



## Une échelle de participation citoyenne – Sherry Arnstein

### I. Participation des citoyens, pouvoir des citoyens

La question de la participation citoyenne ayant toujours fait l'objet de contentieux politiques, elle a donné lieu à des solutions au rabais et a disparu derrière des formulations creuses telles que « s'aider soi-même » ou « s'impliquer en tant que citoyen ». A l'opposé d'autres solutions ont pu paraître meilleures, grâce à des abus de langage ; on parle alors de « contrôle total », que personne, y compris le Président des Etats-Unis, ne pourra jamais exercer. Entre les euphémismes et des expressions outrancières, les spécialistes eux-mêmes se perdent dans la controverse. Pour le grand public, tout ceci reste déroutant.

La réponse que j'apporte aux questions soulevées par les critiques est simple. Elle consiste à dire que la participation du citoyen est une expression radicale qui désigne le pouvoir des citoyens. C'est la redistribution du pouvoir, qui permet aux citoyens privés de pouvoir, exclus des processus politique et économique, d'y être à l'avenir sciemment inclus. Cette stratégie permet aux « sans pouvoir » de s'associer à la prise de décision concernant les modalités du partage de l'information, des objectifs et politiques mis en place, de l'allocation des ressources fiscales, des programmes mis en œuvre, et de la distribution des bénéfices tirés de contrats ou du mécénat. En un mot, il s'agit des moyens susceptibles d'engendrer une réforme sociale significative, qui leur permette de partager les bénéfices de la société d'abondance.

### II. Un droit d'opposition fantôme VS un bénéfice réel

Une différence notoire sépare le rituel de participation vidé de son sens, du pouvoir réel nécessaire pour influencer l'issue du processus. Des étudiants français ont peint une affiche au printemps dernier (1968), pour expliquer la révolte des ouvriers et des étudiants. (Cf. Illustration 1), qui illustre parfaitement cette distinction. L'affiche souligne l'idée fondamentale que la participation sans redistribution du pouvoir est un processus vide de sens, qui frustrer les faibles. Il permet à ceux qui ont le pouvoir de prétendre que toutes les parties ont été prises en compte, mais à seulement quelques unes d'en tirer profit. Il entraîne un maintien du *statu quo*. C'est en gros ce qui s'est passé dans la plupart des 1000 Programmes d'Action Communautaire, et ce qui risque de se reproduire dans la grande majorité des 150 Programmes des Villes Modèles.



Illustration 1. Affiche réalisée par des étudiants français. « Je participe, tu participes, il participe, nous participons, vous participez... ils profitent. »

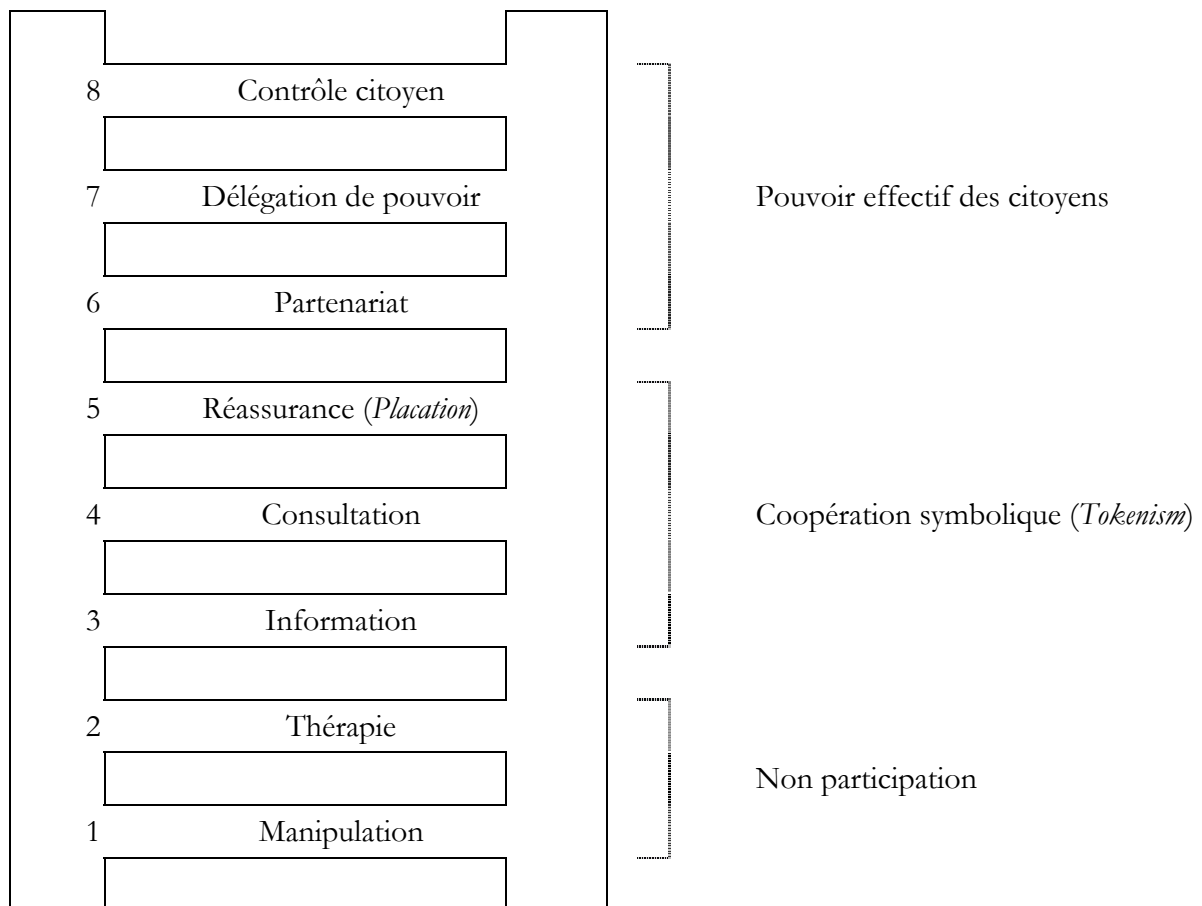
je participe  
tu participes  
il participe  
nous participons  
vous participez  
ils profitent



### III. Les catégories de participation et de « non participation »

Une typologie comprenant huit niveaux de participation peut sans doute clarifier l'analyse de cette question. Pour l'illustrer, ces huit niveaux ont été positionnés sur une échelle, dont chaque barre mesure le pouvoir du citoyen et sa propension à déterminer la production finale.

Illustration 2. Les huit échelons sur l'échelle de participation



Les barreaux situés au bas de l'échelle correspondent à la Manipulation et la Thérapie. Ces deux barreaux décrivent le niveau de « non participation », que certains confondent avec la vraie participation. Leur objectif en réalité n'est pas de permettre aux gens de participer à la planification ou au suivi des programmes, mais de permettre à ceux qui ont le pouvoir de les « éduquer » ou de les « guérir ».

Les barreaux 3 et 4 tendent vers le niveau de la coopération symbolique, qui permet à ceux qui n'ont pas le pouvoir d'entendre (d'avoir accès à l'information) et de se faire entendre (à travers la consultation). Lorsque ceux qui ont le pouvoir offrent aux citoyens la possibilité d'aller au bout du processus de participation, ils peuvent en effet entendre et être entendus. Mais dans ces conditions, ils n'ont pas le pouvoir de s'assurer que leurs avis seront pris en compte par ceux qui ont le pouvoir.

Lorsque la participation se limite à ces niveaux, elle reste avortée, sans consistance, et par conséquent, elle n'assure pas le changement du *statu quo*. Le barreau 5 – la réassurance – ne se situe qu'un niveau au-dessus de la coopération symbolique, car si les règles de base permettent aux « faibles » de donner des conseils, ceux qui ont le pouvoir conservent le droit inaliénable de décider.

Les niveaux correspondant au pouvoir des citoyens se situent plus haut sur l'échelle, et comprennent des degrés d'influence croissante sur la prise de décision. Les citoyens peuvent nouer des partenariats qui leur permettent de négocier et d'engager des échanges avec les détenteurs traditionnels du pouvoir. Au sommet de l'échelle (qui correspond à la délégation de pouvoir et au contrôle citoyen), les citoyens qui n'ont pas le pouvoir obtiennent la majorité des sièges de décideurs ou les pleins pouvoirs en termes de management.

De toute évidence, cette échelle à huit barreaux est simplificatrice, mais elle permet d'illustrer quelque chose que tant de personnes occultent : le fait qu'il existe des paliers significatifs de participation des habitants. Connaître ces paliers permet faire l'économie des demandes démesurées et de comprendre à la fois l'acuité croissante avec laquelle les citoyens privés de pouvoir demandent à participer, et la palette de réponses confuses proposées par ceux qui ont le pouvoir.

Si la typologie recourt à des exemples tirés des programmes fédéraux comme le programme renouvellement urbain, la lutte anti-pauvreté, les « Villes modèles », elle aurait pu être illustrée tout aussi bien par l'Église, qui fait face actuellement à des revendications de la part des prêtres et des laïcs, qui aspirent à changer sa mission ; par les établissements d'enseignement supérieur et les universités, qui se livrent bataille sur la question du pouvoir des étudiants ; par les écoles publiques, les mairies, les commissariats (ou les grandes entreprises, susceptibles de figurer prochainement sur la liste des objectifs qui ne cesse de s'allonger). Le problème reste le même : celui qui n'est « personne », tente de devenir « quelqu'un », et d'acquérir suffisamment de pouvoir pour que les institutions prises pour cible tiennent compte de leurs avis, de leurs aspirations et de leurs besoins.

#### IV. Les limites de la typologie

L'échelle juxtapose les citoyens « sans pouvoir » et les citoyens « puissants » pour souligner les divisions fondamentales qui les séparent. En réalité, ni les « sans pouvoir », ni les « puissants » ne constituent des entités homogènes. Chaque groupe réunit des sensibilités différentes, des clivages significatifs, des intérêts concurrents, et se divise en sous-groupes.

Le recours à ces abstractions simplistes se justifie par le fait que dans la plupart des cas, les « sans pouvoir » perçoivent réellement les « puissants » comme un « système » monolithique, et les « puissants » voient vraiment les « sans pouvoir » comme l'amas indistinct de « ces gens là » et comprennent mal les différences de classe et de caste qui les divise.

Il est à noter que la typologie ne comprend pas l'analyse des blocages majeurs qui empêchent le déroulement d'une authentique participation. Ces blocages se situent des deux côtés de cette barrière schématique. Du côté de ceux qui ont le pouvoir, on trouve le racisme, le paternalisme, et la résistance à la redistribution du pouvoir. Du côté des « sans pouvoirs », il y a le caractère inadapté des infrastructures politique et socio-économique dont disposent les communautés pauvres et de leur connaissances de base, à quoi s'ajoutent leurs difficultés à organiser un groupe de citoyens représentatif et responsable, pour faire face à l'inutilité, l'aliénation et la méfiance.

Autre précaution à prendre avec cette échelle à huit barreaux : lorsque l'on considère les personnes et les programmes – dans la vraie vie- il y a quelque 150 barreaux qui ne peuvent se distinguer de façon tranchée. De plus, certaines caractéristiques utilisées pour illustrer chacun des huit niveaux pourraient correspondre à d'autres barreaux. A titre d'exemple, le fait d'employer des habitants sans pouvoir dans le cadre d'un programme ou en tant que personnel de planification pourrait se placer à n'importe quel barreau et illustrer une dimension aussi bien légitime qu'illégitime de la participation citoyenne. Selon leurs desseins, les détenteurs du pouvoir peuvent engager des « pauvres » pour les coopter, les « réassurer », ou pour exploiter les compétences spécifiques et les idées de ceux qui n'ont pas le pouvoir. Certains maires, en privé, se vantent de leur stratégie qui consiste à engager des leaders militants noirs, pour mieux les museler et détruire en même temps leur crédibilité au sein de la communauté noire.

## V. Caractéristiques et exemples

C'est dans ce contexte de pouvoir et d'absence de pouvoir que les caractéristiques des huit barreaux de l'échelle sont illustrées par des exemples tirés des programmes sociaux fédéraux actuels.

### V.I. La manipulation

Au nom de la participation des citoyens, les habitants sont placés dans des comités consultatifs qui « tamponnent » les projets, ou des conseils consultatifs, dans le seul but de les « éduquer » ou de manipuler leur soutien.

En lieu et place d'une participation authentique, le dernier barreau de l'échelle correspond à une participation dénaturée, transformée en instrument de communication, au profit de ceux qui ont le pouvoir.

Cette « participation » illusoire est devenue en vogue avec le programme de rénovation urbaine, lorsque l'élite sociale s'est vue invitée par les représentants municipaux à les servir au sein de Comités Consultatifs Citoyens (CCC). Autre victime de la manipulation : les sous-comités des CCC, constitués de groupes minoritaires, pour, en théorie, protéger les droits des Nègres dans le cadre des programmes de renouvellement urbain. En pratique, ces sous-comités, à l'instar de leurs « parents », les CCC, sont pour une grande part de l'affichage, auquel on recourt en temps utiles, pour promouvoir les plans de renouvellement urbain (connus ces dernières années sous l'appellation de plans de *déménagement* des Nègres).

Aux réunions des CCC, ce sont les fonctionnaires qui éduquaient, persuadaient et conseillaient les citoyens et non l'inverse. Une grille établie au niveau fédéral relative aux programmes de renouvellement urbain rendait légitime l'ordre du jour pourtant manipulé, en mettant en avant des termes comme « collecte d'information », « relations publiques » et « appui », pour expliciter le rôle de ces comités.

Depuis, ce type de non-participation s'est vu appliqué à d'autres programmes concernant les pauvres. Les Agences d'Action Communautaire (AAC), qui ont créé des structures appelées « conseils de quartier » ou « groupes consultatifs de quartier », en sont un exemple. Souvent, ces corps n'ont ni légitimité, ni pouvoir. Les AAC les utilisent pour « prouver » que les « gens d'en bas » sont impliqués dans le programme. Mais le programme peut ne pas avoir été débattu avec le « peuple » ; ou il peut n'avoir été décrit lors d'une réunion qu'en termes généraux ; « Nous avons besoin de vos signatures sur cette proposition d'un centre multiservices, qui réunira sous un même toit des médecins du service de santé, des travailleurs sociaux de l'Assistance sociale, et des spécialistes des métiers de l'emploi. »

Les signataires ne sont pas informés que le centre à deux millions de dollars annuels ne profitera qu'aux mêmes résidents inscrits sur les bonnes vieilles listes d'attente, dans les mêmes vieilles agences de la ville. Personne ne réalise que l'entrepreneur choisi pour le bâtiment est le beau-frère du maire, ou que le nouveau directeur du centre sera le même spécialiste de la même vieille organisation communautaire.

Après avoir apposé leurs noms, les « gens d'en bas », fiers d'eux-mêmes, accomplissent sagement leur devoir en faisant savoir qu'ils ont « participé » en offrant un magnifique nouveau centre au quartier, pour fournir aux habitants les emplois dont ils ont tant besoin, des services de santé et de l'accompagnement social. Ce n'est qu'après la cérémonie d'inauguration que les habitants du quartier réalisent qu'ils n'ont pas posé les bonnes questions et qu'ils ne disposaient pas de conseillers techniques pour les aider à acquérir une légitimité. En réalité, le nouveau centre, ouvert de 9h à 17h et fermé le week-end, leur crée des problèmes. Dorénavant, les anciennes agences de la ville refusent de leur parler à moins qu'ils n'obtiennent le formulaire rose qui prouve qu'ils sont adressés par « leur » nouveau centre de quartier flambant neuf.

Malheureusement, cette supercherie n'est pas une exception. Il s'agit au contraire d'un cas presque typique de ce qui se perpétue sous le nom ronflant de « participation des gens d'en

bas ». Cette ruse est constitutive de l'exaspération et de l'hostilité qu'éprouvent ceux qui n'ont pas le pouvoir envers leurs détenteurs.

Une note d'espoir : s'étant vus aussi ouvertement insultés, certains citoyens ont appris le petit jeu et eux aussi savent maintenant y jouer. Parce qu'ils en connaissent les règles, ils exigent une vraie participation qui leur donne l'assurance que les programmes publics correspondent à leurs besoins et répondent à leurs priorités.

### **1er) La thérapie**

A certains égards, la thérapie de groupe, qui prend le masque de la participation citoyenne, devrait se situer sur le barreau le plus bas de l'échelle, car elle est déloyale et insultante. Ses administrateurs (experts des maladies mentales des services sociaux, psychiatres) affirment que l'impuissance est synonyme de maladie mentale. A partir de cette affirmation, derrière la mascarade de l'implication des habitants dans l'élaboration des programmes, les experts soumettent les citoyens à une thérapie clinique de groupe. Cette forme de participation est rendue injuste par le fait que les citoyens s'engagent de manière approfondie dans une activité, mais que le but de celle-ci est de les guérir de leur « pathologie » au lieu de s'attaquer à leurs causes : le racisme et la victimisation.

Considérons un incident survenu en Pennsylvanie il y a moins d'un an. Lorsqu'un père amena son bébé, gravement malade, aux urgences de l'hôpital situé dans le quartier, le jeune interne de garde lui prescrivit de ramener son bébé à la maison et de le nourrir avec de l'eau sucrée. Le bébé mourut dans l'après-midi d'une pneumonie et de déshydratation. Le père, effondré, porta plainte auprès de la commission de l'Agence d'Action Communautaire locale. Au lieu de lancer une investigation auprès de l'hôpital, pour déterminer quels changements pourraient empêcher que de tels accidents ou d'autres formes de fautes professionnelles ne se reproduisent, la commission invita le père à assister à une séance sur le soin des enfants, organisée par l'AAC et lui promit que quelqu'un « téléphonerait au directeur de l'hôpital pour veiller à ce que ceci ne se reproduise plus jamais. »

On peut trouver des exemples - moins dramatiques mais plus fréquents- de thérapie, déguisée en participation citoyenne, dans le cadre des programmes de logements sociaux, où des groupes de locataires sont instrumentalisés pour promouvoir des campagnes du type « Contrôlez votre enfant » ou de nettoyage. Ils sont rassemblés pour les aider à « adapter leurs valeurs et attitudes à celles de la société au sens large ». Derrière ces règles de base, ils sont détournés du traitement des questions importantes comme les expulsions arbitraires, la ségrégation dans la politique de peuplement, ou les causes du délai de trois mois nécessaire pour remplacer une fenêtre cassée l'hiver.

La complexité du concept de maladie mentale de nos jours peut se révéler à travers l'expérience des ouvriers étudiants et des travailleurs sociaux qui doivent affronter les armes à feu, les chefs de bande et les autres formes de terrorisme qui sévissent dans le Sud. Ils

avaient besoin de l'aide de psychiatres familiaux des cas sociaux pour traiter leurs peurs et leur éviter la paranoïa.

## **2e) Informer**

Informar les citoyens de leurs droits, de leurs responsabilités et de leurs options peut constituer un premier pas – le plus important- vers la participation citoyenne légitime. Cependant, on privilégie trop souvent une information à sens unique – des autorités vers les citoyens- sans aller-retour possible ni pouvoir de négociation. A ces conditions, en particulier, lorsque l'information est fournie en aval de la planification, les habitants ont peu de chance d'influencer le programme conçu « pour eux ». Les instruments les plus fréquemment utilisés dans une telle communication à sens unique sont les nouveaux média, les brochures, les affiches et les réponses aux enquêtes.

Les réunions peuvent également devenir les outils d'une communication à sens unique lorsque l'on procède en fournissant une information superficielle, en décourageant les questions, ou en apportant des réponses décalées. Lors d'une récente réunion citoyenne du programme « Villes Modèles » de Providence à Rhode Island, le sujet était « les aires de jeux pour tout petits ». Un groupe représentant des citoyens élus, dont la plupart assistaient à trois, quatre ou cinq réunions par semaine, ont consacré une heure à discuter de la localisation de six aires de jeux. La population du quartier est moitié noire, moitié blanche. Plusieurs représentants noirs ont fait remarquer que l'on proposait quatre aires de jeux au district blanc contre seulement deux au district noir. Le représentant de la Ville répondit par une longue explication très technique sur les coûts par mètre carré et la disponibilité des terrains. Il est clair que la plupart des habitants n'ont pas compris son explication. Et il était évident pour les observateurs du Bureau des Perspectives Economiques qu'il existait d'autres options, compte tenu des fonds disponibles, pour aboutir à une répartition plus équitable des équipements. Intimidés par l'inutilité, le jargon juridique, et le prestige lié au représentant de la Ville, les citoyens acceptèrent l'« information » et ont approuvé la proposition de l'agence de situer quatre aires de jeux dans le quartier blanc.

## **3e) La consultation**

Solliciter l'avis des citoyens, tout comme les informer, peut constituer un grand pas vers une participation pleine et entière. Mais si la consultation n'est pas associée à d'autres modes de participation, elle reste factice, car elle n'assure pas les citoyens que leurs préoccupations et leurs idées seront prises en compte. Les enquêtes d'opinion, les réunions de quartier et les auditions publiques sont les méthodes les plus souvent utilisées pour consulter les habitants.

Lorsque les détenteurs du pouvoir restreignent l'apport des idées des citoyens à ce seul niveau, la participation reste un rituel de façade. Les gens sont considérés au niveau zéro, comme des abstractions statistiques, et la participation se mesure au nombre de personnes



participant aux réunions, qui emportent des brochures chez eux, ou répondent à un questionnaire. Ce que les citoyens accomplissent dans ce type d'activité, se résume à « une participation à la participation ». Et ceux qui détiennent le pouvoir n'accomplissent qu'une chose : ils prouvent qu'ils ont validé les étapes incontournables qui consistent à impliquer « ces gens ».

Les enquêtes d'opinion sont devenues un vrai sujet de contentieux dans les quartiers ghettoïsés. Les habitants sont de plus en plus mécontents de la fréquence hebdomadaire avec laquelle on les interroge sur leurs problèmes et leurs espérances. Comme le formule une habitante : « Ces fichues questions ne servent à rien, sauf que l'enquêteur est payé trois dollars de l'heure, et que ce jour là, ma lessive n'est pas faite. » Dans certaines communautés, l'agacement des habitants est tel qu'ils demandent à être rémunérés pour chaque interview.

Les enquêtes d'opinion ne sont pas des indicateurs très fiables de l'opinion de la communauté, lorsqu'ils sont utilisés sans aucun autre apport des citoyens. Enquête après enquête (financées sur les fonds consacrés à la lutte anti-pauvreté), il a été « démontré » que les mères au foyer pauvres étaient celles qui tenaient le plus à avoir des aires de jeux dans leur quartier, où les enfants pourraient jouer en toute sécurité. Mais la plupart des femmes répondaient à ces questionnaires sans savoir quelles options leur étaient proposées. Elles pensaient que si elles demandaient une petite chose, elles pourraient simplement obtenir quelque chose d'utile dans le quartier. Si les mères avaient su qu'une assurance santé au tiers payant gratuite figurait parmi les options, elles n'auraient probablement pas placé les aires de jeux en premier choix.

Le cas de New Haven, dans le Connecticut illustre un cas classique de détournement de la consultation. Une réunion communautaire s'est tenue pour consulter les citoyens sur une proposition de subvention au titre du programme des « Villes modèles ». Dans un rapport de la Fondation Ford qui n'a pas été publié, James V. Cunningham décrit la foule, abondante et en grande partie hostile :

Les membres de l'Association des parents du quartier de « Hill » voulaient savoir pourquoi les habitants n'avaient pas contribué à élaborer la proposition. Le directeur de l'Agence d'Action Communautaire, monsieur Spitz, expliqua qu'il s'agissait simplement d'une proposition destinée à obtenir des fonds fédéraux et qu'une fois les fonds obtenus, les habitants seraient largement impliqués dans la planification. Un observateur extérieur assis dans le public décrit la réunion de la façon suivante : « Spitz et Mel Adams ont conduit la réunion entièrement seuls. Aucun représentant du groupe du quartier « Hill » ne jouait le rôle de détracteur ni ne siégeait sur l'estrade. Spitz a dit aux 300 habitants que cette immense réunion était exemplaire de la « participation à la planification ». Pour en faire la preuve, comme il y avait bon nombre de mécontents dans la salle, il appela à un « vote » sur chaque composante du projet. Le vote prit cette forme : « Que ceux qui sont pour l'établissement d'un dispensaire de santé lèvent le bras. Que ceux qui y sont opposés lèvent le bras. » C'était un peu comme s'il demandait qui était pour ou contre la maternité. »

C'est un mélange de profonde méfiance suscitée par cette réunion et d'un long historique de formes similaires de « participation vitrine », qui conduisit les habitants de New Haven à exiger le contrôle du programme.

A l'opposé, il est utile de considérer l'exemple de Denver, où les techniciens ont appris que même les mieux intentionnés d'entre eux sont souvent peu familiers, voire insensibles aux problèmes et aux aspirations des pauvres. Le directeur technique du programmes « Villes modèles » a décrit la manière dont les urbanistes ont considéré que les habitants victimes des prix élevés pratiqués par les commerçants locaux, avaient un « cruel besoin d'être éduqués à la consommation ». Les habitants, d'autre part, soulignaient que les commerçants locaux remplissaient une fonction précieuse. Bien qu'ils vendaient trop cher, ils faisaient aussi crédit, offraient des services, et leurs locaux étaient souvent les seuls endroits où il était possible de recevoir les aides sociales ou les salaires. Une fois tombés les résultats de cette consultation, les techniciens et habitants ont accepté de substituer la création d'organismes de micro-crédit dans le quartier à un programme d'éducation du consommateur.

#### **4e) La réassurance**

C'est à ce niveau que les citoyens commencent à exercer une certaine influence, bien que par certains aspects, la participation reste symbolique. Un exemple de stratégie de réassurance consiste à faire siéger quelques pauvres « valables », triés sur le volet, dans des conseils d'Agences d'Action Communautaire ou dans des corps publics comme le conseil de l'éducation, de la commission de police ou des comités d'attribution de logements. S'ils ne sont pas responsables devant les électeurs au sein de la communauté, et si l'élite traditionnelle détentrice du pouvoir détient la majorité des sièges, ceux qui n'ont pas le pouvoir peuvent être facilement écartés du scrutin ou roulés. Les comités d'élaboration et de conseils du programme « Villes modèles » constituent un second exemple. Ils permettent aux citoyens de conseiller ou d'élaborer autant de plans qu'ils veulent, mais réservent aux détenteurs du pouvoir le droit de juger de la légitimité ou de la faisabilité du conseil émis. Le degré de réassurance auquel les citoyens sont soumis dépend principalement de deux facteurs : la qualité de l'assistance technique dont ils bénéficient pour hiérarchiser leurs priorités et le degré d'organisation dont la communauté a fait preuve pour porter ces priorités.

Il n'est pas surprenant que le niveau de participation dans la grande majorité des programmes « Villes modèles » se situe sur l'échelle au niveau de la réassurance ou à des barreaux inférieurs. Ceux qui font la politique au Ministère du Logement et du Développement urbain étaient déterminés à remettre le Génie du pouvoir citoyen dans la bouteille dont il s'était échappé (dans quelques villes), suite à la clause stipulant que le « maximum de participation possible » devait être recherché, dans le cadre des programmes de lutte anti-pauvreté. Par conséquent, le Ministère du Logement et du Développement urbain a fait passer son approche de rajeunissement physique, social et économique pour les quartiers dégradés par l'Hôtel de Ville. Il établit un projet de législation qui exigeait que

tout l'argent consacré au programme « Villes modèles » devait être attribué à l'Agence de la Ville Modèle (AVM) par le conseil municipal élu. Votée par le Congrès, cette clause conféra aux conseils municipaux locaux le pouvoir de veto final sur l'élaboration et la programmation et empêcha tout lien de financement direct entre le Ministère et les groupes communautaires.

Le ministère demanda aux AVM de créer une coalition, des conseils politiques qui incluraient nécessairement les détenteurs du pouvoir local pour créer un programme physique et social inclusif, la première année. Le programme devait s'étaler sur cinq ans. Le ministère, contrairement au Bureau des Perspectives Économiques, n'a pas eu à faire siéger des « citoyens sans pouvoir » dans les comités de décision des AVM. Les critères de performance du ministère concernant la participation citoyenne exigeaient seulement que « les citoyens aient un accès clair et direct au processus de décision ».

Conformément à ces critères, les AVM structurèrent leurs comités politiques de manière à inclure à la fois des élus, des représentants de l'école, du logement, de la santé et des travailleurs sociaux, et des représentants du travail et de la police, des leaders issus de la société civile, du monde ouvrier et de l'entreprise. Certaines AVM incluaient des citoyens du quartier. Pour de nombreux maires, la clause du ministère stipulant l'« accès au processus de décision », justement interprétée, fut l'échappatoire qu'ils recherchaient pour confiner les citoyens dans le rôle traditionnel de conseil.

La plupart des AVM créèrent des comités de conseil des habitants. Un nombre alarmant d'entre elles ont conçu des conseils politiques citoyens et des comités politiques citoyens, dont l'appellation est totalement abusive, car leur rôle n'est pas d'élaborer des politiques, et que leur autorité reste très limitée. Presque chaque AVM a créé environ une douzaine de comité de planification ou de *task force* sur des grands sujets comme la santé, les aides de l'Etat, l'éducation, le logement et le chômage. Dans la plupart des cas, les citoyens « sans pouvoir » étaient invités à exercer leur devoir au sein de ces comités, accompagnés de techniciens travaillant pour des organismes publics. Certaines AVM de leur côté ont structuré des comités de planification de techniciens et parallèlement des comités de citoyens.

Dans la plupart des programmes des « Villes modèles », l'élaboration de conseils complexes, de comités et de structures de *task force* pour la planification annuelle a pris un temps considérable. Mais les droits et les responsabilités des différentes branches de ces structures ne sont pas définis et restent ambigus. Une telle ambiguïté est susceptible de causer d'importants conflits au terme du processus de planification annuelle. Car à ce moment, les citoyens risquent de réaliser qu'ils ont encore une fois largement « participé », mais n'en ont pas tiré profit au-delà de la limite fixée par les détenteurs qui les ont délibérément « réassurer ».

Les résultats d'une étude de l'équipe (menée pendant l'été 1968, avant que le second tour pour l'attribution des 75 subventions) ont été publiés dans la lettre du ministère de décembre 1968. Bien que ce document officiel soit écrit dans une langue mesurée et

diplomate, il conforte les critiques précitées concernant les conseils politiques qui n'élaborent pas de politique et le caractère complexe et ambiguë des structures. Il apporte les résultats complémentaires suivants :

1. La plupart des AVM ne négociaient pas les pré-requis de la participation citoyenne avec les habitants.
2. Les citoyens, ayant en mémoire les mauvaises expériences passées avec les détenteurs de pouvoir locaux, étaient extrêmement méfiants vis-à-vis de ce nouveau programme miracle. Ils avaient des raisons légitimes de se méfier des intentions de la Ville.
3. La plupart des AVM ne travaillaient pas avec les groupes de citoyens qui étaient les vrais représentants des quartiers bénéficiant du programme « Villes modèles », et responsables devant les électeurs du quartier. Comme dans de nombreux programmes de lutte contre la pauvreté, ceux qui étaient impliqués représentaient davantage les actifs à mobilité sociale ascendante. Ainsi, leur consentement aux projets élaborés par les agences publiques ne risquait pas de refléter les points de vue des chômeurs, des jeunes, des habitants les plus engagés et du noyau dur des pauvres.
4. Les habitants qui participaient à hauteur de trois à cinq fois par semaine aux réunions ne connaissaient pas leurs droits fondamentaux, leurs responsabilités, et les options possibles pour eux derrière le programme. Par exemple, ils ne réalisaient pas qu'ils n'étaient pas obligés d'accepter une assistance technique de la part de la Ville dont ils se méfiaient.
5. L'assistance technique fournie par les AVM et les agences publiques était pour une grande part de médiocre qualité, paternaliste et condescendante. Les techniciens de l'Agence ne suggéraient aucune option innovante. Ils réagissaient de manière bureaucratique alors que les habitants les poussaient à adopter des approches innovantes.
6. La plupart des AVM n'étaient pas impliquées dans l'élaboration du projet, qui était assez large pour exposer et proposer des solutions aux causes de la dégradation urbaine. Ils montaient réunion sur réunion et soutenaient des stratégies qui résultaient de soi-disant « projets ». Il en ressortait des listes de programmes conventionnels devant être menés par des agences classiques d'une manière classique, qui à l'origine donna naissance aux ghettos.
7. Les habitants n'obtenaient pas suffisamment d'information des AVM pour pouvoir réviser les plans développés par les AVM ou pour élaborer leurs propres plans, selon le souhait du ministère. Au mieux, ils obtenaient des informations superficielles. Au pire, ils n'avaient pas même accès aux copies des documents officiels du ministère.
8. La plupart des habitants n'avaient pas réalisé qu'ils avaient le droit d'être remboursés de leurs dépenses induites par la participation (le babysitting, les coûts de transports etc.). La plupart des AVM ne considéraient même pas l'idée qu'il fallait former les habitants, pour leur permettre de saisir la complexité du système, entre les niveaux municipal, étatique et fédéral, et les réseaux de sous-systèmes.

Ces résultats conduisirent à une nouvelle interprétation publique de l'approche ministérielle de la participation. Bien que les exigences pour obtenir les 75 subventions du second tour du programme « Villes modèles » n'aient pas été changées, la lettre technique de 27 pages

du ministère sur la participation citoyenne conseillait toujours aux villes de partager le pouvoir avec les habitants. Elle pressait également les AVM d'expérimenter la sous-traitance pour permettre aux groupes d'habitants d'embaucher leurs propres techniciens.

Une évaluation plus récente a été publiée en février 1969 par l'OSTI, une entreprise privée qui a contracté avec le Bureau des Perspectives Economiques pour fournir une assistance technique et une formation aux citoyens impliqués dans les programmes « Villes modèles » dans la région nord-est du pays. Le rapport de l'OSTI rendu au BPE confirme l'étude précédente. Il ajoute :

Dans pour ainsi dire aucune structure de ville modèle, la participation citoyenne n'est véritablement synonyme de partage de la prise de décision, qui permettrait aux citoyens de se concevoir comme les « partenaires de ce programme... ».

De manière générale, il est impossible pour les citoyens d'avoir un impact significatif sur l'élaboration du projet en cours. Dans la plupart des cas, l'équipe qui élabore le projet au sein de l'AVM et les organisateurs, qui viennent des agences publiques, mènent le projet actuel à leur terme avec des citoyens qui ont le rôle subsidiaire de « chiens de garde » et, dans la phase finale, apposent leur blanc seing sur le programme élaboré. Dans certains cas, où les citoyens ont une responsabilité directe pour générer les projets du programme, la période de temps allouée et les ressources techniques indépendantes dont ils peuvent disposer ne sont pas adéquates pour leur permettre d'aller au-delà de la production d'approches très traditionnelles des problèmes qu'ils essaient de résoudre.

En général, on ne réfléchit pas ou peu aux moyens d'assurer une continuité dans la participation des citoyens, pendant la phase de mise en œuvre du projet. Dans la plupart des cas, les agences traditionnelles sont considérées comme les maîtres d'œuvre des programmes « Villes modèles » et peu de mécanismes ont été développés pour encourager des changements organisationnels ou dans la méthode de « livraison » du programme par ces agences ou pour s'assurer que les citoyens auront quelque influence sur ces agences lorsqu'elles mettront en œuvre les programmes des « Villes modèles »... On peut dire que la planification, encore une fois, se fait sans les habitants. Dans la plupart des situations, les décisions principales concernant le projet sont prises par l'équipe des AVM et approuvées formellement par des conseils politiques.

## 5e) Partenariat

A ce niveau de l'échelle, le pouvoir est en fait redistribué via une négociation entre les citoyens et les détenteurs du pouvoir. Ils acceptent de partager les responsabilités de l'élaboration du projet et de la prise de décision à travers des structures comme des conseils politiques conjoints, des comités de planification et des mécanismes permettant de sortir des impasses. Après avoir élaboré ces règles de base, dans une logique donnant-donnant, ils ne peuvent se voir imposer un changement unilatéral.

Le partenariat a plus de chances de fonctionner lorsqu'il existe une base puissante et organisée dans la communauté, à laquelle les leaders des citoyens doivent rendre des comptes ; lorsque le groupe de citoyens bénéficie des ressources financières suffisantes pour rémunérer correctement les leaders pour leurs efforts et le temps consacré ; et lorsque le groupe possède suffisamment de ressources pour embaucher (et congédier) ses techniciens, ses avocats et organisateurs pour la communauté. Lorsque ces conditions sont réunies, les citoyens peuvent exercer une réelle influence sur l'issue du projet lors des négociations (dans la mesure il est dans l'intérêt des deux parties de maintenir le partenariat). Un leader de la communauté décrit cette situation : « C'est si on arrivait à cheval à la mairie ... ».

Dans le programme des Cités modèles, seulement une quinzaine des 75 villes de la « première génération » ont atteint un niveau de partage effectif de la prise de décision avec les citoyens. Sur l'ensemble des villes, à une exception près, le partage négocié du pouvoir est né de la demande des citoyens contestataires, plutôt que de l'initiative des villes. Les négociations s'engageaient à l'initiative des citoyens, contrariés de n'avoir pu participer que de façon superficielle. Ils étaient à la fois mécontents et suffisamment perspicaces pour ne pas être dupés à nouveau. Ils menacèrent de s'opposer à l'attribution de la subvention du programme de la ville. Ils envoyèrent plusieurs délégations au ministère à Washington. Leurs mots furent acerbes. La négociation s'est déroulée dans un climat de méfiance et de rancœur.

Dans la plupart des cas ayant abouti à un partage du pouvoir, celui-ci a été conquis par les citoyens et non mis à disposition par la ville. Il n'y a rien de nouveau sur ce processus. Depuis toujours, ceux qui ont le pouvoir s'y accrochent, ceux qui n'ont pas le pouvoir ont donc eu à lutter.

Un tel partenariat, qui marche, a été négocié par les habitants dans un quartier de Philadelphie. Comme la plupart des candidats aux subventions du programme « Villes modèles », Philadelphie a rempli le formulaire d'au moins 400 pages et l'a brandi lors d'une réunion organisée à la hâte rassemblant les chefs de la communauté. Lorsque l'on demanda l'aval de ceux qui étaient présents, ils protestèrent, en colère, contre l'incapacité de la ville à les consulter sur la phase préparatoire –cruciale– du dossier. Un porte-parole de la communauté menaça de rassembler les griefs des habitants du quartier à l'égard du dossier préparatoire, si la ville n'acceptait pas d'accorder deux semaines aux citoyens pour revoir le projet et proposer des changements. Les représentants de la municipalité acceptèrent.

Lorsque les citoyens se réunirent la fois d'après, ils mirent en place une nouvelle section de participation citoyenne pour travailler avec les représentants municipaux, qui changea les règles et mit fin au rôle subalterne du conseil citoyen par un solide accord de pouvoir partagé. Le dossier de candidature de Philadelphie auprès du ministère incluait le projet alternatif conçu par les citoyens, mot pour mot. (Il incluait également un chapitre introductif rédigé par les citoyens, qui substituait une analyse réaliste de des forces, faiblesses, et potentiels de la ville à la description de ses problèmes héritée d'une vision paternaliste). Par conséquent, la nouvelle section politique citoyenne de l'ADC de

Philadelphie, appelé le Grand Conseil du Secteur (GCS), s'est vue réorganisée de manière à ce que l'organisation des habitants obtienne 5 des 11 sièges. Le GCS obtient un contrat de sous-traitance de l'ADC de plus de \$20 000 par mois, qu'il utilise pour maintenir l'organisation du quartier, rémunérer les leaders citoyens \$7 par réunion pour les prestations de planning, et rémunérer l'équipe de la communauté : organisateurs, planificateurs et autres techniciens. Le GCS peut élaborer ses propres plans, collaborer avec des comités d'ADC, et revoir les plans élaborés par les agences municipales. Il détient un pouvoir de veto pour qu'aucun plan ne puisse être soumis par l'ADC au conseil municipal sans passer par le GCS et que toutes les divergences d'opinion aient été négociées avec succès avec lui. Les représentants du GCS (fédération d'organisations de quartier groupés en groupuscules de 16 quartiers) peuvent assister à toutes les réunions des *task forces* des ADC, des comités de planning ou des sous-comités.

Bien que le Conseil municipal ait un pouvoir de veto final sur le plan (selon la loi fédérale), le GCS est convaincu de bénéficier d'une circonscription de quartier suffisamment forte pour négocier n'importe quelle objection émise par le conseil municipal : par exemple sur des innovations proposées par le GCS comme un crédit foncier GSC, une Corporation de développement économique GSC, ou un programme expérimental de revenu sécurisé destiné à 900 familles pauvres.

### 6e) Le pouvoir délégué

Les négociations entre les citoyens et les représentants de l'Etat peuvent aussi permettre aux citoyens d'acquérir une autorité dominante sur la prise de décision relative à un plan particulier ou un programme. Les conseils du programme des Villes modèles ou les agences déléguées des Agences d'Action Communautaire dans lesquels les citoyens ont une large majorité de sièges et jouissent de pouvoirs spécifiques authentiques, en sont des exemples types. A ce niveau, on se situe sur l'échelle à un point où les citoyens ont suffisamment de cartes en main pour s'assurer une influence sur les programmes. Pour trouver un accord, les détenteurs du pouvoir doivent engager les négociations, et non répondre aux pressions de l'autre camp.

Dans quelques villes bénéficiant du programme « Villes modèles », les habitants ont acquis un rôle prépondérant dans la prise de décision : à Cambridge (Massachusetts), Dayton et Columbus (Ohio), Minneapolis (Minnesota), Saint Louis (Missouri), Hartford et New Haven (Connecticut) et Oakland (Californie) etc.

A New Haven, les habitants du quartier de Hill ont créé une corporation qui s'est vue déléguer le pouvoir d'élaborer un programme complet. La Ville, à qui le ministère versa une subvention de \$117 000 au titre du programme, a établi un contrat de sous-traitance de \$110 000 sur cette somme à la corporation de quartier, lui permettant ainsi d'embaucher sa propre équipe de planning et ses consultants. La corporation du quartier de Hill compte 11 représentants sur les 21 membres du conseil du GCS, ce qui lui assure une majorité lorsqu'il propose un plan revu et corrigé par l'ADC.

Il existe un autre modèle de délégation du pouvoir : des groupes distincts et parallèles composés à la fois de citoyens et de détenteurs du pouvoir, qui accordent un pouvoir de veto aux citoyens si les divergences d'opinion ne peuvent être résolues par la négociation. C'est un modèle de conciliation particulièrement intéressant qui permet à des groupes de citoyens contestataires trop aigris envers la municipalité (en raison des « efforts de collaboration » passés) de s'engager dans une élaboration conjointe des projets.

Comme les programmes « Villes modèles » nécessitent l'approbation du conseil municipal pour que le ministère débloque ses subventions, les conseils municipaux détiennent un pouvoir de veto final, même lorsque les citoyens ont une majorité de sièges au conseil des ADC. A Richmond en Californie, le conseil municipal a accepté que les citoyens puissent exercer un « contre veto » mais les détails de cet accord restent ambigus et n'ont pas été testés.

Différentes formes de délégation de pouvoir ressortent également du programme d'action communautaire, résultats des demandes des quartiers et la grille d'instruction la plus récente du Bureau des perspectives économiques (BPE), qui pressaient les agences d'action communautaire (AAC) « d'aller au-delà des recommandations de base » en ce qui concerne la participation des habitants. Dans certaines villes, les AAC ont sous-traité aux groupes majoritaires d'habitants la planification et/ou la mise en œuvre des composantes d'un programme concernant un ou plusieurs quartiers décentralisés, comme un centre multiservices ou un programme avantageux. Ces contrats comprennent généralement un budget approuvé à la lettre, et des recommandations sur le programme. Elles mentionnent aussi généralement les contrats de sous-traitance relatifs à la construction, à l'achat ou à la location. (Les clauses de certains contrats de sous-traitance sont si ouvertes qu'on se rapproche alors du contrôle citoyen.)

### **7e) Le contrôle citoyen**

Les demandes de contrôle des écoles par les communautés, de contrôle exercé par les Noirs, et de contrôle exercé par les quartiers ne cessent de croître. Bien que personne dans le pays ne bénéficie d'un contrôle total, il est très important de ne pas confondre les mots et ce que l'on entend derrière eux. Les gens demandent simplement un certain degré de pouvoir (ou de contrôle) qui garantisse aux participants ou aux habitants la possibilité de piloter un programme ou une institution, d'avoir la charge totale d'une politique et des aspects de management, et d'être capable de négocier les conditions sous lesquelles les personnes contestataires pourraient apporter des modifications.

Le modèle le plus souvent conseillé est celui de la corporation de quartier, bénéficiant d'un accès direct à la source de financement. Un petit nombre de ces corporations expérimentales produisent déjà des services de biens et/ou sociaux. D'autres en restent paraît-il à la phase de développement, et de nouveaux modèles de contrôle vont



certainement voir le jour car les « sans pouvoir » continuent de faire pression pour acquérir davantage de pouvoir sur leur vie.

Bien que l'amère bataille menée par la communauté pour gagner le contrôle des écoles du quartier d'Ocean Hill-Brownsville à New York ait soulevé de grandes craintes, dont les titres de la presse grand public se sont fait l'écho, des expériences plus discrètes prouvent que ceux qui n'ont pas le pouvoir peuvent effectivement améliorer leur sort en démontrant qu'ils peuvent assurer les missions auxquelles ils prétendent, alors même qu'ils ont à lutter contre l'opposition constante au niveau local, sur la défensive en raison de l'annonce de l'attribution d'une subvention fédérale à un groupe communautaire ou à groupe composé exclusivement de Noirs.

On a tiré profit de la plupart de ces programmes expérimentaux, grâce aux fonds de recherche du Bureau des Perspectives Economiques, en coopération avec d'autres agences fédérales. Ces exemples incluent :

1. Une subvention de 1,8 millions de dollars a été attribuée à la corporation de développement du secteur de Hough à Cleveland, pour mettre en œuvre des programmes de développement économique dans le ghetto et diverses opérations économiques : un projet mixte, centre commercial- logements sociaux, un programme de prêts sécurisés destiné aux promoteurs immobiliers locaux etc. Les membres et le conseil de cette coopération à but non lucratif comptent les leaders des plus grosses organisations communautaires dans le quartier noir.
2. Environ un million de dollars (\$595 751 la seconde année) s'est vu attribué à l'association coopérative des fermiers de l'Alabama du Sud à Selma en Alabama, au profit d'une coopérative consacrée au marketing de la nourriture et du bétail pour 10 comtés. Malgré des tentatives, au niveau local, pour intimider les coopératives (dont le recours à la force pour bloquer des camions en route vers le marché), la première année, le nombre d'adhérents est monté à 1150 fermiers, qui gagnaient \$52 000 grâce à la vente de leurs nouvelles récoltes. Le conseil coopératif élu compte deux fermiers noirs pauvres dans chacun des 10 comtés économiquement défavorisés.
3. Environ \$600 000 (\$300 000 dans une subvention supplémentaire) ont été attribués à la corporation de l'Albina et un fonds d'investissement de l'Albina, pour créer une usine dirigée et possédée par des Noirs, faisant appel à des managers sans expérience et un personnel issu de groupes minoritaires, habitant le district de l'Alabama. Les employés de la fabrique, en l'occurrence rentable, de laine et de métal en deviendront les propriétaires, grâce à un plan différé d'appropriation du capital.
4. Environ \$800 000 (\$400 000 la seconde année) ont été attribués au Conseil du Commonwealth de Harlem, pour faire la preuve qu'une corporation de développement reposant sur la communauté peut catalyser et mettre en œuvre un programme de développement économique avec un large soutien et une participation de la communauté. Après seulement 18 mois de mise en œuvre du programme et de

négociation, le conseil lancera bientôt plusieurs opérations de grande ampleur : deux supermarchés, un garage et un centre de réparation (avec un programme intégré de formation de main d'œuvre), un organisme financier destiné aux familles gagnant moins de \$4000 par an, et une entreprise de traitement de données. Le conseil de Harlem composé exclusivement de Noirs dirige déjà une fonderie.

Bien que plusieurs groupes de citoyens (et leurs maires) utilisent le terme de « contrôle citoyen », aucune ville modèle ne remplit les critères du contrôle citoyen car le pouvoir d'approbation final reste aux mains du conseil municipal, responsable en dernier ressort du programme.

Selon Daniel P. Moynihan, les conseils municipaux sont les représentants de la communauté, mais Adam Walinsky illustre le caractère non représentatif de ce genre de représentation :

Dans ce processus de représentation, *qui* détient le contrôle véritable? Le ghetto de Bedford-Stuyvesant à New York compte 450 000 personnes (nombre équivalent à la population de la seule ville de Cincinnati, et supérieur à celle de l'Etat entier du Vermont). Pourtant, le secteur ne compte qu'un seul lycée et un pourcentage important de ses adolescents sont en échec scolaire ; le taux de mortalité infantile est deux fois supérieur à la moyenne nationale ; plus de 8000 immeubles sont abandonnés aux seuls rats, pourtant, le secteur n'a jamais reçu un dollar sur les fonds consacrés à la rénovation urbaine sur l'ensemble des 15 premières années de l'opération du programme ; et Dieu seul connaît le taux de chômage...

A l'évidence, le quartier de Bedford-Stuyvesant a des besoins spécifiques ; pourtant, il n'a jamais eu sa part des 8 millions de dollars consacrés à la ville. En réalité, il a fallu un procès pour que ce vaste secteur gagne son premier député, en 1968. Comment peut-on dire que le système représentatif a « parlé » pour sa communauté, pendant ces longues années de négligence et de pourrissement ?

Les idées de Walinsky sur Bedford-Stuyvesant s'appliquent à tous les ghettos sur le territoire. Il est donc probable que dans ces ghettos où les habitants ont exercé un certain pouvoir dans le processus de planification, les plans d'action, la première année, appelleront la création de nouvelles institutions communautaires entièrement gouvernées par les habitants, qui se verraient attribués des crédits par voie contractuelle. Si les règles de base de ces programmes sont claires et si les citoyens comprennent que conquérir une vraie place parmi les différents acteurs, les assujettit à ses formes spécifiques de donnant donnant, puis, ces types de programmes peuvent commencer à montrer comment agir contre les diverses forces corrosives, politiques et socioéconomiques, qui sont la peste des pauvres.

Dans les villes où la population noire est susceptible de devenir majoritaire, sous l'effet de la croissance démographique, il est peu probable que des groupes de citoyens « qui font du bruit » comme le Grand Conseil de Secteur (GCS) de Philadelphie demandent un pouvoir

légal pour gouverner eux-mêmes le quartier. Leur grande idée est bien plutôt d'obtenir que la ville soit gouvernée par des Noirs, par la voie des urnes. Dans les villes dont la population restera à dominante blanche dans l'avenir proche, il est assez probable que des groupes opposés au GCS fassent pression pour des formes séparatistes de gouvernement de quartier qui pourraient créer et contrôler les services publics décentralisés comme la police de proximité, les systèmes éducatifs et les services de santé. Les gouvernements, par leur volonté, peuvent donner la priorité aux demandes d'allocation de ressources en faveur des pauvres, et inverser ainsi les injustices du passé.

Voici quelques arguments contre le contrôle communautaire : il encourage le séparatisme ; il entraîne une balkanisation des services publics ; il coûte plus cher et s'avère moins efficace ; il permet simplement aux groupes minoritaires contestataires d'être aussi opportunistes et dédaigneux des « sans pouvoir » que leurs prédécesseurs blancs ; il est incompatible avec le système méritocratique et le professionnalisme ; et de manière assez ironique, il peut devenir un nouveau jeu destiné à ceux qui n'ont pas le pouvoir : on leur permet d'obtenir le contrôle mais sans leur accorder suffisamment de ressources financières pour réussir. Ces arguments ne doivent pas être pris à la légère. Mais on ne peut pas non plus prendre à la légère les arguments des défenseurs aigris du contrôle communautaire selon lesquels tout aura été essayé pour mettre un terme à leur victimisation – en vain.