HAL
open science

Démocratie et balançoires. Comparaison d'expériences participatives en Allemagne, France et Italie.

Elise Roche

To cite this version:

Elise Roche. Démocratie et balançoires. Comparaison d'expériences participatives en Allemagne, France et Italie.. Cahiers du Brésil Contemporain, 2009, 73/74, pp.283-307. halshs-01246494

HAL Id: halshs-01246494

https://shs.hal.science/halshs-01246494v1

Submitted on 28 Nov 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

DÉMOCRATIE ET BALANÇOIRES

COMPARAISON D'EXPÉRIENCES PARTICIPATIVES EN ALLEMAGNE, FRANCE ET ITALIE

Elise ROCHE*

Devant l'usage sans cesse plus répandu du terme démocratie participative, il semble utile de chercher à identifier les contours de ce concept : cela nous permettrait d'identifier ce qui est de l'ordre du glissement sémantique, amenant à appeler « participation » ce que quelques années plus tôt on qualifiait d' « auto-gestion » de « collectivisme », d' « auto-réhabilitation » et ce qui semble relever d'une réinterprétation ou d'une innovation par rapport à ces pratiques. Pour identifier davantage ce qui peut s'entendre par démocratie participative, il est également souhaitable d'en définir des modalités, compte-tenu que ce terme général recouvre une variété d'acceptions sur le terrain. L'objet de notre recherche sera donc d'examiner dans quelle mesure les expériences de démocratie participative peuvent être comparées au sein de contextes territoriaux différents. Cette analyse tendra à montrer que les expériences participatives des quartiers périphériques européens, bien que comparables et parfois très similaires empruntent à des référentiels politiques différents.

Les terrains de recherche sont tous trois européens, favorisant ainsi une entrée territoriale de la comparaison, dans un contexte culturel voisin.La diversité de ces expériences participatives est un héritage des structurations politiques des États concernés ; elle renvoie également aux différentes interprétations du cadre institutionnel européen selon les territoires.

---

* Doctorante, Centre de Recherches Historiques, laboratoire EHESS-CNRS (UMR 8558) Groupe de Géographie et d'Histoire des Territoires, de l'Environnement, sous la direction de Marie-Vic Ozouf-Marignier.

Cahiers du Brésil Contemporain, 2009, n° 73/74, p. 283-307

Les trois terrains suivants seront donc étudiés : le quartier de Kreuzberg à Berlin devenue la capitale de l'Allemagne réunifiée. Situé dans la zone du *Quartiersmangement*[1] « Zentrum Kreuzberg - Oranienstraße », il est connu pour ses luttes urbaines dans les années 1970-80[2] contre des procédures de rénovation urbaine : celles-ci sont à l'origine du concept de « rénovation douce ». Le quartier Santa Croce, dans la septième circonscription de Reggio Emilia : au cœur de la plaine du Pô, en Italie du Nord, Reggio Emilia bénéficie de l'influence de la très proche Bologne, ville historique de la participation aux projets urbains[3]. « Sémard », est un quartier de Saint-Denis, situé en périphérie de la capitale parisienne en France. Il fait partie de la démarche quartier intitulée « Sémard-Delaune-Guynemer », instance locale de démocratie participative. Saint-Denis se présente comme l'une des villes pionnières de la Politique de la Ville et des politiques de démocratie participative en France.

Un thème se prête particulièrement à la comparaison d'expériences participatives européennes: la participation à propos des enfants. Il s'agit ici d'un choix délibéré de s'intéresser à une thématique d'ordre social, plutôt qu'à des thématiques techniques ou urbanistiques plus souvent soumises à participation.

---

[1] Management de Quartier

[2] On peut dater de 1977 à 1984 l'ensemble du mouvement *Häuserkampf* (lutte pour les immeubles) selon Klitscher J., «Der Häuserkampf in Kreuzberg», pp 150-154 in *Geschichte und Geschichten*, Luisenstadt, Berlinische Monatsschrift Heft 6/2001, Berlin, in www.berlinische-monatsschrift.de http://www.berlinische-monatsschrift.de/bms/bmstxt01/0106gesc.htm

[3] Tanter A., 1979, *Conservation sociale et culturalisme, La restauration du centre historique de Bologne*, Thèse de doctorat, dir. Roncayolo M., EHESS, Etudes urbaines, Paris, 302 p.

CONTOURS ET CONTEXTE D'EXPÉRIENCES PARTICIPATIVES

Il convient de déterminer en premier lieu les contours de cette analyse, tant du point de vue linguistique que méthodologique, ainsi que le contexte des expériences étudiées.

Comparaison d'expériences participatives relatives aux enfants et l'espace public : les contours de l'analyse

Ce qu'on peut entendre par démocratie participative

« Participer » signifie prendre part, s'associer. Selon le Littré[4], « participer » recouvre autant : « avoir part à », « avoir une part morale dans », que « tenir de la nature de ». Il s'agit donc de s'associer, moralement, de faire partie mais aussi « tirer une part », découler de l'objet de la participation.

La « participation politique » a trait aux politiques publiques, aux relations du citoyen et de son gouvernement, au devenir de la « cité » dans son sens antique. Il s'agit donc de traiter du lien entre des citoyens d'un État (en y incluant également les personnes sans droit de vote) et les politiques publiques appliquées sur le territoire où ils vivent. Dans ce cadre, nous nous intéresserons aux expériences se déroulant dans un cadre démocratique, et ayant vocation à accroître le caractère démocratique de l'action publique, et ce, dans ses diverses échelles institutionnelles. Dans quelle mesure le gouvernement démocratique de la « cité » peut impliquer des formes diverses d'association des citoyens ? Cette diversité d'échelles des institutions concernées, comme la diversité des modalités de sens de la participation mentionnées plus haut mériteraient un article à eux seuls.

Cependant l'angle nous attachant ici est celui des expériences de démocratie participative sur le thème de l'enfance dans trois territoires différents : nous nous attacherons à des expériences consistant en une forme d'association à l'intérêt général et d'investissement personnel des citoyens pour le devenir de la « cité ». Cet investissement peut se concrétiser par une adhésion à des projets participatifs,

---

[4] Littré E., Beaujean A.(éd. Scientifique), 1990, *Dictionnaire de la langue française, Le Petit Littré, Abrégé du Dictionnaire de Littré*, éd. La librairie générale Française, coll. « La Pochothèque ; Classiques modernes », Paris

ayant souvent trait au développement local[5] ou par la présence dans des lieux d'échanges sur les principes directeurs de la politique de la cité. Dans cet article, on ne traitera pas de la forme élective, bien qu'elle soit la forme la plus évidente de participation des citoyens à la vie publique. En effet, les formes de participation étudiées relèveront d'un investissement sur des temps plus longs que l'élection, moment précis d'une institution ; ces modes de participation concerneront aussi directement des politiques publiques, alors que l'élection concerne les représentants.

Enfin, pour terminer ce préambule linguistique, le terme « démocratie participative » sera indistinctement employé dans cet article avec « participation » sans pour autant en être l'équivalent dans tous les contextes. En effet, une participation politique peut exister en l'absence de tout cadre démocratique. Dans cette analyse, c'est bien l'enjeu démocratique de cette participation, dans ce qu'elle implique de pouvoir partagé avec les citoyens, qui nous intéressera.

Les enfants : un catalyseur de participation

En approchant les terrains d'études européens cités, le thème de l'enfance est apparu à plusieurs reprises dans le cadre des projets participatifs recensés par les institutions en charge de la démocratie participative (Quartiermanagement, circonscription, démarche quartier). De plus, ce sujet semble être un « catalyseur » de participation, un sujet de préoccupation commun aux citoyens de ces trois quartiers. Cette participation « spontanée » différenciait ces projets d'une participation « sollicitée » par exemple sur des projets d'aménagement. Cet intérêt pour le thème de l'enfance concerne enfin différents aspects de cette thématique : la présence des enfants sur l'espace public, l'éducation et les structures d'accueil, les modes de garde, l'épanouissement individuel par le jeu…

Il peut sembler intéressant pour comparer des expériences de démocratie participative de considérer celles qui émanent d'une attente prioritaire des habitants. En effet, si l'on s'attache aux expériences qui se donnent à voir, ou encore aux obligations légales de dispositifs de concertation, le champ de la

[5]Le développement local découle du postulat que les ressources locales (sociales, financières, institutionnelles, sont primordiales pour les développement des territoires, pour permettre une amélioration qualitative tout autant que quantitative des conditions de vie.

démocratie participative semble rencontrer davantage celui de l'urbanisme que le champ social (éducation, santé, jeunesse…). Compte-tenu de leur ampleur, les projets urbains sont généralement soumis au débat public à l'initiative des institutions. Pour des raisons législatives, historiques, et de nécessités évaluatives des processus, les projets urbains semblent privilégiés pour développer des expériences participatives. Dès lors, la participation est suscitée plus que spontanée. À l'inverse, les thématiques sociales, quand elles parviennent à l'agenda participatif, semblent être portées par les habitants. Cette distance entre des préoccupations habitantes tournées vers les questions sociales (l'éducation de leur enfant, le budget consacré à leur logement…) et la proposition au débat public de questions prioritairement urbanistiques, nous ramène à la complexité du processus participatif. Il est plus simple de rendre un processus participatif visible, rentable et éventuellement efficient quand celui-ci a trait à des questions techniques sur le positionnement d'un feu rouge par exemple…).

La question de l'enfance est transversale et a trait à de nombreux aspects de la vie quotidienne au travers des projets proposés. Il semble en effet que des citoyens peu assidus des instances participatives sont amenés à se mobiliser sur la question des enfants comme s'ils représentaient un enjeu de représentation pour un quartier (qui ainsi s'occuperait bien de ses enfants et serait de là un « bon » quartier). La question des enfants renvoie transversalement à de nombreux pans de l'action publique : parmi ceux-ci les politiques d'aides sociales (l'insertion professionnelle des parents) ; les politiques de l'enfance bien sûr (modes de garde proposés pour les enfants) ; enfin l'urbanisme, via les conditions d'accueil des enfants sur l'espace public (espaces de jeux, mais aussi sécurisation des parcours piétons par exemple).

Via la question de l'enfance dans un quartier, c'est donc l'ensemble des facettes de la vie d'un quartier qui sont abordées, et à ce titre l'action publique dans ses diverses interventions.

Le choix de l'approche comparative

L'approche comparative est préférée en l'occurrence à une approche plus théorique, qui a parfois comme objectif de classer des types de démocratie participative. L'enjeu ne sera donc pas de hiérarchiser6 plusieurs types d'exercice de la démocratie participative, et ainsi d'établir des « modèles » ou une « typologie » mais bien de comparer trois expériences, suffisamment éloignées dans leurs approches pour fournir l'occasion d'une mise en regard, en détachant des lignes de force communes et des orientations éventuellement distinctes.

La comparaison internationale est privilégiée pour mettre en valeur le rôle des contextes nationaux, très différents dans ces trois pays, Allemagne, Italie et France. Ces trois pays du « Nord », membres de l'Union Européenne, frontaliers partagent de nombreux fragments d'histoire en commun. Leurs structures politiques présentent à ce titre des similitudes et des correspondances, tout en ayant emprunté des chemins différents qui alimenteront notre analyse du contexte de ces expériences participatives. En questionnant notre objet de recherche, la participation concernant les enfants, nous chercherons à analyser le dialogue qu'entretient chaque expérience participative avec la forme étatique de son territoire. Contrairement à un objectif souvent adopté par des recherches « appliquées », il ne s'agit pas ici de se prêter à une expérience de « benchmarking », de comparaison de bonnes pratiques. En effet, cette recherche est motivée par le souhait d'étudier, à objet comparable et contexte comparable[7], les variantes d'interprétation d'une même partition au sein de trois territoires européens. Ces expériences ne sont pas considérées comme « représentatives » et ont justement été choisies pour leurs caractéristiques propres, qui me semblent faire appel à des spécificités de leurs territoires.

---

[6] Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y., 2005, Gestion de proximité et démocratie représentative. Une perspective comparative, La Découverte, Paris, 314 p.

[7] Sur la vaste question de la « comparabilité » : nous nous limiterons ici à souligner que plusieurs éléments d'analyse sont communs aux trois contextes étudiés, et que leur comparabilité résulte en premier lieu de la question qui leur est posée.

Éléments locaux : Vélo, balançoires et médiation : éléments de participation

« A scuola in bicicletta » : un projet pour inciter les enfants à se rendre en vélo à l'école à Reggio Emilia

Le projet « *A scuola in bicicletta* » est le produit d'un groupe de travail portant sur la mobilité, réuni dans le cadre de l'Agenda 21 de la septième circonscription de Reggio Emilia[8], lancé en 2003. La commune de Reggio Emilia est en effet divisée en plusieurs circonscriptions : la septième se situe au Nord et comporte le quartier « Santa Croce » bordant les franges plus rurales de l'agglomération.

Réuni à l'initiative de la circonscription, ce groupe a fait état de différents problèmes relatifs à la mobilité dans son quartier : intensité du trafic routier, problèmes de stationnement, difficulté des parcours piétonniers et cyclables. Ces problèmes d'urbanisme étaient mis en relation avec des enjeux sociaux : la réduction des maladies cardio-vasculaires par la promotion des déplacements alternatifs à la voiture, la réduction des nuisances liées à l'automobile individuelle (pollution…), et la promotion d'un quartier avec une cohésion sociale, et non seulement un quartier périphérique traversé par un fort trafic automobile. Le constat était également fait de l'intensité des circulations automobiles liées aux déplacements des enfants et de leurs parents à l'école.

La rencontre de ces objectifs a fait naître le projet du *bici-bus*, et à moyen terme de « *a scuola in bici* ».

Étaient associés dans ce projet : une école[9], la circonscription VII, la Ville de Reggio Emilia (services en charge de la mobilité, de la planification urbaine, de l'Agenda 21). Sont présents au sein du groupe vecteur de la participation habitante :des représentants associatifs (des centres sociaux en particulier), un médecin, un représentant de l'école, une représentante de l'association pour la promotion de la bicyclette, des membres de la Ville, des conseillers de la circonscription, des conseils de quartier, un habitant… La fréquentation du

---

[8] Centro di ricerca focus lab, 2003, *Agenda 21 del Quartiere, Piano di Azione e progetti pilota per la VII circoscrizione*, Comune di Reggio Emilia, 17 p.

[9] L'école Balletti

groupe est en moyenne de vingt participants (sur 27 au départ) durant quatre rencontres principales recensées par la circonscription en 2003[10].

Le projet « a scuola in bici » émerge donc paradoxalement d'une participation très orientée sur le fait urbain et le caractère périphérique du quartier qui lui confère une circulation contraignante. Son objectif et sa mise en œuvre sont d'ordre social, même s'ils reposent sur des aménagements de pistes cyclables. En effet, il appartiendra par la suite aux enseignants et membres de la circonscription de développer auprès des enfants les déplacements de l'école au domicile en vélo. Le « *bici-bus* », aboutissement de ce projet, se concrétise par l'organisation d'une file d'enfants à bicyclettes, conduits par un adulte jusqu'à l'école. Cette expérimentation est actuellement mise en œuvre.

Dans cet exemple, ce sont des habitants qui sont à l'origine de l'approche choisie, via le support institutionnel qu'est l'agenda 21. La mise en œuvre du projet repose de manière transitoire sur les institutions, mais a vocation à confier aux familles la responsabilité de ce trajet, une fois sécurisé, aménagé, et les enfants familiarisés au trajet.

Traversées en sortie d'école sur une route nationale à Saint-Denis

Le quartier intitulé « Sémard-Delaune-Guynemer » par la terminologie municipale, mais appelé « Sémard » par ses habitants, est entouré de deux nationales. L'une mène à Pierrefitte, l'autre à Epinay-sur-Seine. Pour se rendre dans l'un des deux groupes scolaires du quartier (celui du Nord et celui du Sud), plusieurs enfants sont amenés à traverser ces voies rapides.

La rumeur du quartier veut que des enfants aient été accidentés sur ces voies. Cette « rumeur » revient périodiquement, sans que les statistiques du commissariat ou celles de la mairie ne rendent compte de tels événements. La traversée du Nord est sécurisée par une association, « Partenaires pour la ville », co-subventionnée par la Ville et la RATP pour des missions de médiation comme la sécurisation des traversées d'école.

L'absence de sécurisation « humaine » de la traversée Sud pose question aux habitants. Un pédibus, convoi collectif et piéton d'enfants guidés par un adulte

---

[10] et mentionnées dans Comune di Reggio Emilia, 2003, *Agenda 21 di quartiere, VII circoscrizione*, Piano d'azione e progetti pilota, Comune di Reggio Emilia, 24 p.

(avec un système de relais entre les parents) a été envisagé, sans suites, et ce, au regret de la municipalité qui y trouverait une solution « participative », sans frais, et auto-gérée par les habitants.

Plutôt que ce pédibus, un doublement de l'action de Partenaires pour la Ville est souhaité par les habitants. La difficulté consiste à cibler le lieu stratégique, quatre traversées pouvant être considérées comme dangereuses sur le chemin du retour des enfants par le Sud. D'emblée, le problème se pose en terme de pénurie de moyens : la traversée ne pourra être assurée partout, faute de fonds suffisants et la demande étant générale sur les autres écoles de la ville.

Cette demande est portée essentiellement par des habitants dont les logements sont séparés de l'école par la route nationale, et l'association de parents d'élèves, associés aux enseignantes de l'école en question. À un discours des habitants portant sur la sécurité des enfants se superpose un dénigrement des pratiques des automobilistes qui rouleraient trop vite et ne respecteraient pas le feu rouge, du comportement inconsidéré de certains piétons (traversées intempestives), et enfin sur l'accès à l'emploi. En effet, la porteuse la plus dynamique de cette requête habitante, sans emploi, dit ne pas envisager de chercher un emploi dès lors que ses enfants seraient susceptibles de traverser cette voie seuls, les jours où elle travaille.

La demande de mettre en place une traversée sécurisée se manifeste à plusieurs occasions: de manière informelle, lors des rencontres avec les élus, à l'occasion des démarches quartiers (réunions publiques en présence des élus) relatives au budget municipal de l'année suivante, au cours des rencontres de l'association de parents d'élèves avec le service de la Ville en charge des écoles (ces rencontres portant initialement sur la question de la présence de porc dans les plats servis à la cantine). Ici, le débat public porte donc sur la mise à disposition (ou non) d'un service par une institution, suite à diverses opérations de lobbying par les parents concernés.

Spielplatzpflege im Zentrum Kreuzberg

À Kreuzberg, la question de la présence des jeunes et des enfants sur l'espace public se pose du fait d'une forte natalité et d'une proportion importante de jeunes dans la population du quartier[11]. D'après les salariés du Quartiersmanagement, la structure animant la participation, beaucoup de familles n'ont pas les conditions d'habitat nécessaires pour que leurs enfants restent à la maison en journée. Beaucoup d'enfants jouent donc sur l'espace public, ce qui amène ici aussi la préoccupation de leur cohabitation avec le trafic routier intense. Les membres du management de quartier relèvent également que l'usage fréquent de drogues sur l'espace public du quartier pose la question de la présence des enfants à proximité.

Kreuzberg est un quartier d'habitat ancien, au cœur d'axes routiers importants et anciennement coupé par le mur de Berlin. Dans le cadre du programme intitulé « *Soziale Stadt* »(Ville sociale), le management de quartier « Zentrum Kreuzberg – Oranien Straße » participe à une remise en état des terrains de jeux existants dans les îlots d'habitation.

Le management de quartier est composé d'acteurs salariés par le programme *Soziale Stadt*. Il anime un collectif d'habitants, composé d'acteurs associatifs ou institutionnels porteurs de projets, et d'individuels identifiés par tirage au sort (représentant 51 % du collectif)[12]. La rénovation d'aires de jeu revient à trois

---

[11] 33,2 % d'habitants ont moins de 18 ans dans le quartier de Kottbusser Tor (inclus dans le management de quartier Zentrum Kreuzberg Oranien Straße aujourd'hui), chiffres cités de StaLa, état au 31.12.2000, dans Beer I., Musch R., 2002, Stadtteile mit besonderem entwickungsbedarf – die soziale Stadt. Modellgebiet Kottbusser Tor, Berlin, Kreuzberg, endbericht im Rahmen der PvO, 176 p.

[12] Une enveloppe, attribuée à chacun des territoires identifiés par le programme Ville Sociale, fait l'objet d'arbitrages par ce collectif suite aux demandes et aux projets portés par le quartier : le montant global en est de 15.000 euros (en 2002) et le fonds par projet ne peut dépasser les 1.500 euros. Cela s'ajoute au budget de fonctionnement du management de quartier. Il est à noter que sur 88 projets analysés, classés par objectifs, 14 d'entre eux concernent la création d'infrastructures adaptées pour les habitants, et 39 à l'amélioration du cadre de vie (ces projets pouvant être semblables). Par conséquent, les projets en direction des enfants s'inscrivent au sein des objectifs majoritairement soutenus.

reprises dans les projets portés par le management de quartier jusqu'en 2002[13]. Parmi ceux-ci se trouve celui de Zentrum Kreuzberg qui désigne un groupe de bâtiments en particulier. La remise en état des aires de jeux a ainsi consisté dans la réfection des filets de cages de foot ou l'installation de nouveaux jeux. L'objectif était d'offrir aux enfants du quartier des espaces valorisés, à l'écart des axes routiers pour leur permettre de se retrouver autour du jeu.

La question de la présence des enfants sur l'espace public a dans ce cas été soulevée à l'origine par ce collectif « mixte », partageant associatifs, administratifs et habitants. Elle trouve une réponse via une mise en œuvre concrète, modeste, de la remise en état de ces espaces pour les enfants. La résolution passe donc par un aménagement, mais celle-ci repose sur un fond géré par le management de quartier, attribué sous contrôle des avis des habitants du quartier.

UNE PARTITION COMMUNE AUX TROIS TERRITOIRES

Outre leur thématique commune autour de l'enfance, ces exemples de projets participatifs ont des contextes territoriaux, institutionnels et financiers communs.

Le contexte de quartiers « périphériques »

Ces quartiers, Kreuzberg, Santa Croce et Sémard, ont en commun d'être périphériques à plusieurs titres. Le caractère périphérique ne repose pas seulement sur la position géographique d'un territoire mais aussi sur son intégration à la ville, sa composition sociale vis-à-vis des autres quartiers, ainsi que sur les fonctionnalités qu'il accueille, en se référant à l'ouvrage d'Hervé Vieillard-Baron[14] sur les banlieues en France et dans le monde.

---

[13] Elle n'est en revanche plus présente dans la liste des projets du management de quartier en 2008.

[14] Vieillard-Baron H., 2001, Les banlieues, des singularités françaises aux réalités mondiales, Hachette, Paris, 287 p.

Des quartiers ayant connu des restructurations urbaines importantes liées à leur caractère périphérique

Ces trois quartiers ont fait l'objet de restructurations urbaines importantes.

Kreuzberg est un quartier qui apparaît central sur l'actuelle carte de Berlin mais il s'y trouvait le mur de la douane, marqueur du passage dans les faubourgs. De plus, ce quartier a été traversé de 1961 à 1989[15] par le mur de Berlin qui le coupait en deux, faisant de Kreuzberg un quartier limitrophe de Berlin-Ouest. Dans les années 1970, un projet de restructuration urbaine a grandement transformé l'habitat du sud du quartier, remplaçant la trame urbaine ancienne (les *Mietkasernen*) par des bâtiments massifs, dont le plus connu borde la station de métro Kottbusser Tor en sectionnant les rues voisines, le Neue Kreuzberg Zentrum. Cette opération de rénovation lourde n'a pris fin qu'à la suite de la mobilisation des habitants du quartier, défavorables à la démolition de leur habitat ancien. Ce contraste urbain marque profondément le quartier, découpé par les barres d'habitations et le tracé du métro aérien.

Santa Croce est un quartier de front urbain[16]. Il accueille les différents équipements rejetés par le centre reggien pour leur consommation d'espace où pour les nuisances qui y sont liées : s'y trouvent ainsi, au-delà de la voie de chemin de fer qui trace la limite avec le centre-ville, les usines « Reggianne », le terrain de sport, les voies rapides, le pôle intermodal (gare routière accolée à la gare ferroviaire et à un vaste parking), le cinéma multiplex… La ville y gagne peu à peu sur l'espace rural alentour, qui fait encore partie de la septième circonscription. Espace de transition entre la ville en cours d'extension et l'espace rural, ce territoire a muté très rapidement durant les cinquante dernières années, passant d'un quartier composé d'une usine et de rares habitations ouvrières entourées de terres cultivées à un quartier peuplé, ponctué d'équipements dont le rayonnement est à l'échelle de l'agglomération (le cinéma multiplex…)

Le quartier Sémard est situé en limite nord-ouest de Saint-Denis. Bien qu'encore au cœur de l'agglomération, sa position périphérique par rapport au centre-ville se ressent dans sa composition urbaine : bordé par une voie ferrée, on

---

[15] 13 août 1961 au 9 novembre 1989

[16] Canovi, A., Mietto, M., Ruggerini M.G., 1990, *Nascita di una città : il territorio di Santa Croce : la storia, la memoria, le reggiane*, Angeli, Milano, 214 p.

y trouve les mêmes équipements consommateurs d'espaces et potentiellement producteurs de nuisance qu'à Kreuzberg ou Santa Croce : le stade municipal et son complexe sportif, deux routes nationales, un dépôt de bus et des constructions qui ont succédé aux espaces laissés par les champs. L'essentiel de l'habitat est postérieur à la seconde guerre mondiale, représentatif de l'architecture de logements sociaux des années 1960 et 1970[17], sous forme de barres d'habitation. La toponymie rappelle le statut de front de cette zone : elle se situe en effet autour du « barrage », aujourd'hui devenu carrefour, mais auparavant zone de ban et fort militaire.

D'anciens quartiers ouvriers en mutation suite à la crise

Ces trois quartiers ont accueilli des populations qui travaillaient dans les usines, souvent situées à proximité, en lien avec leur situation périphérique desservie par le chemin de fer et assurant l'interface avec l'extérieur de l'agglomération. À ce titre, il s'agit de quartiers populaires depuis leur création. Suite à différentes mutations et notamment les crises économiques des années 1970, ces usines ont été fermées. Néanmoins, les quartiers ouvriers d'où provenait leur main d'œuvre sont restés des quartiers populaires, accueillant des populations migrantes employées pour les postes peu rémunérés. Parmi les habitants des trois quartiers d'étude, on note en effet une part importante de population étrangère, de jeunes et de personnes en situation de précarité : 55,2 % de détenteur d'un passeport étranger à Kottbusser Tor, 16,6 % population étrangère sans la Circonscription VII; 28,7 % à Sémard, 33,2 % à Kottbusser Tor et 20,1 % d'habitants de la Circonscription VII ont entre 0 et 18 ans ; 23,1 % d'habitants à Kottbusser Tor, 20,9 % à Sémard sont chômeurs[18].

---

[17] les bâtiments les plus notables sont l'œuvre de l'architecte Jean Lurçat dont certaines bâtiments de logements sociaux sont désormais classées.

[18] Statistiques issues de :

- pour Sémard-Delaune-Guynemer : INSEE, 12 juin 2003 reprise dans Ville de Saint Denis, Secteur des Etudes locales, septembre 2003, *Comparatif socio-démographique des 14 territoires « Démarches Quartier »*, Saint-Denis, 62 p. ;
- pour Circ VII, où se trouve Santa Croce : Iori V., Guarniero B., 2004, « *Strumenti* » n°10, *Conoscere le circoscrizione*, Popolazione, famiglie e servizi, Comune di Reggio Emilia, Osservatorio Permanenete sulle famiglie, La Pieve Poligrafica Editore, Villa

Ces quartiers peuvent donc être qualifiés de « socialement périphériques ». Entendu d'un point de vue social, les populations qui vivent hors des « centres », des pôles de développement, peuvent se trouver marginalisées pour certains aspects de leur vie (précarité, accès plus difficile à l'emploi, discrimination liée à une nationalité ou des origines étrangères, moindre accès aux transports publics plus coûteux et moins efficaces que dans les centres…).

À Santa Croce, le quartier ouvrier a bénéficié du glissement toponymique du quartier voisin, plus central, qui abritait les « voleurs de poules » selon la rumeur locale. À Kreuzberg, le quartier est connu pour sa population migrante (historiquement en lien avec les industries voisines), et également sa population marginalisée, notamment les toxicomanes. Enfin, dans le quartier Sémard, la typologie des logements très petits et vieillissants a fait de ce quartier l'un des plus accessibles du parc social de la ville. Les logements vacants ont donc été attribués aux ménages à plus faibles revenus (dont font souvent partie les familles monoparentales) en plus des retraités (souvent anciens ouvriers ou employés) déjà présents dans le quartier.

Les exemples d'expériences participatives étudiés ici sont en relation avec ce qui compose le caractère périphérique de leur territoire, à savoir leur urbanisme et leur composition sociologique. La composition urbaine est caractérisée par des espaces subissant des contraintes importantes (parc ancien de logement à Sémard et Kreuzberg, voies rapides et peu cyclables à Sémard et Santa Croce par exemple). La composition sociologique de ces quartiers périphériques est la suivante : une population jeune importante (induisant de nombreux déplacements domicile-école), des habitants confrontés à la précarité (et la nécessaire autonomie des enfants en conséquence si les parents travaillent, puisqu'ils ne disposent généralement pas d'un mode de garde privé comme une nourrice) ou à des conditions d'habitat offrant peu d'espace par habitant (d'où la nécessité pour les enfants d'avoir des espaces qui leur sont destinés hors de leur logement). La thématique de l'enfance, file rouge de ces expériences participatives, a donc trait

---

Verucchio, 175 p. ainsi que Comune di Reggio Emilia, Dati Statistici, Circoscrizione VII, 31-12-07, 2p.

- pour Kottbusser Tor, qui représente une partie du territoire du Management de Quartier : chiffres cités de StaLa, état au 31.12.2000, dans Beer I., Musch R., 2002, *Stadtteile mit besonderem entwickungsbedarf – die soziale Stadt. Modellgebiet Kottbusser Tor*, Berlin, Kreuzberg, endbericht im Rahmen der PvO, 176 p.

dans ces trois exemples au caractère périphérique du quartier (sous ses formes diverses).

Un historique de la participation comparable sur une trentaine d'années

Ces trois quartiers sont également comparables sous l'angle des mobilisations habitantes qui les ont animés, dans une moindre mesure à Saint-Denis. Kreuzberg, comme indiqué plus haut, a été le théâtre d'une mobilisation habitante pour la conservation du patrimoine bâti : celle-ci a débouché sur des affrontements avec les forces de l'ordre et a connu une renommée européenne dans les années 1970. Les habitants ont entrepris de réhabiliter les immeubles selon leurs propres critères d'amélioration : cela répond à l'objectif du Sénat de Berlin de rénover le quartier en évitant la destruction des bâtiments.

Des mobilisations ouvrières ont rendu Reggio Emilia célèbre dans toute l'Italie au moment des premières menaces de fermeture des usines Reggianne. En outre, l'UDI (*Unione delle Donne italiane*), union des femmes italiennes, (une association apparentée au parti communiste) comptait beaucoup d'adhérentes au sortir de la guerre, et a constitué le fer de lance d'une bataille en faveur des équipements pour les enfants (crèches…). L'existence de « Reggio Children », situé dans un ancien bâtiment des Reggianne, est aujourd'hui une trace de cet intérêt participatif ancien pour les politiques juvéniles. Santa Croce se trouve au sein de la septième circonscription, institution héritée des comités de quartier. Ces comités de quartier sont nés à Bologne, suite à une mobilisation habitante importante dans le cadre de la rénovation du centre-ville. Ces comités de quartier sont désormais passés dans la législation sous la forme des circonscriptions.

Saint-Denis est une ville ouvrière de longue date, marquée par les combats syndicaux. Elle est également reconnue depuis une vingtaine d'année pour être l'une des premières collectivités à avoir valorisé une politique de démocratie participative. Celle-ci s'est développée de manière prioritaire dans les quartiers périphériques d'habitat social (Cosmonautes, Franc-Moisin), dans le contexte de projets de restructuration urbaine. La montée des votes d'extrême droite d'une part et le risque d'éloignement croissant des élus vis-à-vis de leurs administrés lié à l'affaiblissement des structures militantes traditionnelles (syndicat, parti…) d'autre part, ont donné naissance à cette politique qui vise à donner plus d'accès à la décision aux populations peu représentées politiquement. Cette politique a

donné naissance aux « Démarches quartiers » qui maillent aujourd'hui le territoire de Saint-Denis : c'est d'après ce découpage en quartiers qu'est défini le périmètre de Sémard qui fait l'objet de notre étude.

Ces trois quartiers sont donc historiquement marqués par la participation des habitants aux politiques publiques, sous des formes et à des titres divers. Par conséquent, chaque expérience décrite plus haut s'inscrit dans un contexte participatif spécifique à chaque territoire, mais qui valorise de longue date la participation.

L'existence de programmes de financements tournés vers la participation habitante

Dans ces trois villes, des programmes de financement sont à l'œuvre pour soutenir des initiatives avec une composante participative.

Ainsi, le quartier de Kreuzberg fait partie du *Quartiersmanagement* Zentrum Kreuzberg - Oranienstraße , structure administrative porteuse des démarches participative. Elle est née du programme *Soziale Stadt*, qui vise spécifiquement les quartiers en difficulté, en cours de ségrégation vis-à-vis de leur entourage urbain. Ce programme promeut une intervention sur des quartiers ciblés ; il est présent sur tout le territoire fédéral. Cette intervention se traduit d'abord financièrement, via des sommes importantes allouées à la structure management de quartier employée par le « sénat », l'assemblée du *Land*. Cette structure a pour mission d'allouer ces fonds selon une procédure participative. En outre, ce quartier est éligible à des fonds européens alloués aux zones d'industrie en inactivité (Objectif 2 selon la terminologie de l'Union Européenne).

À Santa Croce, les initiatives sont liées aux programmes européens : ainsi, l'agenda 21 est une procédure européenne visant à promouvoir le développement durable sous des angles variés, dont le développement local fait partie. Ainsi, les projets étudiés précédemment ont émergé dans le cadre d'un agenda 21 de quartier. Les agendas 21 ont pour principe de requérir une participation habitante. Enfin, Reggio est également éligible aux fonds européens de l'Objectif 2.

Sémard est inclus dans le zonage prioritaire de la Politique de la Ville. Ce programme cible en France les quartiers les plus en difficulté au regard de plusieurs indicateurs comme le taux de chômage, le taux d'habitants de moins de 25 ans, l'existence d'un projet de rénovation urbaine. En outre, il est également

dans une zone éligible à l'Objectif 2. À ce titre, des financements de l'État peuvent soutenir des projets associatifs sur des critères d'innovation s'ils s'inscrivent dans certains objectifs. Ainsi, la participation des habitants est une clause pour l'élaboration des « contrats urbains de cohésion sociale », qui contractualisent ces financements à parité avec les collectivités. . De fait, le financement de l'association Partenaires pour la ville fait l'objet d'un soutien au titre de la Politique de la Ville.

Ces exemples de participation politique ont donc en commun leur objet et leur contexte de développement. Comment expliquer dès lors qu'ils se déroulent néanmoins différemment : les uns au travers du débat, les autres par une action directe sur leur environnement ? Ces différences de concrétisation portent-elles pour autant des valeurs de démocratisation différentes au sens où l'entend Jacques Rancière[19] ?

BALANÇOIRE, VÉLO ET MÉDIATION : TROIS INTERPRÉTATIONS DE LA PARTICIPATION HABITANTE

Ces exemples de participation politique, bien que choisis pour leur thématique similaire et la comparabilité de leurs terrains d'expression, peuvent également frapper par la diversité de leur nature. Dès lors, comment aborder cette diversité d'objets participatifs ?

Une structuration variable de la conception et de la structuration de l'État : État central, provincia, Land

La participation politique est en rapport avec un contexte politique et institutionnel, y compris quand elle est relative à des objets locaux. Ce contexte est notablement différent dans les trois États étudiés ici bien qu'ils appartiennent à l'Union européenne. Une première approche pourrait les qualifier selon une échelle du plus au moins centralisé : la France, l'Italie, l'Allemagne. Cependant, l'analyse de leur structuration fait ressortir des différences plus nuancées.

En effet, la France a effectivement une histoire centralisatrice, avec un État

---

[19] la « démocratisation » est entendue ici au sens soulevé et intérrogé par Jacques Rancière dans Rancière, J., 2005, *La Haine de la démocratie*, La Fabrique éditions, Paris, 106 p.

qui a structuré au cours de son histoire de nombreux pans de la vie publique : les voies, le système scolaire, la langue, la législation… Cette histoire centralisatrice peut remonter aux Lumières, dans les limites proches de celles de la France actuelle. Depuis les années 1980 néanmoins, une phase de décentralisation a été amorcée[20] : les champs de compétence des collectivités territoriales se sont étendus, ainsi que leurs moyens d'action : une diversité de modes d'action s'est alors développée à l'échelon local. La participation politique en France prend corps dans ce contexte où la décision politique et la vie publique est quasiment un monopole d'État (local ou central). Le législateur tente progressivement d'insérer la démocratie participative dans les textes, sans que soit réellement reconnues des expériences auto-gestionnaires passées. La participation peut donc difficilement se faire « avec » compte-tenu de l'inégalité des forces en présence : elle se fait « pour » obtenir, ou « contre » des directives contraires à ses attentes, comme dans l'exemple présenté à Sémard.

L'Italie a une unité nationale plus récente, datant réellement du XIXe siècle. Cette unité rassemble des anciens royaumes, des États pontificaux, des Républiques, et des villes de l'ancienne ligue Lombarde. La législation y est de fait multiple : selon la constitution actuelle, les provinces, les régions et les communes ont compétence à légiférer ainsi que l'État, chacun dans des domaines attitrés. La vie politique s'organise donc différemment de la France où chaque échelon ne dispose pas ainsi de la possibilité de légiférer. Une étude des échelles d'appartenance citée par Dominique Rivière a fait apparaître que les Italiens sont très attachés à l'échelon provincial, porteur d'identité sur le plan culturel (linguistique notamment)[21]. La participation politique en Italie se développe donc dans un contexte où l'action publique n'est pas le monopole de l'État sous ses différents échelons institutionnels : les « cercles » associatifs, les paroisses, associations, syndicats, partis, remplissent encore aujourd'hui un rôle essentiel dans la vie publique, bien plus que dans le cas de la France. Le morcellement de la décision politique implique également sa diversité territoriale et s'accompagne d'une relative absence de l'État central du point de vue des services publics.

---

[20] cf la transformation du statut des régions en 1982 : elles deviennent alors des collectivités territoriales et ne sont plus des services déconcentrés

[21] Rivière D., 2004, L'Italie, des régions à l'Europe, Armand Colin, collection U, Paris, 252 p.

La structuration allemande est également décentralisée. À l'inverse d'une structuration institutionnelle morcelée en Italie, avec des législations superposées, le modèle allemand repose davantage sur une forte prédominance des *Länder* et un rôle très ciblé de l'État central. Cette place particulière de l'État central est bien sûr à mettre en rapport avec la persistance au cours de l'histoire du rôle des princes allemands, malgré la constitution du Saint-Empire ou de diverses alliances territoriales, y compris le *Reich* (l'empire) au XIXe siècle, mais également avec la partition de l'État allemand durant la deuxième moitié du XXe siècle et avec une identité nationale fortement marquée par les conséquences de la seconde guerre mondiale. Les rapports entre autorité locale et ensemble national ont fait l'objet d'ajustements progressifs. Dans le contexte du *Land* de Berlin, où la ville et le *Land* ont le même territoire, la participation politique se déroule au travers de la collaboration entre le Bezirk (quartier de la ville) et le *Land*. Sa faillite économique donne un rôle spécifique à la participation : elle pallie le manque de moyens autant qu'elle contribue à construire des réponses avec l'institution.

Cette diversité de la structuration politique de chacun de ces États impacte les modalités des expériences participatives dont il est ici question. En effet, pour chacune d'elle, la participation habitante influe sur l'action publique locale, sous des formes propres à l'Italie, l'Allemagne, la France. Cependant, toutes ces expériences sont traversées par l'expérience commune de la communauté européenne, via des financements (les fonds destinés aux zones prioritaires comme les fonds FEDER ou FSE, participant aux programmes de la Politique de la Ville ou de Soziale Stadt), via des procédures (celle de l'Agenda 21, du Contrat Urbain de Cohésion Sociale, la répartition par objectifs prioritaires dans le document d'orientation du management de quartier), ou encore via un vocabulaire commun (gouvernance, management, développement durable…). Dès lors, la diversité des expériences participatives relative aux territoires est en tension avec leur commune appartenance à l'Union européenne, promotrice à titre divers (financier, politique…) de la démocratie participative.

La gestion de la crise par les États

L'un des buts de la démocratie participative est d'améliorer les politiques publiques. Cet objectif est porté par des États qui ont moins de capacité à mener leur politique que durant les Trente glorieuses, période où la croissance économique se conjuguait à une plus grande indépendance politico-économique

des États de l'ensemble géographique européen précédant la construction de l'Europe de Maastricht. Ces États se sont trouvés « piégés » par l'importance de leur rôle dans la vie publique face aux difficultés rencontrées par la société dans le contexte de crises économiques durables. Dès lors, l'amélioration des politiques publiques est souvent entendue comme la nécessité de maîtriser voire réduire les moyens en étant plus précis dans leur allocation. Les principes de bonne gouvernance et d'évaluation président à cette volonté de faire « au plus juste »..

Outre la poursuite d'idéaux démocratiques, le développement des pratiques participatives rencontre donc des motivations de « bonne » gestion de moyens en réduction. Cette gestion de la pénurie se concrétise dans les faits au travers d'une approche différentiée des problématiques d'ordre urbain et d'ordre social. En effet, dans les trois exemples européens étudiés, une phase de transformation urbaine lourde est à l'œuvre : il s'agit des programmes ANRU de rénovation de quartiers de logements sociaux en France, de la réalisation de la TAV (*Treno ad altà velocità,* train à grande vitesse) en Italie, ou des aménagements liés à la réunification de Berlin (Potsdamer Platz). Ces trois pays européens donnent à voir un paysage urbain en grande mutation tandis que les investissements en matière sociale ne semblent pas connaître la même progression. Dans le cas français, il est notable que les financements de la Politique de la Ville pour les associations, qui accompagnant ordinairement les programmes de rénovation, ont été réduits et parcellisés[22] au profit des financements portant sur les projets urbains. Dans le cas de Santa Croce, les avancées en matière de développement social reposent en grande partie sur les projets de la circonscription, pourtant bénéficiaire d'un faible budget.

Deux interprétations peuvent éclairer ce phénomène. Les domaines « évaluables » (au sens de quantifiables sur le plan de leurs résultats) sont privilégiés pour l'allocation de moyens. Le domaine social donne des résultats sur du plus long terme et est davantage sujet à l'expérimentation. Se prêtant moins à l'évaluation à court terme, il se trouve dès lors moins privilégié.

Par ailleurs, le domaine social est considéré comme relevant de l'échelle de la proximité pour ajuster l'offre de service public à la demande (qui peut être différente entre une ville comme Saint-Denis et sa voisine, Paris, par exemple).

---

[22] Atomisation en plusieurs programmes disparates : CUCS, REAAP, Réussite Éducative, VVV, FIPD…

Cette optique conduit les États ou des collectivités du type *provincia* ou *Land* à se désinvestir des politiques sociales destinées au plus grand nombre. Ainsi, l'absence d'écoles maternelles à Kreuzberg, le manque de programmes d'accueil des étrangers en Italie, la réduction des effectifs de personnels de la caisse d'allocation familiale au niveau local en France, sont le signe d'un désintérêt ou d'un recul des politiques publiques relatives au champ social au niveau national.

Dans ces deux optiques, la participation politique devient donc un argument pour privilégier au niveau local les actions non pas les plus ajustées, mais les plus urgentes. Dans le cas des exemples étudiés ici et relatifs à l'enfance, domaine qui pourrait relever de compétences nationales ou régionales, il est notable que la participation des habitants se manifeste pour requérir plus d'action publique. La question de la crise économique, ou du déficit des deniers publics est donc sous-jacente aux trois exemples de démocratie participative considérés. Cependant, ce réajustement des politiques publiques se déroule différemment selon l'État considéré : l'échelle locale institutionnelle est diversement mise à contribution pour pallier les manques de l'État central ; de même, la bonne gouvernance est également mise en balance de tentatives rappelant les expériences auto-gestionnaires.

De la gouvernance au développement local : quelle application de l'héritage d'une autre forme de participation ?

La fin ou le déclin d'une forme d'auto-organisation

La participation politique a pu se concrétiser dans les années 1960 et 1970, sur les terrains considérés, au travers de formes d'auto-gestion. À Reggio-Emilia, celle-ci se concentrait autour de l'usine, pour la prise en charge des enfants après l'école. La colonne vertébrale de cette organisation était l'UDI, l'union des femmes italiennes. Les « cercles » ont aussi représenté une ressource pour organiser des projets relatifs à des questions sociales. Partis politiques, cercles associatifs et associations religieuses pouvaient servir de support à une auto-gestion de certains pans de la vie sociale.

À Kreuzberg, le mouvement d'opposition à la rénovation urbaine a conduit à des occupations collectives des anciens bâtiments, ainsi qu'à des expériences de réhabilitation auto-gérée. Enfin à Saint-Denis, les syndicats ou le parti communiste prenaient également en charge une partie de la gestion de la vie sociale : sorties à

la mer l'été, accueil ou soutien scolaire pour les enfants en dehors de l'école, animations dans les cités d'habitat social.

Ces formes d'organisation sont en déclin, pour le moins en ce qui concerne Kreuzberg et Saint-Denis, les cercles et les paroisses restant actifs à Reggio Emilia. Les fonctions qu'elles remplissaient font aujourd'hui l'objet des projets de participation cités plus haut. La similarité des objets est en effet troublante. D'une participation d'hier organisée par des associations (éventuellement para-politiques) pour les habitants, sans adresse particulière au champ politique mais impactant la vie publique, il semble qu'on soit passés aujourd'hui à une participation moins organisée par les associations, davantage intégrée par les institutions publiques qui s'en inspirent pour nourrir leurs pratiques. On peut émettre l'hypothèse que la chute progressive de l'URSS et la révélation des conditions d'application du modèle collectiviste en son sein ont sans doute contribué au désaveu des approches collectives des problématiques sociales, et ainsi, de l'auto-gestion. C'est une des raisons qui peut sans doute expliquer que les tentatives autogestionnaires des années 1970 n'aient pas été davantage poursuivies ou encouragées par la suite en Europe.

Gouvernance ou développement local ?

Deux « modèles » de participation pourraient sembler se détacher au travers des exemples de participation abordés sur ces trois quartiers. L'approche du management de quartier de Kreuzberg se positionne en appui à des projets locaux, proposés par des institutions locales ou des habitants. Si les projets aidés font bien l'objet d'une évaluation et d'un suivi de la part du management de quartier, on peut considérer que l'approche choisie est celle du développement local : en résumé, les habitants sont les plus à même de favoriser une amélioration dans le quartier et faire émerger des projets.

En revanche, l'approche dionysienne, en particulier sur la question de la protection des traversées des enfants, se rapporte à des stratégies de bonne gouvernance. Il s'agit en effet de confronter une politique municipale aux avis de la population : où une aide à la traversée pourrait-elle être la plus utile ? Celle-ci fait ressortir les urgences et les priorités, à l'adresse de l'institution qui peut être amenée à ajuster sa politique en fonction de ces avis. À l'inverse, si elle ne les ajuste pas, elle a à faire front à la pression sociale des parents d'élèves.

Ces deux approches apparaissent radicalement différentes dans leurs objectifs et leur mise en œuvre, bien qu'il s'agisse dans le cas présent d'exemples de participation habitante sur des terrains européens comparables. La filiation entre le courant auto-gestionnaire et le développement local s'oppose ici à une filiation entre l'État-nation en quête de bonne gouvernance après avoir occupé tous les pans de la vie publique..

Cependant une opposition binaire ne semblerait pas pertinente : chacun des pays ici considéré ne répond pas dans son entier à l'un ou l'autre des modèles. De plus, le modèle italien, associant gestion directe des projets et statut institutionnel de la circonscription pourrait apparaître comme un compromis de ces deux modèles, gouvernance ou développement local.

En outre, l'approche dionysienne ne vise que partiellement à une rationalisation des moyens : dans le cadre des réunions publiques, qui sont l'occasion de revendications sur la question des traversées, il s'agit en priorité d'alimenter un débat politique par les avis des citoyens. Ce débat implique largement les compétences de l'État central souvent mis en défaut dans le département de la Seine-Saint-Denis. C'est l'occasion pour les élus locaux de se nourrir des avis des citoyens dionysiens, et éventuellement de les accompagner dans une mobilisation vers les autres échelons institutionnels concernés (en l'occurrence, l'État au travers de la DDE pour ce qui concerne la dangerosité des routes nationales).

Que penser dès lors d'une échelle d'États du plus au moins participatifs qui hiérarchiserait l'Allemagne, l'Italie et la France ? Peut-on réellement parler de hiérarchie dans les niveaux de participation, plutôt que de diversité es approches ?

Ainsi, le fonctionnement français, historiquement fondé sur une forte présence des institutions dans la vie publique se prête peut-être mal à une participation politique de type co-gestionnaire expérimentée en Italie ou en Allemagne dans ces exemples. Ainsi, la législation relative aux entreprises et aux associations y sont moins favorables à une auto-organisation qu'à une prise en charge administrative dont la structuration est ancienne et encore relativement étoffée. À l'inverse, dans le cas du *Land* de Berlin déclaré en faillite, la sollicitation de l'institution pour le développement des services publics de l'enfance ne trouve pas d'issue tandis que les services nécessitant une organisation collective peuvent davantage trouver une prise en charge au sein d'associations, y trouvant par la

même occasion des occasions d'insertion d'habitants sur des emplois locaux. Enfin, l'expérience italienne, fondée sur les associations, les paroisses ou les cercles d' « originaires » (géographiques), semble difficilement « exportable », notamment en France. En effet, cette structuration très forte du tissu social semble éloignée aujourd'hui du contexte français, où le principe d'égalité républicaine engendre souvent de la défiance envers les associations d'originaires, allant jusqu'à la crainte des *lobbies* ?

Ces différences ne doivent pas conduire à désespérer de pouvoir comparer ces participations politiques européennes. En revanche, les rappeler peuvent contribuer à nous garantir de volontés de hiérarchisation hâtives, risque des expériences de *benchmarking*.

CONCLUSION

La démocratie participative peut être diverse dans ses expressions comme dans ses terrains d'expérimentation. On a ainsi vu combien les projets de Kreuzberg, de Santa Croce et de Sémard pouvaient se concrétiser diversement, malgré un thème commun et des contextes locaux comportant des structures communes. Des expériences dites de participation politique peuvent recouvrir des conceptions différentes de la place de la participation dans la démocratie, de la gouvernance et l'autogestion. Le contexte de pénurie financière dans lequel se trouvent les institutions à différents niveaux (le *Land*, la circonscription, l'État) révèle des objectifs différents au sein de ces démarches participatives dont l'objectif n'est pas nécessairement un gain démocratique mais éventuellement un gain en terme de bonne gouvernance.

Cette diversité de la participation politique recouvre donc une actualité commune du rapport entre démocratie et participation au sein de ces trois terrains européens. Il n'est pas anodin que celle-ci se pose à l'heure d'une tentative de progression de la constitution européenne qui peine à rencontrer une adhésion populaire dans certains pays. La présence de l'Union européenne se fait sentir en filigrane par un lexique commun, des financements communs davantage que par une politique uniformisée de la participation politique. Pourtant, l'objectif général d'une démocratisation accrue de l'action publique via ces processus participatifs semble atteint dans ces trois exemples. En effet, il s'agit dans tous les cas d'un partage plus actif de la décision publique avec les citoyens.

En outre, il semble aussi que cette prégnance de la thématique participative en Europe se nourrisse d'expériences historiques en la matière, nées justement à Kreuzberg, ou encore à Bologne. Ces expériences assurent à ces démarches une légitimité partagée au niveau européen. Ainsi, le terme de rénovation douce, « inventé » à Kreuzberg, est désormais utilisé dans le lexique européen dans des cas de projet urbain. Les expériences participatives en matière de projet urbain touchent fréquemment des zones urbaines périphériques, comme celles prises en exemple : ce faisant, elles prennent acte des mutations des espaces urbains, les centres étant désormais souvent sanctuarisés, ou très construits. Elles prennent également acte du besoin de démocratisation dans les territoires abritant des populations plus pauvres et précaires que la « moyenne », qui se trouvent à la « périphérie de la décision publique » autant que de l'espace urbain.

Le choix de considérer ici les expériences participatives au sujet des enfants tentait de concilier l'observation de ce phénomène, dans sa manifestation la plus « participative », à savoir celle provenant en priorité des citoyens, avant d'être relayée par l'institution. Si la question urbaine est plus souvent mise à l'agenda de la participation, il semble utile d'observer combien une thématique plus sociale comme l'enfance est aussi mobilisatrice, transversale, et comparable entre les terrains européens.