La quatrième étape cerne le périmètre d'intervention du *conseil sectoriel*, ainsi que ses domaines de compétence.

⁴⁰⁵ <http://www.participacionciudadana.sevilla.org/>

⁴⁰⁶ <http://www.presparsevilla.org.es/documentos>

⁴⁰⁷ <http://presparsevilla.org.es/prespar/index.php>, 1999, Autorreglamento, 27 p., p 10, Article 30.

⁴⁰⁸ <http://presparsevilla.org.es/prespar/index.php>, 1999, Autorreglamento, 27 p., p 12, Article 37.

⁴⁰⁹ <http://presparsevilla.org.es/prespar/index.php>, 1999. Autoreglamento, 27 p., p 14, Article 46.

« Seront constitués les conseils sectoriels des Personnes âgées, de la Femme, des Services Sociaux, de la Santé et de la Consommation, du Logement, de l'Enseignement et de la Culture, de l'Environnement, de la Circulation et des Transports, du Sport, de la Sécurité Publique, de l'Urbanisme Economique et Social et quelques autres qui peuvent être estimés opportuns. »⁴¹⁰

Bien que la structure en place permette un fonctionnement régulier, des lacunes dans la conduite du processus ont émergé. La première tient aux positionnements politiques à fort contenus idéologiques : la vision de la ville, la réduction des inégalités, l'équilibre des genres. Cette définition s'avère fondamentale car elle conditionne d'importantes options stratégiques : la base territoriale, l'autogestion du processus, le principe de une personne/une voix, la parité, la rotation des mandats. Dans la pratique le processus se divise sur une base territoriale de quinze districts qui couvrent l'agglomération. Dix assemblées thématiques, convoquées avec l'appui de l'*Area Municipal de participación ciudadana de Sevilla* et dont l'animation revient à un *grupo motor*. Ce groupe moteur se compose d'un ensemble de citoyens volontaires et motivés, auxquels s'adjoignent un groupe de professionnels du secteur en question. Il existe dans chacune des quinze zones et il anime et diffuse le processus. Il se constitue de personnalités issues de groupes particuliers. Pourtant ils doivent animer le processus en son intégralité, il y a là une contradiction évidente. Qui confère quelle légitimité à ces groupes moteurs ? Ceci introduit un échelon intermédiaire dans le processus participatif entre le niveau représentatif et le niveau participatif. Le nombre de personnes qui assistent aux assemblées se monte à 3000, ce qui représente 1 % du corps électoral et 0,248% de la population de la ville. La logistique des *centros cívicos* bénéficie à ces groupes moteurs. Leur mission d'animation consiste principalement à intégrer les *acteurs* de la participation au processus. Les groupes moteurs se trouvent à l'origine de l'*Autorreglamento*. En juin 2004, les quinze assemblées délèguent deux citoyens, une femme et un homme, soit 30 personnes, qui synthétisent 800 propositions budgétaires de dépenses établies sur des critères de priorité.⁴¹¹ Les opérations se voient affecter une pondération par proposition ce qui les hiérarchise, puis le budget disponible se distribue selon ce classement. Cependant la complexité du barème nuit à sa lisibilité. De plus, l'heure des arbitrages budgétaires arrive et les délégués ne décident pas, au final, de l'affectation des fonds municipaux. En 2005, le *Plano*, le conseil municipal, entérine les choix des conseils de district. Les délégués doivent alors revenir devant les quinze assemblées de district et se conformer à l'*Autorreglamento*. Les exigences s'avèrent limpides : mandat impératif, rotation, principe d'incompatibilité des

⁴¹⁰ <http://presparsevilla.org.es/prespar/index.php>, 1999, Autoreglamento, 27 p., p 22, Article 71.

⁴¹¹ NAVASCUES, J., 2005, Un año de presupuestos participativos en Sevilla, pp 77-86, p 80 in AYUNTAMIENTO DE SEVILLA/CIMAS, 2005 <http://www.presparsevilla.org.es/documentos/11.pdf>

charges. L'étape suivante peut commencer celle de la révision de l'*Autorreglamento* et du départ pour un nouveau cycle participatif.

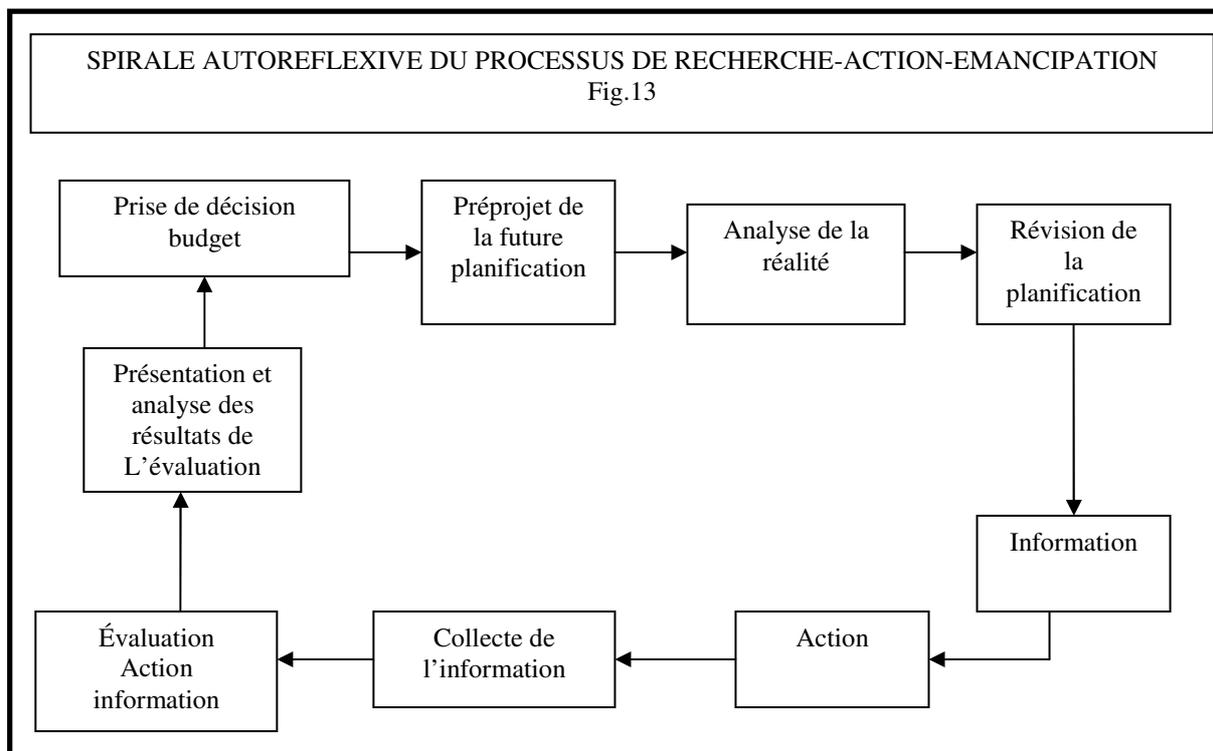
« *L'application stricte des principes de une personne, une voix et du mandat impératif, l'alliance stratégique entre une partie du mouvement féministe et les propres contradictions du modèle de délégation et clientéliste, ont permis de surmonter initialement un conflit de pouvoir entre un mouvement de proximité, qui bureaucratise et coopté, ne permettait pas le partage de la légitimité qui fut obtenue comme pièce fondamentale pendant la résistance populaire contre la dictature franquiste. Légitimité, qui pour une autre part, s'est étendue sans justification dans des secteurs qui se sont organisés depuis la transition démocratique et qui raniment une déchirure populiste et réactionnaire.* »⁴¹²

De cette manière le processus encourage la clarification de certains points, dont les deux principaux. Le premier élément identifié peut se résumer par cette question : quand et en quel cas cette légitimité reconnue historiquement peut se voir utilisée pour sa capacité à mobiliser et à structurer une organisation populaire réelle de nos jours ? Le second thème récurrent peut s'exprimer par cette interrogation : quand les revendications exprimées supposent-elles une augmentation de la participation populaire de la gestion de l'espace public ou au contraire une privatisation en faveur d'un collectif précis ? Un troisième aspect qui ne peut se voir négligé réside dans l'existence d'une frange radicale, plus jeune, plus politisée dont les demandes peinent à se voir prises en compte par la collectivité, mais qui une fois investie d'une responsabilité en position de contrôle se mue en coriace défenseur du même processus ! Cette frange se trouve donc en situation de rejet et peine à s'intégrer au jeu des *acteurs*, sinon par un activisme véhément, par le recours aux occupations illégales. En 2004, l'*Area de Participación Ciudadana*⁴¹³ décide d'associer étroitement les jeunes au processus. Cette option s'accompagne d'un partenariat avec le *Grupo de Investigación : Educación de Personas Adultas y Desarrollo perteneciente* à la *Facultad de Ciencias de Educación de l'Universidad de Sevilla*. Une structure *ad hoc* émerge le Laboraforo, qui reprend l'antique concept du *forum urbanum*, lieu d'élaboration de la cité. Elle respecte la répartition tripartite : citoyens, techniciens, politiques. Le bilan de ce travail de recherche-action, conduit entre octobre 2004 et septembre 2005, s'établit de la manière suivante. Il persiste une forte incompréhension entre le processus en cours et les secteurs les plus jeunes de la population. Les campagnes d'information s'avèrent insuffisantes et surtout, décontextualisées. Il émerge une demande pour une méthodologie spécifique qui mette en œuvre des techniques adaptées

⁴¹² ALLEGRETTI G., HERTZBERG, C, 2004, Los presupuestos participativos de Latinoamérica en el contexto europeo, 34 p., A. I. NAVASCUES, J., 2004, Sevilla : un año de experiencia de presupuestos participativos, p 32 <http://www.presparsevilla.org.es/documentos/>

⁴¹³ RUIZ MORALES et alii., 2005, La Democracia Participativa : de los presupuestos a los supuestos participativos en la ciudad de Sevilla, pp 115-129, p 119, in AYUNTAMIENTO DE SEVILLA/CIMAS, 2005.

au public jeune. Les espaces, les modes, le langage de la *participation* diffèrent profondément de ceux habituellement usités dans les relations institutionnelles. De fortes réticences au sein de la population, notamment parmi les parents et les éducateurs, perdurent face à l'implication des mineurs dans le processus. De la sorte la formation/association sous la forme de réunions et d'interviews, de ces derniers constitue un enjeu déterminant pour la pérennité de la démarche. La principale fonction du *Grupo de Investigación* s'établit dans une perspective de *recherche-action-émancipation* centrée autour du concept de *participación* et à l'intégration en son sein de la population jeune et des adultes qui restent ses référents, en somme une démarche de conscientisation. Le rôle des acteurs mineurs futurs citoyens dans le processus devrait favoriser leur implication dans une relation intergénérationnelle, au sein de laquelle les jeunes récupèrent des espaces propres et conquièrent leur autonomie. Cette méthodologie ambitionne de décrire une pratique ouverte, flexible et globalisante qui s'adapte à la *complexité* du *jeu des acteurs* de la *participation*. La constitution d'un *groupe moteur* en charge de l'implication des jeunes représente une étape décisive. Ainsi, il devient possible d'envisager la participation de mineurs de plus de 16 ans aux assemblées de quartier, de district, afin de les familiariser avec le sérieux et la rigueur exigés par la prise de décision.



Source P. DOUART d'après Ayuntamiento de Sevilla

Traditionnellement, l'implication des jeunes et de leurs parents au sein du système éducatif reste limitée, au seul mode représentatif. L'apport de la démarche participative, constitue à cet égard une innovation

« La démocratie scolaire brille par son absence, dans la période de transition espagnole vers la démocratie, depuis 40 ans de dictature, le changement de structure du système scolaire n'a pas eu lieu afin que s'ouvrent des espaces pour la participation. Cette participation des enfants, adolescents et jeunes fonctionne de manière telle qu'un système démocratique de substitution relègue au second plan les intérêts, les nécessités, les potentialités et les propositions des élèves, comme s'il s'agissait d'usagers, de clients ou de citoyens de seconde zone. »⁴¹⁴

Les programmes scolaires n'apparaissent pas en relation avec la réalité sociale ni davantage avec la vie quotidienne des élèves. Toutefois il existe des nuances entre l'enseignement primaire où les horaires ne laissent que peu de place à des pratiques différentes et l'enseignement secondaire où, en revanche, il s'avère possible de conduire des projets, bien qu'on ne trouve pas d'idées précises sur le rôle que pourraient jouer les jeunes *acteurs*. Selon le *Grupo de Investigación* il conviendrait de modifier certains comportements et usages.

Il s'agit en premier lieu de faire une place, toute sa place, mais rien que sa place à la jeunesse scolarisée : à ses émotions, à ses illusions, à ses sentiments. Il convient ensuite à propos des contenus pédagogiques de favoriser l'innovation en termes d'apports et de pratiques extérieurs comme la géographie urbaine, la connaissance du milieu. Finalement les relations entre les jeunes et les adultes devraient évoluer vers une résolution des conflits qui repose sur des pratiques non-violentes. Sur un plan institutionnel, l'ambiguïté de la majorité de 16 ans pour la prise de décisions, et l'effet de seuil induit ne trouvent pas de solutions concrètes dans l'immédiat, vu que l'*Autorreglamento* ne reconnaît que ce seuil de 16 ans. En 2004, le groupe de recherche GEISA dirigé par le Professeur Moreno Navaro I. de l'Université de Séville, Département d'Anthropologie Sociale, initie un partenariat avec l'*Area de Participación Ciudadana de Sevilla*, dont le projet s'intitule : *Técnicos municipales y Presupuestos Participativos. Analisis Antropologico de Culturas del Trabajo en el Ayuntamiento de Sevilla*.

⁴¹⁵ La démarche participative introduit de nouvelles modalités dans les relations entre les techniciens municipaux, la municipalité et la population. Cette novation implique des changements dans l'organisation du travail, la planification des travaux, le calendrier. La fonction et le rôle de l'administration municipale, sa capacité à intégrer les concepts et les pratiques de la *participation*, l'articulation qui s'établit entre ce troisième pilier et les deux

⁴¹⁴ RUIZ MORALES et alii., 2005, p 125.

⁴¹⁵ MORENO NAVARO, I. et alii., 2005, El tercer pilar, Los tecnicos municipales en los presupuestos participativos, pp 145-163, p 148, in AYUNTAMIENTO DE SEVILLA/CIMAS, 2005, la pedagogia.

premiers : la municipalité et la population, forment un des enjeux majeurs du processus. L'analyse repose sur quatre concepts : l'*administration municipale*, les *cultures du travail*, les *cultures organisationnelles* et le *changement socioculturel*. La pratique se caractérise par l'observation des modalités formelles et informelles du processus entre les différents protagonistes du *jeu des acteurs* : techniciens, politiques, habitants participants, milieu associatif, *groupes moteurs*. L'approche de différents organes de l'*administration municipale* de la municipalité de Séville impliqués dans le processus invite à interroger les *cultures organisationnelles* en vigueur ainsi que leur propension au *changement socioculturel*, dans un contexte plus large d'étude des *cultures du travail*. La modernisation sous toutes ses formes, à tous les niveaux hiérarchiques, selon toutes les circulations de l'information : verticales, horizontales, tant son rôle dans le processus se révèle fondamental, constitue le point de départ du travail de recherche. Le modèle administratif de Séville fonctionne sur le principe de la spécialisation monofonctionnelle des activités, régit par une direction centrale.

Il existe également des formes davantage décentralisées qui fonctionnent sur le modèle d'une intervention sur un périmètre défini ou sur une mission publique qui se réalise à l'échelle de la ville. Par conséquent l'*administration municipale* de Séville voit coexister différents modes de *cultures organisationnelles*. Cette complexité dans l'organisation des services municipaux constitue une première menace pour l'établissement d'*orientations politiques intégrées*. Le personnel communal s'élève à 4223 personnes, dont 57 % appartiennent à la fonction publique, 17 % appartiennent aux catégories A et B et 83 % à la catégorie C. Les femmes représentent 32 %, et la tranche d'âge des 31-55 ans domine : 83 % du personnel⁴¹⁶.

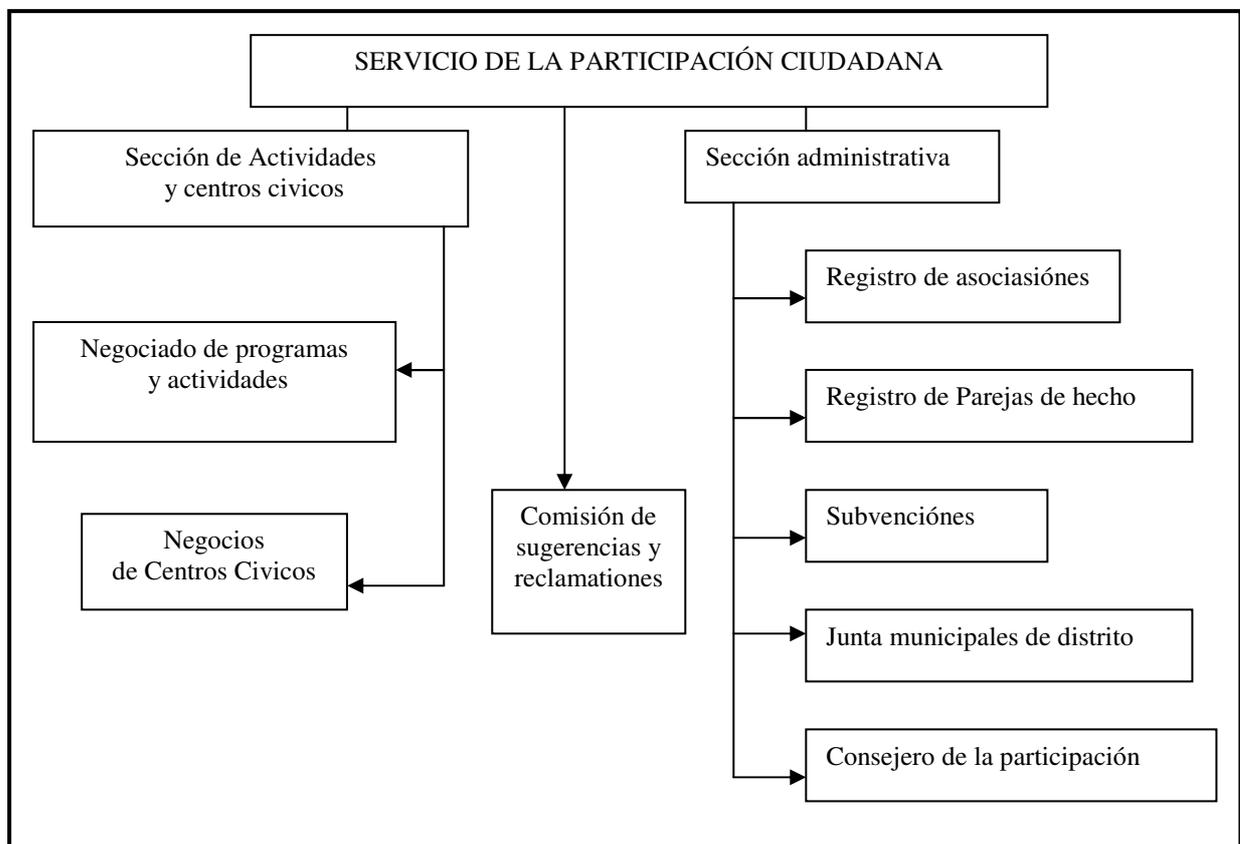
« En résumé, et sans que cela ne caractérise de manière absolue le modèle organisationnel de la municipalité sévillane comme un modèle classique bureaucratique, il convient de souligner l'importance de son profond disfonctionnement caractéristique des administrations publiques. »⁴¹⁷

Une des caractéristiques principales de cette organisation se révèle la distance considérable entre les entités directionnelles et les entités opérationnelles, ainsi que la fragmentation et l'inflation des niveaux intermédiaires. Les conséquences obèrent la circulation de l'information et rigidifient la structure dans sa gestion des programmes et des activités. Ceci semble correspondre au profil de la *Gerencia Municipal de Urbanismo*, (GMU). Pourtant la commission de suivi de l'urbanisme avec un fonctionnement régulier tout au long du processus, continue à solliciter quotidiennement ce service, malgré la technicité des échanges et la longueur des procédures. Par ailleurs l'Area de *Participación Ciudadana* qui se trouve

⁴¹⁶ MORENO NAVARO, I. et alii, 2005, p 152.

⁴¹⁷ MORENO NAVARO, I. et alii, 2005, p 153.

au cœur du processus, possède une structure bicéphale de gouvernance. Une première entité la *Gestion de Centros Cívicos Infraestructuras y Programas*, en charge de l'animation et une seconde la *Sección de Gestión Administrativa*, qui gère les subventions et les relations avec la population et l'information. Certaines fractions de cette seconde entité tendent à fonctionner de manière non coordonnée ce qui nuit à la planification intégrée. La *culture organisationnelle* de cette entité paraît si spécialisée que même les personnels de la première peinent à la partager, ce qui en définitive la déconnecte de l'ensemble de l'organisation. Cette diarchie favorise, pour les *centros cívicos*, la captation par les spécialistes de la participation et leur instrumentalisation, par une couverture médiatique unidirectionnelle, à des fins partisans. (Fig 15)



ORGANIGRAMME DU SERVICE DE LA PARTICIPATION CITOYENNE DE LA VILLE DE SEVILLE Fig. 14

Source P. DOUART d'après Ayuntamiento de Sevilla

L'introduction du modèle participatif dans des secteurs de l'*administration municipale* très spécialisés, de catégorie A, donc de l'encadrement en particulier dans les programmes urbanistiques, rencontre de nombreuses réticences. Le partage, ou la délégation d'une partie

de ses compétences à une partie de la population, même légitime, mais « non qualifiée » se vit comme une amputation de compétences professionnelles. Cette attitude rigide de *culture du travail*, rechigne face aux *changements socioculturels* inhérents au processus. Pour autant les techniciens et administratifs municipaux accueillent avec bienveillance certaines initiatives citoyennes qui se traduisent par une pression accrue sur les politiques et par conséquent, une réalisation plus rapide de mesures décidées par les conseils de district.

« *La projection et l'exécution des programmes urbanistiques, authentique nœud gordien de la politique municipale, est un exemple clair d'une entité soutenue par un nombre élevé d'experts en gestion financière, législation, architecture, ingénierie civile, où les budgets et les solutions citoyennes, recevaient traditionnellement, un accueil réticent* »⁴¹⁸

Il se peut que les mutations de l'*administration municipale*, sous la montée en puissance de la *participation* instillent les ferments innovants d'une *culture organisationnelle* différente et plus ouverte. Cependant de fortes résiliences au sein même de la structure, en particulier à ses échelons les plus élevés paraît incarner une *culture du travail* hiérarchisée et verticale fortement rétive au *changement socioculturel*. Dans le secteur de la *culture*, la primauté accordée au spectaculaire en matière de subventions, avec en toile de fond le clientélisme traditionnel, entre en contradiction avec les attendus de la *participation*. En revanche dans les domaines moins sensibles où la présence du tissu associatif s'inscrit dans la durée, l'introduction de la démarche participative s'avère moins conflictuelle. Les équipes techniques de la municipalité gagnent en qualité et en créativité dans leur travail en diversifiant leurs fonctions professionnelles. Le cas de la *Delegación de Participación ciudadana* révèle de profondes synergies entre les techniciens, la population et les politiques, qui débouchent sur des réalisations tangibles et renforcent la crédibilité d'ensemble du processus. Les changements initiés par le budget participatif modifient l'organisation notamment par l'introduction de réunions qui changent les rythmes de travail et qui exigent une forte implication des agents de la municipalité. Le budget participatif génère des dynamiques qui introduisent des bouleversements dans les *cultures organisationnelles* de l'*administration municipale*, en ce sens que les demandes citoyennes exigent des réponses qui ne peuvent provenir que de la coordination de plusieurs entités entre elles. Ce qui conduit à introduire de profonds changements dans la *culture du travail*. Cette adaptation aux échanges horizontaux, requiert un fonctionnement qui dépasse le champ clos du strict domaine de compétence. De la place que les techniciens municipaux à tous les échelons prendront dans le processus dépendra son inscription dans la durée, car au-delà d'avatars politiques et

⁴¹⁸ MORENO NAVARO, I. et alii, 2005, p 156-157.

d'inévitables arrières pensées, tout semble indiquer que l'expérience, si elle ne peut encore se voir qualifier d'irréversible, pose d'inéluctables jalons sur une voie vers une *autre cité*. Au départ du processus évolutif de *participation*, se pose la question primordiale de la continuité de cette démarche. C'est pourquoi à partir du concept fondateur de la *participación ciudadana*, un groupe de recherche-action : *Grupo de Seguimiento y Evaluacion*,⁴¹⁹ se constitue *ad-hoc* de juristes, de sociologues, de philosophes, de géographes. Il résulte d'un partenariat entre la municipalité de Séville et la *Aula de Derechos Humanos « Jose Carlos Mariategui »* de la *Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*, sous la responsabilité de *Joaquin Herrera Flores*,⁴²⁰ Professeur de l'Université. Ce groupe se donne pour mission l'évaluation du processus au long de l'année 2004-2005. Il se déroule selon trois axes : la transparence, l'information, la capacité technique et politique de la population. Il repose sur des indicateurs internationaux⁴²¹ et sur des critères établis avec la municipalité de Séville. La méthodologie entreprend une analyse du contexte sévillan, elle met en évidence les caractéristiques propres du processus, en regard d'un modèle développé au Brésil par l'Institut Polis de Sao Paulo en 2003 : *Logolink*. La mise en exergue de facteurs inhibant et de forces attractives conduit la recherche. Les axes thématiques : **l'information** : son accès, sa clarté, sa diffusion, la **délibération** : la pluralité, l'inclusion, la transférabilité, la **sensibilisation** : la détection, la gestion, le contrôle. La méthode recourt à l'observation participante, aux interviews semi directifs, en triangle, en présence du *groupe moteur*, des techniciens et de l'interviewer. Les conclusions pointent un certain nombre de lacunes dans la circulation de l'information, entre les entités en présence. L'instauration de médiateur dans les *centros cívicos* avec comme rôle de pallier ce travers, devrait permettre de le surmonter. Pour les options stratégiques futures, les recommandations se déclinent comme suit. Il semblerait judicieux d'adjoindre une personne spécialisée en *Recherche-Action-Participation*, dans chaque *centro cívico*, afin de soutenir le processus dans la continuité. Les relations entre ce profil et l'animateur socioculturel devraient permettre de dynamiser la circulation de l'information. Au fur et à mesure de sa structuration le processus tend à se complexifier et donc à devenir moins accessibles aux citoyens, alors que la municipalité veut les encourager à participer. La forte implication des groupes moteurs et leur proximité avec le mouvement des associations d'habitants éloignent *de facto* d'autres groupes de ces instances stratégiques. La solution pourrait venir d'une diversification des sensibilités représentées au sein des groupes moteurs,

⁴¹⁹ Grupo de Seguimiento y et Evaluacion : groupe de suivi et d'évaluation

⁴²⁰ HERRERA FLORES J., et alii, 2005, La democracia en proceso participativo : principios fundamentos y requisitos, pp 87-114, p 97. in AYUNTAMIENTO DE SEVILLA/CIMAS, 2005, la pedagogia.

⁴²¹ HERRERA FLORES J., 2005, in AYUNTAMIENTO DE SEVILLA/CIMAS, 2005, la pedagogia, p 100.

ainsi qu'une application de la discrimination positive en faveur de certains groupes minoritaires. La conséquence logique de la confusion des genres, se traduit par la perte de crédibilité des instances de participation au motif que les votes se régissent en dehors des instances au sein de groupes d'habitants fortement structurés. Il s'agit d'un écueil identifié de longue date et qui tient à la structuration politique voire partisane des associations d'habitants. Les délibérations au sein du processus se conduisent sous l'emprise de groupes constitués, les individus peinent à atteindre une légitimité et une représentativité que leur confère pourtant leur implication dans le débat. Il conviendrait de développer des processus alternatifs de délibération aux interlocuteurs traditionnels, où pourraient échanger, tant au niveau du district que du quartier, techniciens et individus. La participation des minorités : immigrés, minorités sexuelles, se révèle lacunaire, sans qu'une démarche en leur direction ne se dessine de la part des groupes moteurs. La mise en place de groupes de travail spécialisés sur les problématiques que rencontrent au quotidien ces minorités, pourrait ouvrir la voie à une implication plus forte. L'implication des jeunes entre 15 et 25 ans reste numériquement faible, bien que des groupes *ad hoc* existent déjà. Le poids de la sphère représentative reste par trop prégnant face à la lente affirmation de la sphère de la société civile. L'affirmation du concept de démocratie de proximité, devrait par la multiplication des lieux de débat réalisée en divisant les assemblées existantes, démultiplier la présence de la société civile dans le processus. Le déficit de formation dans la phase initiale, bénéficie d'abord à la fraction de la société civile apte à et en mesure de prendre part aux délibérations, au détriment d'une meilleure représentativité des échanges. La qualité de la relation entre le niveau représentatif et la société civile repose sur le niveau de formation de ces *acteurs*. L'apprentissage commun, l'intensité et la qualité des relations horizontales, devraient encourager les membres, jusqu'alors timorés de la société civile à s'approprier le processus. Il conviendrait également de mieux former aux méthodes de *Recherche-Action-Participation* les animateurs socioculturels, afin de générer des synergies avec les groupes moteurs d'une part et les individus d'autre part. La direction des flux d'information reste très majoritairement orientée verticalement de haut en bas, de l'administration au détriment d'une dynamique participative davantage horizontale, voire mieux *bottom-up*. La mise en place de dispositifs de formation crédibles et installés dans la durée pourrait se révéler indispensable, afin de rendre le processus irréversible. Le renforcement des échanges de niveau horizontal entre les techniciens et la population et au sein de la population pourrait, crédibiliser davantage le processus aux yeux de la population et favoriser, de par là, son implication. La reconnaissance de la diversité des habitants et des sensibilités, favoriserait leur identification avec le

processus et partant leur implication. La conclusion intermédiaire est que le processus participatif ne cesse ni ne s'arrête, mais s'inscrit dans la continuité au même sens que la jouissance inaliénable des droits de chacun au sein de la cité, peut s'établir comme suit.

« La création d'instruments et de méthodes d'évaluation de suivi et de monitoring pour réaliser les avancées et corriger les reculs du processus sur un mode transversal et horizontal. La gestion/action en synergie en chacun des milieux devra s'appuyer sur un modèle de communication qui recrée des rencontres de proximité ; c'est-à-dire un processus de socialisation où construire et expliciter les savoirs de tous ceux qui participent et les participants potentiels. Ce qui veut dire favoriser l'autonomie des interlocuteurs, la coresponsabilité horizontale et la réciprocité, ouverte par celle-ci dans le processus pour comprendre et échanger alternativement les rôles, pour transformer les structures de relations, ouvrant la participation aux exclus et dépendants, créant les conditions de l'irréversibilité du processus. »⁴²²

L'application du concept de participation à Séville repose sur une sociabilité et une culture d'association aux fondements religieux. L'environnement et la variété de la trame associative du *Casco Norte* de la ville de Séville, *système de formes* immatériel, s'intègre au sein de notre concept d'*espace-mémoire* ⁴²³. En effet, par son antériorité, puis par les transformations qu'il subit le système associatif et congréganiste du *Casco Norte*, à travers les mutations qu'il intègre, participe à cette recomposition de la *centralité* induite par les récentes recomposition territoriales qui découlent du processus complexe et multiscalaire de la *métropolisation*. Si nous caractérisons ce système de *formes immatérielles*, nous relevons tout d'abord, les *formes* verticales : de type clientéliste ou de patronage, puis leur aspect horizontal : pairie sous toutes ses *formes*, relations amicales, de voisinage, sans limite ni exclusive. Dans un second temps il est possible de la différencier par la fréquence de la survenue de leur pratique et de la mise en scène de leur ritualité : quotidienne, hebdomadaire, mensuelle, annuelle, exceptionnelle.

« Comme réalités sociales incarnées dans leurs sociétés, les associations reflètent et illustrent, aux vues des transformations économiques, sociales et politiques, expérimentées par elles, lesquelles déterminent les processus du changement, la décadence, la disparition et la surgescence de nouvelles formes d'association, selon les lieux et leurs caractéristiques spécifiques, en consonance avec les nouvelles conditions de la vie sociale. »⁴²⁴

La *société civile* intègre les décideurs économiques, les médias, et des personnes dont l'influence au sein de leur milieu professionnel confère une représentativité reconnue. La *participation citoyenne* va bien au-delà d'une instrumentalisation qu'en effectuent certains groupes minoritaires sans autre représentativité que celle qu'ils s'adjugent. De la sorte nous

⁴²² HERRERA FLORES J., 2005, p 113.

⁴²³ Voir la partie 1-2 L'espace-mémoire : lieu nodal et polysémique de l'identité méditerranéenne

⁴²⁴ CANTERO, P., A., ESCALERA, J., GARCIA DEL VILA, R., HERNANDEZ M., 1999, La ciudad silenciada, Vida social y Plan Urban en los barrios del Casco Antiguo de Sevilla, Area de Participacion Ciudadana, Ayuntamiento de Sevilla, 292 p, p 108.

ne concevons la *participation citoyenne* qu'à partir de sa propension à intégrer *a minima* dans toutes ses étapes la société civile, les associations existantes, investies de la légitimité que leur confère la pérennité de leur engagement et leur désintéressement au service du bien public. En ce sens, la conduite de toute *participation* citoyenne, qui ne prendrait pas en compte les relations formelles et informelles incarnées par les *formes* d'associations que la population se donne, non seulement pourrait se voir qualifier d'illégitime, mais également de dévoiement. Ainsi nous trouvons au sein du *Casco Norte*, des formes bien structurées autour de confréries à caractère religieux mais aussi des formes plus volatiles de sociabilité qui conviennent à une population plus jeune plus mobile. Les confréries et amicales représentent pour le *Casco Norte* de Séville la forme prédominante d'association. La modernisation accélérée depuis 1970 de la société Andalouse conduit à une lente déstructuration de son ancien *système de formes* de relations sociales.

« *La Hermandad de la Hiestia compte plus de trois milles membres (...)* »⁴²⁵

De manière classique, les *formes* traditionnelles se dissolvent, non sans résilience, s'adaptent et de nouvelles *formes* émergent en relation avec la modernisation, la circulation plus rapide de l'information, l'individualisme : la consommation de loisirs, la solidarité face aux effets délétères de la distension du lien social. Au cours des deux dernières décennies, les associations se sont multipliées elles poursuivent deux tendances : la diversification et la spécialisation. Le *Plan Urban*, recense entre janvier 1997 et décembre 1998, les associations représentées, au nombre de quarante-neuf qui figurent au sein du *Consejo Social*⁴²⁶. Pourtant le manque de clarté dans la conduite du *Plan Urban*, le faible niveau de confiance entre les *acteurs* du système ainsi que l'hétérogénéité des *acteurs*, vidèrent de sens cette entité aux intentions louables, mais aux objectifs par trop imprécis. Les associations les plus assidues se recrutent parmi celles qui quotidiennement effectuent un travail social de terrain au service des plus démunis. Dans le contexte sévillan, la qualité altérée de l'articulation entre le niveau institutionnel et le niveau de la participation citoyenne, nuit à l'émergence d'une *démocratie participative* digne de ce nom. Par exemple, la vitalité et la diversité de la vie associative du secteur *San Julian*, constituent un autre indice de son attractivité et du symbolisme qui se rattache à ce territoire unique. Quelle que soit la *forme* de sociabilité, sportive, culturelle, confraternelle, elle exprime une culture urbaine qui plonge ses racines dans le plus lointain passé. Elle indique un art consommé d'*habiter* sa ville, un profond sentiment d'appartenance

⁴²⁵ CANTERO, P.,A., ESCALERA, J., GARCIA DEL VILA, R., HERNANDEZ M., 1999, p 61.

Voir <http://www.hermandaddelahiniesta.org/>

⁴²⁶ CANTERO, P., A., ESCALERA, J., GARCIA DEL VILA, R., HERNANDEZ M., 1999, pp 114-115.

ainsi qu'une volonté commune de participer. Les relations réticulaires qui existent au sein de confréries, aussi bien qu'entre elles, leur confèrent un rôle structurant et englobant de l'identité du *Casco Norte*. Les confréries ou *Hermandades* possèdent un pouvoir d'intégration, peu commun, qui inclut un premier cercle d'habitants réguliers du quartier, mais aussi un second cercle de sévillans qui bien que n'habitent pas ou plus dans le quartier continuent quand même à en revendiquer une appartenance. Enfin un troisième cercle plus large qui englobe les sévillans fraternisant et les personnes venues de l'extérieur de la métropole ou de plus loin, mais qui cependant reconnaissent en cette confrérie une légitimité et une identité particulière. Les associations professionnelles spécialement celles de commerçants figurent également au rang des acteurs du système de la *participation*. Quelle que soit leur *forme* traditionnelle ou radicale, elles expriment une volonté de défense collective de leurs intérêts, pas nécessairement toujours concordants. Elles expriment également le malaise du petit commerce, face à la grande distribution et les difficultés inhérentes à toute rénovation lourde, comme la durée des travaux et la gêne occasionnée pour la clientèle régulière. Elles veillent à continuer à mériter la fidélité de leur clientèle, en lui garantissant qualité de service rendu et sécurité aux abords du marché. Les associations de résidents incarnent cette volonté de contribuer à la qualité de résidence et d'intervenir au besoin si elles estiment que cette dernière se dégrade ou ne correspond plus à l'idée qu'elles s'en font. L'exemple de *l'Asociación de vecinos de San Gil* créée en 1985 l'a été avec l'objectif prioritaire d'éradiquer le commerce de drogue du quartier, car perçu comme catalyseur des conduites déviantes au sein de l'espace public avec le cortège de désagréments et de découragements inhérents à ce scénario. Une initiative soutenue par les institutions *Ayuntamiento*, la Police, *Junta de Andalucía*. En 1992, l'association se pose en interlocuteur revendicatif auprès de la municipalité. L'ancrage territorial et l'ancienneté de résidence des membres lui ont permis de traverser des périodes d'incertitude. La force de cette organisation provient de l'implication de nombre de ses membres au sein d'autres groupements comme *la Hermandad de la Macarena*⁴²⁷, *la Hermandad de La Hiniesta*⁴²⁸, *la Hermandad del Resucitado*⁴²⁹. *La Casa del Pumarejo* abrite *l'asociación Casa del Pumarejo*, qui entend se poser en interlocuteur reconnu en face des institutions, dans un contexte de raréfaction du foncier disponible et de renchérissement de l'immobilier. Elle promeut depuis 2000 la *Plataforma del Pumarejo*. Une active vie associative gravite autour de ce lieu que les

⁴²⁷ <http://www.hermandadde lamacarena.es>

⁴²⁸ <http://www.hermandadde lahiniesta.org>

⁴²⁹ <http://www.resucitado.org/>

institutions peinent à admettre. Face à une telle mobilisation et grâce aux travaux de recherche historique et anthropologique de la *Plataforma por la Casa del Pumarejo*, la Communauté Autonome Andalouse, a déclaré la *Casa Palacio* bien d'intérêt culturel. En novembre 2007, la *Casa* existe encore, mais pour combien de temps ? La participation peut intégrer des acteurs plus jeunes et plus mobiles qui ne se reconnaissent pas dans les formes traditionnelles de sociabilité. Par exemple les jeunes militants alternatifs du Casco Norte se regroupent en un lieu indépendant et autogéré. De la même manière, depuis 2001, mais avec des *acteurs* plus jeunes, le *Centro Social Okupado y Autogestionado*, le CSOA, occupe un vaste quadrilatère entre la *Calle Patricio Saenz*, la *Calle Macarena*, la *Calle Aniceto Saenz* et la *Calle Antonio Saenz*, une alternative sociale en germe donne libre cours à une créativité politisée que l'on remarque sur les murs du *Casco Norte*. Le centre est évacué, par les force de l'ordre le 29 11 07⁴³⁰, pour autant l'activisme des *Okupas* ne tarit pas.

Conclusion

Nous avons indiqué les différents modes de régulation au sein du système des acteurs de Marseille, Thessalonique et Séville. Nous avons constaté que la prise en compte des attentes de la population se réalise difficilement, en raison d'une méthode de prise de décision verticale, de *type top/down*, qui ne laisse que peu de place à la *société civile* et aux citoyens. Pourtant il semble qu'une tendance se dessine, qui ambitionne de parfaire les modes de régulation des tensions. En effet, le système territorialisé des acteurs de la gouvernance, pourrait initier une véritable *géogouvernance* qui par le biais d'une *information/formation* des membres de la *société civile* et des citoyens, répondrait aux exigences d'un *renouvellement urbain durable*.

⁴³⁰ <http://www.diariodesevilla.es/especiales/Desalojo>

Conclusion

Nous avons présenté les processus de *renouvellement urbain* des centres anciens de la ville méditerranéenne en cours, dans les trois métropoles de Marseille, Thessalonique et Séville. Nous vu dans la littérature concernant le sujet, le contexte urbain des relations entre la métropole et son centre ancien, puis les phases de constitution de la *ressource patrimoniale*. Nous avons constaté que la *ressource latente* du territoire ne contribuait pas à la même hauteur au *renouvellement urbain*, selon les villes, les quartiers, les secteurs. Il nous semble donc qu'il faudrait établir une typologie de cette contribution. Nous avons également constaté à travers la même littérature que de puissants processus de différenciation spatiale conduisaient à une *gentrification* des centres historiques. Il paraît alors utile de mesurer l'intensité de ces processus pour mieux les appréhender. Nous avons étudié le système actuel des acteurs de la *gouvernance*, à Marseille Thessalonique et Séville. A ce propos, nous avons constaté de notables différences selon les métropoles, quant à la prise en compte des avis de la population. Il faudrait étudier de façon systématique les discours des acteurs et les comparer.

Pour conforter cette première approche et pour répondre aux hypothèses de la recherche, nous présentons une méthodologie qui permettra de vérifier ces éléments et de les comparer (Chapitre 3). Nous conduirons les expérimentations d'abord à Marseille (Chapitre 4), puis à Thessalonique (Chapitre 5) et enfin à Séville (Chapitre 7). Nous allons conduire une série d'enquêtes en deux temps. D'abord par la construction et l'administration d'un questionnaire de perception de la rénovation, auprès des habitants des quartiers du Panier, de Ano Poli, du *Casco Norte*.