

L'expérience collective du contrat de quartier



© Tyler Olson / Dreamstime

En six ans à Onex, les habitants ont proposé quarante projets pour améliorer la qualité de vie dans leur cité. Comment favoriser cette forme de démocratie participative ? Quel est le cadre qui encourage la mobilisation ?

Par **Emmanuel Blandenier**, responsable de l'équipe éducative du Service jeunesse et action communautaire de la Ville d'Onex

Les contrats de quartier se développent en Suisse romande depuis une dizaine d'années. Ils ont pour objectif d'améliorer la qualité de vie des habitants. Les premiers contrats de ce genre ont vu le jour dans les années nonante dans la région de Bruxelles-Capitale, issus des programmes de rénovation urbaine autrement dénommés « politique de la ville » selon les pays. L'objectif de ce type de politique publique est de répondre aux multiples enjeux des zones suburbaines. En Suisse romande, c'est la ville de Vernier qui, la première, a mis en place son contrat de quartier. Les éléments contenus dans cet article se rapportent au contrat de quartier de la ville d'Onex qui est, au même titre que la ville de Vernier, une commune suburbaine du canton de Genève. Mon travail de mémoire en action et politique sociale part de l'hypothèse que la participation ne se décrète pas. Pour articuler mon propos, je décris et analyse [1] les éléments et les conditions nécessaires à l'émergence d'une participation réellement accessible au plus grand nombre. Qu'est-ce qui permet la mobilisation et le partage de compétences ? Comment ne pas reproduire les mêmes dynamiques de pouvoir présentes dans les instances démocratiques classiques ?

Participation et démocratie

La participation est une notion qui émerge dans les années soixante avec les premières publications académiques (Arnstein, 1969) [2]. De nombreux auteurs, chercheurs, travailleurs de terrain ont proposé leurs regards sur cette question centrale de la vie en collectivité. Les expériences vont du travail social à la sociologie en passant par l'urbanisme, l'économie et le droit notamment. Loïc Blondiaux considère la démocratie participative comme un rhizome : « ...un objet dont on ne perçoit ni l'origine ni la finalité ». Ainsi, aujourd'hui, l'appel à la participation fait

largement consensus que ce soit dans la mise en place de politiques publiques, dans les techniques de management prônées dans certaines entreprises, dans les approches en travail social ou dans l'uberisation des services. La participation de l'individu est un mode opératoire largement diffusé dans les différentes strates de la vie en société. Cependant les intentions, les objectifs et les finalités recherchés par cette participation sont multiples : ils vont de la possibilité de participer à l'injonction voire l'obligation de participer, ils adoptent une approche « marchandisée » des rapports humains ou au contraire une approche qui tend à développer le pouvoir d'agir et les compétences des individus et des groupes.

Loin d'être un pléonasme, la démocratie participative cherche à se démarquer des autres formes de démocratie en proposant des modalités, des fonctionnements, des règles du jeu qui se distinguent de la démocratie représentative classique, comme le signale Marie-Hélène Bacqué dans son ouvrage sur les nombreux types de dispositif participatif. Précisons aussi que loin de rester uniquement dans le champ des publications académiques, la démocratie participative s'appuie sur des expériences innovantes qui articulent la théorie et la pratique.

Les contrats de quartier

Les contrats de quartier s'inscrivent dans ce champ. Ils proposent un rapport contractuel entre les instances de démocratie représentative et la population d'un quartier afin d'élaborer et de prendre les décisions en lien avec leur environnement de vie. Les modalités, les finalités, les fonctionnements et les moyens diffèrent d'un contrat de quartier à un autre. Il n'y a pas à ce jour de modélisation contraignante ni de typologie précise pour définir ce que doit être un contrat de quartier.

La ville d'Onex a conçu son contrat de quartier du haut vers le bas, soit des autorités vers la population. En modélisant une structure inspirée de Vernier, Onex s'inscrit dans la tradition instaurée en Belgique. Concrètement, le Contrat de quartier Onex-Cité dispose d'un budget annuel pour soutenir des projets. Ce montant est validé par le Conseil municipal chaque année. Le comité de pilotage est ensuite souverain dans l'utilisation de ces deniers publics. La délégation du pouvoir s'effectue dans un cadre défini avec la nécessité de rendre des comptes à la population et au Conseil municipal au moyen d'une assemblée générale annuelle.

Le dispositif comprend les instances suivantes :

- Un comité de pilotage (COFIL) qui a la responsabilité de gérer une enveloppe budgétaire mise à leur disposition pour le soutien de projets.
- Un groupe de suivi (GSP) qui tient le rôle de soutien aux porteurs de projets et de préparation des auditions auprès du COFIL.
- Des porteurs de projets qui doivent s'impliquer pour transformer leurs idées en réalisations.
- Un service communal en charge du fonctionnement de ce dispositif.

Ces acteurs principaux ont chacun des intérêts et des enjeux particuliers. C'est précisément le travail du professionnel de gérer ces attentes individuelles pour qu'émerge l'intérêt collectif et maintenir la mobilisation des participants.

Depuis six ans, le Contrat de quartier Onex-Cité a traité quarante projets. Ils sont obligatoirement situés sur le territoire de la ville, à but non lucratif et à destination de la collectivité. Ils doivent améliorer concrètement la qualité de vie du quartier. Ce dernier point est soigneusement évalué pour aboutir à la construction collective d'un intérêt général. Les projets retenus vont de l'aménagement urbain à la sécurisation des espaces de mobilité en passant par des propositions de services à la population tel qu'un espace d'échange de livres ou des ateliers informatiques. Le nombre de propositions déposées correspond à la moyenne observée dans les autres contrats de quartier romands.

Mais ces éléments constitutifs et quantitatifs ne disent rien sur l'essentiel. L'intérêt réside en effet dans le processus. En six ans d'existence, les participants se sont tout d'abord appuyés sur une modélisation du dispositif. Ils se sont ensuite approprié le sens de cet outil de démocratie participative. En développant une conscience critique, ils ont alors commencé à l'adapter à leur besoin. L'envie d'améliorer le fonctionnement a permis la construction d'une identité propre tout d'abord sur les éléments de communication en modifiant le logo et les flyers de présentation. Elle a ensuite abouti à la mise au point de nouveaux outils d'analyse pour assurer un meilleur accompagnement des porteurs de projet et éviter l'émergence d'attentes démesurées ou de frustration qui démobilisent et décrédibilisent l'offre de participation. Cela ne peut fonctionner que si des réalisations concrètes sont menées. Elles donnent non seulement une visibilité au contrat de quartier auprès de la population mais produisent également un sentiment de fierté et une valorisation du pouvoir d'agir.

La position des professionnel·le·s

En charge de la conduite et de la gestion du contrat de quartier, le Service jeunesse et action communautaire de la ville d'Onex adopte une approche en empowerment et en développement du pouvoir d'agir des individus et des groupes. La conduite du dispositif déplace l'enjeu politique vers un enjeu de politique sociale. L'objectif n'est plus uniquement la production de projet concret mais bien le chemin parcouru et l'importance du processus mis en place. Pris entre les enjeux parfois contradictoires de chacun des acteurs, le travailleur social doit s'appuyer sur des approches métiers qui fournissent une ligne éthique en garantissant une distribution du pouvoir et un accès élargi à la démocratie. Sans cette dimension, la proposition de démocratie participative n'amène rien d'innovant et peine à se distinguer de la démocratie classique. Il s'agit donc pour le professionnel, par sa position à la fois distanciée et impliquée, de concevoir des processus itératifs soutenus par des référentiels théoriques et de favoriser l'émergence d'une intelligence collective par un partage des compétences de tous les participants. C'est une manière éprouvée pour tenir une ligne cohérente et résister à l'instrumentalisation qu'il va forcément subir dans la mise en œuvre d'un contrat de quartier. Le professionnel doit traduire les intentions politiques, stimuler la participation, répondre aux attentes des différents acteurs tout en cadrant le fonctionnement et en évitant les malentendus et les frustrations qui démobilisent et mettent en péril l'idéal participatif.

Pas de modèle mais des points de vigilance

Un dispositif participatif doit ainsi s'inscrire en cohérence avec le contexte dans lequel il prend place. C'est pour cette raison qu'il est contreproductif d'élaborer un modèle type de contrat de quartier. La réussite actuelle du Contrat de quartier Onex-Cité résulte d'un équilibre fragile. Il tient tout d'abord par l'existence d'un appui politique fort sans lequel les craintes de remplacement de la démocratie représentative par la démocratie participative, principal frein à l'émergence de ce type de proposition, ne pourraient pas être dépassées. De plus, l'appui des exécutifs encourage l'adhésion des services communaux à cette nouvelle forme de sollicitation. La réalisation de la plupart des projets demande le soutien de l'administration et une culture de travail transversale entre les services, ce qui n'est pas dans les habitudes de la plupart des communes. L'articulation d'un dispositif participatif met une pression supplémentaire sur une administration qui fonctionne avec des budgets annuels souvent déterminés plus d'une année et demie à l'avance. Il s'agit donc de prévoir une marge de manœuvre pour permettre aux employés de répondre aux demandes des différents projets qui émergent.

La difficulté principale réside dans la coordination des différentes temporalités entre le temps politique, le temps de l'administration et le temps des citoyens. Il y a souvent des désynchronisations qui demandent soit un travail de communication et de pédagogie, soit un travail de coordination, voire de négociation. Et en tout temps, il est essentiel de donner une réponse claire et transparente aux différentes personnes impliquées afin de maintenir la mobilisation et de garantir un processus participatif cohérent.

Je conclurais mon propos par cette citation qui met en lumière les points de vigilance essentiels de toute proposition participative : « Pour susciter une demande de participation, l'offre doit donc faire la preuve de son intégrité et de son sérieux, car plus les individus sont confrontés à une offre de participation convaincante, plus ils se déclarent prêts à y prendre part. » (Neblo, 2010)

[1] Travail mené sous la direction du professeur Stéphane Rossini.

[2] Bibliographie sélective

- Arnstein, S. (1969). A ladder of Citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Bacqué, M.-H. (Dir.), Rey, H. & Sintomer, Y. (2005). *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris : La Découverte.
- Blondiaux L. (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie*. Paris : Seuil.
- Neblo, M., Esterling, K., Kenne, R., Lazer, D. & Sokhey, A. (2010). Who wants to deliberate and why ? *American Political Science Review*, 104 (3), 566-583.