

LA PARTICIPATION DE LA POPULATION DANS LES PROJETS URBAINS. LES CAS DE VIANA DO CASTELO ET CHAVES.

Paolo PEREIRA

La ville occupe une place prépondérante dans notre société. Territoires complexes caractérisés par la concentration d'hommes et d'activités aux dynamiques parfois divergentes, les espaces urbains sont le théâtre de problèmes qui affectent la vie des gens qui y résident (pollution, dégradation des bâtiments...). Pour tenter d'améliorer la situation et de répondre aux attentes des habitants, toujours plus soucieux de vivre dans des villes où la qualité de vie est meilleure, les municipalités doivent créer des politiques urbaines adaptées. C'est dans ce contexte qu'apparaissent les politiques de requalification urbaine : elles sont perçues comme une solution pour valoriser les espaces urbains dégradés. Ces politiques se concrétisent sur le terrain par le biais des projets urbains. Le projet urbain est « *un ensemble de moyens d'action à court terme* » [...] « *choisi au terme d'une réflexion stratégique organisée en vue d'un ordre qualitatif avant d'être spatial* » (FRÉBAULT, 1993). Le projet de ville, quant à lui, est « *une ambition globale, partagée par l'ensemble des acteurs urbains en forme de futur voulu sur le long terme* » (BERMILS, BOUINOT, 1995). La notion de projet urbain est fréquemment utilisée et se réfère à une multitude d'interventions (allant du vaste territoire à l'îlot en passant par le quartier...) dont l'objectif est aussi de « *faire rêver les habitants par des images attrayantes* » (INGALLINA, 2001 : p 7). Cette mise en scène est une constante et a pour but de capter l'attention des citoyens.

Cette mise en avant des projets urbains nous amène à nous interroger sur la participation de la population dans la mesure où elle apparaît actuellement comme un des grands principes de l'action urbanistique. De plus, l'insistance avec laquelle les élus en font la promotion nous invite à examiner de plus près la notion de participation. Que peut bien vouloir signifier « participer à un projet urbain » pour les habitants qui ont été longtemps tenus à l'écart des questions urbaines ? Le thème de ce colloque pose la question de la citoyenneté dans l'aménagement du territoire. Nous avons voulu apporter un éclairage pour ce qui est des espaces urbains.

Quelle est la place de la population dans les procédures d'aménagement urbain ? Dans quelles mesures les habitants peuvent-ils intervenir dans les processus de prise de décision ? Peut-on dire que tout est fait pour favoriser leur implication dans un contexte où la notion de

démocratie participative est souvent présentée comme la condition à l'émergence d'un cadre de vie plus adapté aux attentes des citoyens ?

Cette communication s'architecturera en deux temps. Tout d'abord, il nous a semblé utile de revenir sur la notion de participation. Nous verrons donc ce qu'elle recouvre et ses conséquences dans l'aménagement urbain. Le deuxième temps de notre réflexion sera consacré à l'étude de deux cas concrets : Viana do Castelo et Chaves. Ce choix ne prétend en aucun cas faire de ces cités des modèles : il s'agit des deux villes que nous avons retenues dans le cadre de nos recherches doctorales. Nous aborderons successivement la question de la participation dans ces villes tout comme les moyens mis en œuvre par les municipalités pour répondre à cette problématique.

D) LA PARTICIPATION DES HABITANTS : UNE NOTION FLOUE.

A) La place des habitants dans la cité.

La ville est un organisme collectif, complexe et en constante évolution où se confronte une diversité d'acteurs. « *Le système urbain est avant tout une concentration de la population dans un espace réduit* » (PAULET, 2000 : p 30). Les habitants constituent dans ce système une composante essentielle : il ne faut donc pas les négliger car c'est eux qui, d'une certaine manière, feront évoluer la ville dans une direction plutôt qu'une autre par leurs choix, leurs actions... En étant les premiers destinataires des projets urbains mis en œuvre par les organismes publics, la population doit pouvoir intervenir directement dans leur élaboration, dans un souci d'efficacité.

Grâce à leur pratique quotidienne de l'espace urbain, les habitants possèdent en effet une connaissance souvent fine du fonctionnement de leur quartier et plus généralement des problèmes propres à leur ville. A ce titre, ils peuvent être considérés comme des spécialistes à part entière. Dans cette optique, il semble évident que l'on « *ne peut pas faire la ville sans les habitants* » (NORYNBERG, 2001 : p 45). Cette idée d'intégration de la population dans les procédures urbaines est largement admise dans la littérature et s'intègre dans l'évolution des pratiques de la planification urbaine. « *La société civile peut donc jouer un rôle primordial, en apportant des éléments de réflexion et des axes de travail auxquels ne songeraient pas forcément d'eux-mêmes les décideurs publics* » (SPEIRS, 2003 : p 106). Il paraît donc souhaitable pour les élus locaux de prendre en considération le point de vue des habitants en amont dans l'élaboration des projets afin d'éviter, dans la mesure du possible, des réalisations

qui, parce qu'elles n'auront pas été soumises à l'appréciation du public, deviendront des « échecs » en matière d'aménagement. Aussi, les habitants doivent être perçus par la municipalité comme des alliés et non pas comme des adversaires, ce qui n'est pas toujours le cas sur le terrain. En effet, *« que ce soit le planificateur, l'homme politique, le chercheur scientifique, il est précieux de pouvoir connaître comment les habitants d'une ville, d'un quartier, d'un immeuble apprécient le milieu où ils vivent, ce qu'ils lui reprochent ou ce qui les satisfait, quelles sont les erreurs à éviter, les manques à corriger, les arguments à employer, les résultats à améliorer »* (BEAUJEU-GARNIER, 1997 : p 224). Cette citation résume bien les bénéfices que les élus peuvent retirer de la participation, encore faut-il qu'ils soient à l'écoute des habitants-électeurs. L'expérience montre en effet que ce qui marche le mieux c'est ce qui vient des gens mais nous aurons l'occasion de constater que tout est loin d'être aussi parfait : l'ouverture à la participation citoyenne est parfois perçue comme un frein par les gouvernants. D'autres vont même jusqu'à remettre en cause la valeur de cette participation en questionnant la compétence des habitants dans ce domaine...

Malgré tout, nous avons tendance à penser que même s'ils ne possèdent pas un acquis scientifique sur le monde urbain au même titre que les professionnels, les habitants peuvent apporter des plus-values au débat sur la fabrication de la ville : toutes les contributions sont bonnes à partir du moment où elles sont constructives et tournées vers l'intérêt général.

Cette recrudescence de la problématique participative dans les questions urbaines semble s'inscrire dans le cadre d'une crise de la démocratie représentative. En tant qu'acteurs de la cité, les habitants souhaitent s'impliquer davantage dans les processus qui concourent à transformer leur ville. Ils ne souhaitent plus se cantonner à intervenir dans la vie publique qu'au seul moment des élections municipales, une fois tous les quatre ans. Il semblerait qu'il y ait une réelle volonté des habitants de dépasser le simple statut de consommateurs en devenant des acteurs de leur cadre de vie (SUEUR, 1998). Bien évidemment, il convient de ne pas faire de généralisation trop hâtive car la participation, bien souvent, ne concerne qu'une frange réduite de la population. Cependant il faut retenir l'idée d'une *« volonté des citoyens de ne pas être réduits au seul rôle d'électeurs »* (BÉVORT, 2002 : p 14).

La démocratie participative viendrait en quelque sorte compléter la démocratie représentative et non la remettre en cause. Même si au niveau local le maire demeure une figure incontournable, sa légitimité n'est pas sans faille : la participation citoyenne vise à améliorer le système démocratique en instaurant plus de contrôles sur les activités

municipales. Nous allons désormais tenter d'apporter une définition à la notion de participation.

B) La participation : une brève mise au point sémantique.

A l'image des notions de régénération urbaine et d'environnement, la notion de participation est employée dans le langage courant sans pour autant que l'on sache avec exactitude ce dont il est question. Il convient donc de dissiper ce flou, raison pour laquelle il nous a semblé utile de faire une brève mise au point. En effet, il faut veiller à bien définir ce à quoi l'on fait référence pour éviter les confusions. Ce problème est d'ailleurs évoqué dans l'ouvrage de SUEUR : « le verbe « *participer* » est souvent employé indistinctement pour être *informé, s'exprimer, s'organiser, co-décider, prendre des initiatives* » (op.cit. : p 146). Nous voyons donc que l'on peut mettre sous ce vocable des choses très différentes. D'ailleurs, cette opacité serait, selon certains, à l'origine même du succès de la notion de démocratie participative (BLONDIAUX, 2003).

Finalement, qu'est-ce que la participation de la population, la démocratie participative ? Parmi les diverses définitions existantes, nous avons retenu celle-ci : c'est « *un ensemble d'actions organisées et finalisées dans le but d'associer les personnes les plus directement concernées à la conception ou à la réalisation d'un projet complexe* » (KÉDADOUCHE, 2003 : p 15). De même, « *la participation constitue une forme de démarche concertée entre acteurs divers et diversement impliqués dans la vie publique, c'est à dire des personnes aux statuts variés, voire opposés, aux pouvoirs inégaux, aux légitimités différentes* » (op. cit. : p 19).

Dans le domaine de la participation, il convient également de faire la distinction entre la consultation et la concertation, deux choses différentes. Ainsi, « *la concertation concerne, entre autre, les décisions prises en matière d'aménagement urbain. Elle se différencie des consultations en ce qu'elle est censée donner aux participants une influence réelle sur l'élaboration des projets* » (LERIQUE, 2004 : p 178). La concertation témoigne donc d'une réelle volonté d'impliquer la population (et plus généralement les associations) en amont des décisions. Les mécanismes de participation seraient, de ce point de vue, des instruments permettant d'améliorer les décisions prises par les acteurs publics. En définitive, « *la démocratie participative permettrait [...] de réduire l'écart toujours plus grand entre les élus et les citoyens* » (MATUSZEWICZ, 2004 : p 200).

S'il est facile pour un élu de se dire adepte de la démocratie participative, sa mise en pratique sur le terrain suppose quelques pré-requis. En premier lieu, et c'est à nos yeux l'élément qui va définir la portée de la démarche, il y a la volonté politique exprimée par le maire. Même si la participation est inscrite dans les textes réglementaires (notamment au sein du décret n°380/99, qui établit le régime des instruments de gestion territoriale et qui reconnaît le droit de participer aux citoyens), sa pleine mise en œuvre dépend de la position du premier magistrat. En effet, l'expérience montre que la démocratie participative n'est pleinement effective « *que si les élus considèrent que c'est très important et structurant* » (LASSALAS-ROXIN, 2003 : p 15). Ainsi, « *la portée de la participation se trouve être fonction de la manière dont le pouvoir représentatif la conçoit et l'accepte* » (LERIQUE, 2004 : p 183). C'est pourquoi nous pouvons constater que la démocratie participative donne lieu à une myriade d'initiatives au niveau local, l'hétérogénéité étant la norme en raison des diverses interprétations.

Cependant, si la volonté politique est un préalable nécessaire, elle est loin d'être suffisante. En effet, la participation des habitants ne se décrète ni s'improvise. Elle demande un investissement important en amont afin de lui assurer une réelle portée. Il s'agit donc pour les élus d'expliquer la démarche, de motiver les habitants, « *ces derniers étant d'autant plus volontairement participatifs s'ils savent que leur participation aura des effets concrets sur la prise de décision* » (DUPÉRON, 2004 : p 197). C'est un véritable travail de fourmis qui doit être réalisé pour établir le lien social notamment.

Autre pré-requis d'importance : la mise à disposition de tous les intéressés des informations utiles à la bonne connaissance des projets et des enjeux. L'information apparaît en effet comme une des conditions de base de la participation. L'égalité d'accès aux données assure la transparence des procédures et permet d'éviter que le débat ne soit biaisé avant qu'il ne débute... Comment exiger l'avis de la population si cette condition n'est pas remplie ? Des efforts sont donc à faire dans ce domaine.

Dans la liste des éléments à respecter, il y a l'intégration des habitants le plus en amont possible dans les procédures, pour éviter le sentiment d'inutilité face à des projets où tout est déjà décidé dans les moindres détails, transformant la « participation de la population » en une simple consultation « alibi »...

La simplification des procédures est également nécessaire. En effet, les projets urbains sont des objets complexes, les documents qui accompagnent et qui justifient les interventions sont rédigés dans un langage de spécialiste qui n'est pas toujours accessible à tous. Dans un

souci d'égalité, une vulgarisation est nécessaire pour favoriser la compréhension du plus grand nombre.

Bien évidemment, cette liste n'est pas exhaustive et d'autres pré-requis pourraient être évoqués (formation des habitants à la prise de parole...). En réalité, tout va dépendre du contexte : chaque ville possède ses propres spécificités, sa propre histoire, sa propre expérience et c'est aux acteurs locaux d'adapter les procédures en fonction de la réalité locale. Il n'existe pas de recette universelle dans ce domaine : le niveau local doit inventer ses propres solutions. Reste à savoir si la population est prête à s'impliquer et à participer. En effet, tout ce que nous venons d'évoquer ne sont que des aspects théoriques. Encore faut-il que les habitants se donnent la peine de s'investir, ce qui n'est pas toujours le cas. C'est pourquoi les blocages à la participation peuvent aussi bien provenir du « haut » (équipe municipale hostile à ce genre de pratique par exemple) que de la « base » (en raison d'un manque d'entrain de la population).

C) Effets de la participation sur les procédures d'aménagement urbain.

La mise en place de procédures participatives n'est pas sans avoir de conséquences sur la vie des municipalités, celles-ci pouvant être positives et négatives, en fonction de la position dans laquelle on se trouve.

L'ouverture de la gestion municipale à la participation citoyenne est tout d'abord un avantage car elle peut être un facteur de modernisation de l'administration. Cela suppose bien évidemment que les différents services municipaux apprennent à travailler avec les habitants et à prendre en compte leur parole. Brisant les habitudes de travail, cette réorganisation peut rendre les institutions plus « lisibles » auprès des citoyens. Ce type de procédure permet une plus grande transparence des enjeux urbains, obligeant les élus à expliquer les raisons de leurs choix, tout en permettant la prise en compte des revendications et des attentes de la population. Au minimum, la participation permet l'information des personnes présentes.

Nous avons brièvement évoqué la crise de la démocratie représentative. La question de la représentativité est importante dans la mesure où elle concerne également les éléments qui participent aux processus. Etant donné qu'en règle générale seule une minorité participe, comment assurer que ce groupe est représentatif de la population ? Le débat, lorsqu'il a lieu, peut ainsi devenir le théâtre de certaines manipulations orchestrées par des minorités agissantes défendant ses propres intérêts au détriment du bien général... Cette question est

tout aussi valable lorsque c'est la municipalité qui nomme les éléments qui feront partie des organes de consultation. Cette conception de la représentativité peut témoigner de la volonté d'exercer un contrôle dans les activités touchant aux enjeux urbains.

Comme nous l'avons dit, cette ouverture est bénéfique pour les habitants mais peut se révéler « pénalisante » pour la municipalité, notamment quand une forte opposition s'installe contre un projet. L'implication des habitants peut ainsi avoir des conséquences négatives sur les projets, ces derniers risquant parfois d'être vidés de leur contenu pour mieux les faire accepter par les opposants... Comme nous pouvons le constater, tout n'est pas positif. Face à la montée en puissance de la problématique environnementale, des dérives de type NIMBY sont aussi à craindre. Tout ceci peut contribuer à remettre en cause la validité de cette procédure en faveur de la démocratie.

Cette partie, bien que théorique, nous a permis d'avoir un aperçu sur la complexité de la question. La participation demande un grand investissement des élus et des habitants, l'un n'allant pas sans l'autre...

II) LA PARTICIPATION DE LA POPULATION A VIANA ET CHAVES.

Pour donner une dimension plus concrète à nos propos, nous avons souhaité aborder cette question dans deux villes moyennes du Nord du Portugal. Comme l'indique le titre de notre communication, cette analyse se focalise sur la question des projets urbains. En effet, ces procédures aménagementales concernent directement les habitants dans la mesure où « *la transformation d'une cité ou sa simple modernisation est une entreprise coûteuse et difficile qui implique non seulement des modifications parfois totales du cadre bâti mais aussi des bouleversements sociaux radicaux* » (BEAUJEU-GARNIER, 1997 : p 222). Nous tenterons de voir dans cette partie les efforts réalisés par les municipalités pour favoriser la participation de la population. Nous essayerons en outre d'appréhender le « niveau d'ouverture » de ces deux mairies en analysant leurs pratiques en matière de communication. Bien évidemment, le cadre restreint de ce travail ne nous permettra pas d'avoir une vision globale de la question. Notre propos est ici d'analyser les manières de faire des équipes municipales en place actuellement.

A) Des villes moyennes dynamiques.

Les élections municipales de 1993 marquent un virage dans la vie politique *vianense*. La nouvelle équipe socialiste (toujours en place actuellement) a entamé à cette occasion, en coopération avec les forces vives locales, un processus de réflexion sur la ville afin d'en dégager les atouts, les faiblesses et les potentialités de développement. Ce travail de fond s'est achevé par la publication d'un Plan Stratégique en 1995. A partir de cette base, le service d'urbanisme a développé un programme de requalification urbaine (dans le cadre de l'élaboration du *Plano de Urbanização*) qui devait se concrétiser à plus ou moins long terme en fonction des opportunités financières. C'est à ce moment qu'est arrivé le Programme Polis (et les subventions qui lui étaient associées), un programme qui allait faire de Viana un modèle en matière de requalification urbaine. Dans ce contexte, la politique urbaine municipale a connu un véritable bond en avant, entraînant la cité dans une dynamique de projets jamais connue auparavant dans son histoire. Cette opportunité n'est pas le fruit du hasard : le Polis vient couronner un processus amorcé sept ans plus tôt.

Il n'est pas question pour nous ici de faire une présentation exhaustive de l'intervention qui est projetée dans la ville. Néanmoins, nous en donnerons les grandes lignes. L'objectif principal est de renforcer la coexistence des trois écosystèmes naturels (fleuve, mer et montagne) en veillant à leur liaison avec la *cidade*, l'écosystème de l'homme. Les deux autres objectifs stratégiques sont la patrimonialisation du centre historique et la valorisation du front de fleuve pour en faire un nouvel espace de loisirs, de culture et d'activités tertiaires (MAOT, CMVC, 2000). L'intervention s'insère dans le cadre de trois *Planos de Pormenor*, instruments de planification qui ont fait l'objet d'enquêtes publiques.

La ville de Chaves quant à elle témoigne d'une dynamique de développement intéressante malgré son contexte géographique (isolement relatif...). La candidature au Programme Polis s'est construite autour du *Plano Director Municipal* et du son Plan Stratégique publié en 1995. Son but était donc de consolider les objectifs stratégiques en matière de développement urbain.

A l'inverse de la cité *alto-minhota*, Chaves n'intègre pas la première phase du programme. Elle fait partie des 10 villes qui ont été retenues quelques mois après le lancement du Polis, raison pour laquelle le volume des investissements est moins important. Malgré cela, le Polis *flaviense* s'inscrit dans une volonté de transformer la ville en un espace urbain compact et dynamique, plus compétitif et attractif grâce à un niveau de qualité urbaine

et environnementale plus important, tout en s'assurant une plus grande affirmation au niveau régional et national (MAOT – CMC, 2002). Aussi, l'intervention ambitionne de requalifier les berges du fleuve pour en faire un élément structurant de la cité, la requalification des espaces publics, la mise en place de nouvelles accessibilités ou encore la préservation du patrimoine notamment dans le centre historique... Ces interventions s'inscrivent dans le cadre de six *Planos de Pormenor*, en cours d'élaboration actuellement.

B) Des expériences qui restent à développer dans les deux cas.

1) La participation dans le Programme Polis de Viana do Castelo.

Avant d'aborder cette question, nous devons souligner que la participation est un des postulats du Polis. Cette caractéristique nous montre que le programme semble en phase avec la problématique participative et qu'il s'inscrit dans les nouvelles stratégies de la gouvernance urbaine (LEITE e SILVA, 2002). Ceci étant, jusqu'à quel point les habitants sont ou ne sont pas des participants actifs dans ce programme ? L'étude réalisée par LEITE e SILVA auprès de la population *vianense* nous aidera à appréhender cette thématique.

Tout d'abord nous devons analyser cette question en amont. En effet, nous avons dit que les diverses interventions du Polis découlent du Plan Stratégique. Or il se trouve que ce document n'a pas fait l'objet d'une participation directe de la population (même si diverses réunions publiques de débat se sont déroulées avant son approbation [Moura, septembre 2004]). Même si son élaboration ne s'est pas faite à huit clos (consultation des institutions publiques de la ville), nous pouvons remettre en cause la légitimité du processus. De même, un *Gabinete de Cidade* (GC) a été instauré pour participer aux délibérations. Cette démarche intéressante peut au premier abord traduire un esprit d'ouverture mais dans la pratique, il faut modérer ce point de vue. En effet, c'est le maire qui a désigné les éléments présents dans le GC. Dans la mesure où les habitants « ordinaires » n'y ont pas accès, se pose la question de la représentativité. Ces nominations reflètent, d'une certaine manière, la volonté de protéger son hégémonie sur les questions urbaines (LEITE e SILVA, 2002). Même si la mission qui lui est assignée est amplement justifiée (« *assurer la continuité de la dynamique de planification stratégique de la ville à travers l'approfondissement du processus de formulation et de reformulation du plan et de la mise en œuvre coordonnée des projets et actions, en accord avec un modèle de responsabilité partagée et d'engagement participatif des principaux agents de la ville* » [CMVC, 1995 : p 51]), sa représentativité est « fragile » d'autant plus que

les réunions ne sont pas ouvertes à la population en général. Ce manque de transparence est caractéristique d'un manque d'ouverture. Qu'en est-il avec le Programme Polis ?

L'enquête menée par LEITE e SILVA nous apporte des éléments intéressants : si les personnes interrogées ont massivement admis l'importance de la participation dans les débats concernant les interventions du Polis, celle-ci est peu exercée dans la pratique, ce qui nous montre une certaine distance et une inadéquation entre l'attitude et le comportement des personnes (op. cit. : p 120). Cette faible participation semble paradoxale eu égard aux efforts de divulgation du programme effectués par la municipalité et la société VianaPolis. Les périodes d'enquête publique et les lieux de consultation ont été annoncés avec antécédence afin que les habitants puissent prendre connaissance des documents et manifester leur opinion. De plus, cette procédure a été prolongée au-delà des délais exigés par la loi (Montez, juillet 2003). Cependant, les résultats sont peu expressifs en matière de participation, comme nous pouvons le constater dans le tableau ci-dessous :

Planos de Pormenor	Nombre de visiteurs aux expositions	Nombre de contributions
Plano de Pormenor do Centro Histórico	14 599	170
Plano de Pormenor da Frente Ribeirinha	5 575	27
Plano de Pormenor do Parque da Cidade	1 385	19

Source : VianaPolis, 2003.

L'idée qui ressort est que malgré cette procédure d'enquête publique et les diverses réunions de présentation effectuées, la population n'a pas vraiment eu les moyens de participer dans le programme. Les contributions effectuées n'ont entraîné que des modifications mineures, signe que les projets étaient quasiment définitifs avant d'être soumis à la population... Concernant le *Plano de Pormenor do Centro Histórico*, il faut remarquer que la plupart des suggestions (90 au total [VIANAPOLIS, 2003]) n'ont pas été prises en compte ce qui démontre la faible productivité de cette participation. L'importance des contributions par rapport aux deux autres *Planos de Pormenor* s'explique par l'activisme de l'association des habitants du *Prédio Coutinho*. Les chiffres montrent bien la faiblesse de la participation dans le projet urbain en général.

Ces résultats diffèrent des discours officiels sur la participation. Même si pour certains c'est la première fois que l'urbanisme fut autant débattu à Viana do Castelo (Montez,

novembre 2003), la participation s'est révélée peu convaincante. Aussi, les objectifs du Programme Polis d'associer la population n'ont pas été atteints. Cette réalité peut sans doute s'expliquer en partie par la substitution de la Commission Locale d'Accompagnement (qui devait regrouper les représentants locaux, y compris les associations et la population) par le *Gabinete de Cidade...*

En résumé, il s'avère que la participation est décevante. En effet, la population ne s'est pas particulièrement montrée volontaire pour s'impliquer activement dans la gestion du Polis¹. A cela il faut ajouter l'impuissance des citoyens qui ont effectivement participé face aux décisions des acteurs dominants (LEITE e SILVA, SILVA, SILVA, 2004). Les auteurs avancent quelques unes des raisons qui pourraient expliquer cette réalité. Outre le manque de tradition en matière de participation imputable aux séquelles de la période dictatoriale, ils évoquent le manque de motivation et de formation des citoyens pour qu'ils puissent participer.

Dans ce cas précis, il n'est pas possible de parler d'une véritable participation de la population dans les projets urbains. Il s'agit plutôt d'une « pseudo participation » résumant cette procédure à une phase d'information.

2) Une initiative intéressante à Chaves.

Etant donné que le Programme Polis *flaviense* se trouve dans une phase moins avancée, nous nous sommes intéressés à une initiative lancée par la nouvelle équipe municipale dans le but d'associer les habitants aux domaines qui les intéressent directement. En effet, soucieuse d'ouvrir la gestion de la ville à la population, la mairie de Chaves a mis en place une mesure spécifique assez originale : « *Dar voz ao munícipe* ».

D'après le maire, il s'agit « *d'un étalage d'idées dont le but est de dissiper les doutes, justifier, expliquer nos options, écouter les suggestions, surtout celles des personnes qui, n'ayant pas accès aux organes de gestion municipale institués, peuvent exprimer leur opinion de manière libre et démocratique* » (Notícias de Chaves, 25/10/2002 : p 3). C'est donc sous la forme de réunions que les élus (maire et adjoints) se mettent à la disposition de la population pour répondre à toutes leurs questions. Le contenu est directement lié aux thématiques abordées par les personnes présentes mais les élus profitent de l'occasion pour évoquer les

¹ Cette faible implication n'est pas spécifique au Programme Polis et concerne, de manière générale, tous les domaines de la vie locale : peu de personnes participent aux réunions des *juntas de freguesias* (Morais Bizarro, novembre 2002) ou dans les projets municipaux (Leite e Silva, novembre 2002).

divers projets en cours ou à venir, dans un souci de transparence. Le fait de se mettre à la disposition des habitants est une démarche fortement positive. Elle s'encadre dans la politique de transparence manifestée par l'exécutif et témoigne d'une nouvelle phase dans la gestion municipale : il s'agit d'après le maire, d'un complément à la démocratie au niveau local. C'est d'un véritable « projet municipal de citoyenneté » qu'il s'agit (Batista, novembre 2003) : cette ouverture est à rapprocher d'autres initiatives comme celle de décentraliser les réunions ordinaires de la mairie dans les autres *freguesias*, ou bien encore d'utiliser la vidéoconférence lors des réunions pour être en liaison avec d'autres points du *concelho*, ce qui est intéressant à l'heure des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Après bientôt deux années d'existence, cette initiative n'est pas rentrée dans les habitudes de la population. Nous pouvons considérer qu'elle se trouve en cours d'implantation, preuve que la participation ne s'improvise pas. Quelques constatations peuvent être faites à son sujet.

Tout d'abord, la participation n'est pas au niveau des espérances et le bilan est plutôt mitigé (Cabeleira, novembre 2003) : la plupart des réunions qui se sont tenues ont en moyenne attiré une quarantaine de personnes ce qui est assez faible (les réunions se déroulent en soirée pour les rendre accessibles au plus grand nombre). Dans une logique de comparaison, on retrouve des éléments communs à Viana do Castelo à savoir un manque de motivation de la population par rapport aux processus participatifs. Néanmoins, son caractère « récent » nous amène à relativiser cette faible participation. De telles procédures ne sont viables que sur le long terme, après avoir gagné la confiance des citoyens. C'est pourquoi la municipalité souhaite poursuivre ce forum et persévérer dans cette ouverture.

De l'avis du maire, cette faible participation et cette distanciation sont liées, au-delà d'un manque de culture de participation, à un refus des habitants de partager les responsabilités (Batista, septembre 2004). Il est donc nécessaire d'œuvrer en faveur d'un changement des mentalités pour qu'une participation effective puisse voir le jour. L'individualisme des personnes et le recul par rapport au monde politique sont aussi des obstacles (Lurdes Campos, novembre 2003). De même, le manque d'éducation d'une partie des habitants peut leur faire penser qu'ils n'ont pas leur place dans ces procédures.

Nous venons de voir que la municipalité *flaviense* témoigne d'un effort d'ouverture mais que la population semble « timide » : beaucoup reste à faire pour que l'on puisse parler d'une vraie participation. Concernant le Programme Polis, les élus locaux espèrent que l'implication sera plus consistante dans la mesure où les informations ont été largement diffusées et que les projets ont suscité beaucoup d'expectative. D'après le maire, les

conditions de participation sont réunies mais il n'y a pas de tradition. C'est pourquoi à ses yeux l'éducation à la citoyenneté apparaît comme une urgence (Batista, septembre 2004).

C) Participation et communication.

1) La presse locale : un vecteur d'information privilégié ?

Etant entendu que la mise à disposition des informations est une des conditions préalables pour une bonne participation, nous avons voulu analyser le « degré d'ouverture » des deux municipalités dans la presse locale. Organe de communication privilégié et facile d'accès pour les habitants, nous nous sommes intéressés aux informations publiées en rapport avec notre thématique (avis de réunion, informations diverses sur les projets...). Cette recherche empirique nous permettra d'avancer quelques idées sur leurs pratiques.

Dans le cas *vianense* nous avons restreint notre analyse à 2001, année marquée par les dernières élections municipales et par la mise en œuvre du Polis sur le terrain. La première impression qui ressort de l'analyse est que la presse locale (en l'occurrence le journal « A Aurora do Lima ») est un vecteur de communication privilégié pour la mairie. Cette dernière y fait publier régulièrement des notices destinées à informer les citoyens de l'activité municipale. De même, la société VianaPolis y communique les informations essentielles sur la gestion du programme (avis de discussion publique, lancement des concours...). Néanmoins, ces publications manquent de précision et restent trop « superficielles » eu égard à l'importance des sujets. Si cette information permet aux habitants d'être tenus au courant, elle est loin d'être suffisante pour pouvoir s'impliquer dans les procédures. Parmi la soixantaine de communiqués municipaux recensés, six sont directement signés par le maire. Cette situation n'est que ponctuelle et vise avant tout à répondre à certaines critiques liées au Programme Polis (il apporte par exemple des informations sur le programme [16/02/2001], revient sur la gestion de la VianaPolis [21/02/2001] ou bien évoque directement la question du débat public [18/07/2004]).

Outre les informations qui émanent directement des institutions municipales, la contestation aux projets occupe une place non négligeable, chose courante dans ce genre de circonstance. C'est notamment le cas de la commission des habitants du *Prédio Coutinho* (8 communiqués). A côté de cela, nous pouvons recenser des initiatives en faveur du débat : le *Fórum Vianense* est ainsi à l'origine de rencontres-débats sur les questions de l'urbanisme et de l'environnement. La presse s'est faite le relais des informations concernant cette

association (12 communiqués) : les rencontres étaient annoncées et des comptes-rendus réalisés. Les réunions effectuées, qui ont à chaque fois bénéficié de la coopération de la municipalité, témoignent d'une audience raisonnable sans pour autant aboutir à des résultats significatifs : cette initiative a eu le mérite d'offrir aux habitants un moyen de se tenir informés des projets tout en ayant la possibilité d'interroger directement les élus. Néanmoins, nous sommes loin d'être face à un véritable processus de participation des habitants...

Dans le cas de Chaves la situation est différente. Il apparaît tout d'abord que la mairie n'a pas pour habitude d'utiliser la presse locale pour diffuser les informations autres que celles exigées par la loi. Le traitement de l'information municipale (comptes-rendus de réunions, projets...) est assuré par la rédaction. Quant au Programme Polis, il a peu d'expression en dehors des quelques communiqués de la ChavesPolis.

Nous nous sommes intéressés à voir la place qu'occupait dans la presse l'initiative « *Dar voz ao munícipe* ». Dès les mois qui ont précédé les élections municipales de 2001 (qui allaient marquer la fin de douze ans de domination socialiste), plusieurs communiqués de l'opposition présentant leur programme ont mis en avant la volonté d'ouvrir la gestion de la ville aux habitants. Ainsi, il s'agissait de « *créer des mécanismes de participation publique et de concertation inter-institutionnelle, de manière à rendre la problématique du développement extensive à toute la population* » (Notícias de Chaves, 25/05/2001 : p 3). L'objectif était donc « *d'améliorer la gestion municipale, la rendre transparente et capable de répondre aux défis actuels en matière de gestion urbaine* » (Notícias de Chaves, 08/03/2002 : p 3). Il apparaît donc que la municipalité souhaite que les habitants s'impliquent davantage. Nous avons déjà pu souligner que la réponse des habitants fut loin d'être à la hauteur : ce n'est pas en raison du manque d'information sur les réunions que les personnes ne s'impliquent pas, un appel à la participation étant lancé avant chaque réunion. De même, un compte-rendu succinct témoigne de leur contenu après coup.

Cette relative absence d'informations municipales dans la presse locale est à minimiser car la municipalité a mis en place son bulletin municipal. Lancé en juin 2003, ce mensuel gratuit est un vecteur de communication privilégié pour diffuser auprès de la population des informations sur les projets en cours et à venir, les décisions et les investissements. Cependant, il est intéressant de constater que cette publication n'accorde que très peu d'expression aux réunions destinées à la population. La thématique est évoquée dans l'éditorial du maire mais de façon très succincte. Aucune mention n'est faite par exemple de la réunion qui s'est tenue à la fin du mois de juin 2003 alors que l'on retrouve un compte-

rendu dans le Notícias de Chaves. Cette situation peut sembler paradoxale dans la mesure où l'on pouvait s'attendre à une mise en valeur importante dans l'organe de communication interne, d'autant plus qu'il s'agit d'une initiative originale.

Au final, il se trouve que la presse est couramment utilisée pour transmettre aux habitants les informations utiles. Cependant, les conditions ne sont pas réunies pour une information approfondie.

2) L'utilisation d'Internet dans la communication municipale.

Après avoir analysé l'utilisation qui était faite d'un outil de communication traditionnel, intéressons-nous au Web en tant qu'outil de diffusion potentiel des informations et comme lien entre les habitants et leur ville. Cette piste de recherche résulte du constat suivant : 84 % des mairies au Portugal disposent d'un site sur le Web et celles qui n'en possèdent pas sont en train de le construire (PÚBLICO, 16/09/2004). Il nous est apparu intéressant de voir dans quelles mesures cet outil pourrait faciliter (et pourquoi pas inciter) la participation des habitants ? En effet, certains auteurs vont jusqu'à se demander jusqu'à quel point est-il possible de parler de véritable démocratie électronique locale ? (CHALON, 2004). D'après cet auteur, « *l'Internet semble [...] favoriser en premier lieu l'accès aux informations nécessaires aux citoyens pour prendre connaissance des décisions politiques rythmant leur vie quotidienne et ce faisant leur permet en second lieu de participer à la vie de la collectivité* » (op. cit. : p 261).

Nous avons donc procédé à une analyse des sites Web des deux municipalités évoquées pour voir s'ils offraient des conditions favorables à cette pratique. Ainsi, la mise en ligne des délibérations, la publicité des budgets, l'existence de courrier électronique pour contacter les élus ou encore la présence de conseils interactifs sont des éléments à prendre en compte dans cette démarche.

Le site Web de la municipalité *vianense* propose un grand nombre d'informations sur la ville et les projets municipaux en cours (*Cidade Saudável, Ecoteca...*) permettant aux habitants d'en connaître le contenu et les finalités. On retrouve également une rubrique « *Notícias Autarquia* » qui reprend les informations divulguées dans la presse écrite ainsi qu'une section consacrée au bulletin municipal. Mais ce qui est frappant au premier abord c'est l'absence d'informations spécifiques sur les projets urbains, alors que le Programme Polis occupe une place prépondérante dans la politique urbaine actuelle. Mis à part le plan

stratégique, on ne retrouve pas en ligne les documents importants comme le budget, le PDM... ce qui montre que le Web n'est pas un instrument de communication privilégié dans ce domaine. Même si les habitants ont la possibilité de contacter directement les élus et les divers services municipaux en utilisant les contacts e-mail, ils n'ont pas la possibilité d'approfondir leurs connaissances sur les projets.

La mairie de Chaves, quant à elle, met en avant l'existence du Programme Polis dans la ville en proposant un ensemble d'informations détaillées sur l'intervention. Les internautes ont donc la possibilité de s'informer correctement. Ils ont également la possibilité de télécharger divers formulaires administratifs et de contacter la mairie par mail. Ce côté pratique ne doit pas occulter le fait qu'il y a, là encore, un manque d'informations sur les autres projets municipaux et notamment les instruments d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

La principale impression qui découle de cette brève analyse est que les potentialités qu'offre Internet sont insuffisamment employées par les deux municipalités. Les documents de référence sur les projets urbains pourraient y être largement diffusés à moindre coût, assurant ainsi une plus grande ouverture : c'est loin d'être le cas... Internet ne doit pas être l'unique moyen de diffusion pour ne pas faire apparaître de fracture entre les connectés et les autres. Cependant, on pourrait voir le Web comme une des voies de communication, comme un complément aux voies traditionnelles.

Cette communication consacrée à la participation de la population dans les projets urbains nous invite à constater que beaucoup reste à faire et que les progrès dans ce domaine sont à poursuivre. Il s'avère que le poids des habitants dans les décisions est minime : les projets présentés lors des enquêtes publiques sont déjà trop aboutis pour pouvoir les remettre en cause. Ainsi, comment parler de réelle participation ? Celle-ci semble se réduire à l'application des dispositions réglementaires, les habitants entrant en scène en bout de course... Cependant, nous ne prétendons pas ici faire une généralisation car il existe des exemples où cette participation est plus aboutie.

Dans une certaine mesure nous pouvons dire à partir des exemples analysés que la population n'est pas prête à intervenir dans les projets urbains : par manque de motivation,

manque d'informations précises... Il faut du temps et beaucoup de volonté pour s'impliquer dans la participation, quand c'est possible. Aussi, beaucoup de choses restent à changer pour faire émerger une citoyenneté active. Les efforts réalisés par les municipalités sont hétérogènes. De même, les relations entre les pouvoirs publics et la population sont inégales, certaines municipalités souhaitant établir un contact plus étoffé avec ses concitoyens que d'autres.

La démocratie locale, même si elle est difficile à mettre en œuvre, représente sans aucun doute un trait de la modernisation de nos gouvernements locaux. Cependant, nous pouvons nous demander si une telle pratique est compatible avec la durée des mandats municipaux tant sa mise en œuvre s'inscrit dans la durée.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages :

- BEAUJEU-GARNIER J., *Géographie urbaine*. Paris : Armand Colin/Masson, 1997, 349 p.
- BERMILS B., BOUINOT J., *La gestion stratégique des villes, entre compétition et coopération*, Paris : Armand Colin / Masson, collection U Géographie, 1995. 207 p.
- BÉVORT A., *Pour une démocratie participative*. Paris : Presses de Sciences Po, La Bibliothèque du citoyen, 2002, 130 p.
- BONDIAUX L., LASSALAS-RONXIN C., PICHON H., TONNELET G., 2003. « Quel impact de la participation des habitants sur la prise de décision ? Signification politique de la pratique de la démocratie » in *Actes du colloque « Démocratie locale et décision »*, Mulhouse : pp 15-22.
- CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA DO CASTELO, *Plano Estratégico de Viana do Castelo*, Viana do Castelo, 1995, 52 p.
- CHALON G. 2004. "Réflexion sur la notion de démocratie électronique locale" in GUERARD S. (Coor.), *Crise et mutation de la démocratie locale en Angleterre, en France et en Allemagne*. Paris : L'Harmattan : pp 251-283.
- FRÉBAULT J. (Dir.), *Le renouveau de la planification urbaine et territoriale*. Paris : Les éditions du STU, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, 1993. 56 p.
- INGALLINA P., *Le projet urbain*. Paris : Presses universitaires de France, 2001. 127 p.
- KÉDADOUCHE Z., *Rapport sur la participation des habitants dans les opérations de renouvellement urbain*. Paris : Ministère de la ville et de la rénovation urbaine, 2003, 91 p.
- LEITE E SILVA M., *Requalificação urbana e valorização ambiental. O case Polis de Viana do Castelo*, Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho, 2002, 158 p.
- LEITE E SILVA M., SILVA S., SILVA M.C., *Requalificação urbana: os cidadãos perante os poderes económico e político no Polis de Viana do Castelo*, V Congresso Português de Sociologia, Braga, 2004, 13 p.
- LERIQUE F., 2004. « Débat public et collectivités locales : réalité ou fiction ? » in GUERARD S. (Coor.), *Crise et mutation de la démocratie locale en Angleterre, en France et en Allemagne*. Paris : L'Harmattan : pp 155-191.

- MATUSZEWICZ R., 2004. « Représentations et pratiques du conseil de quartier : une démocratie participative en devenir sous contrainte » in GUERARD S. (Coor.), *Crise et mutation de la démocratie locale en Angleterre, en France et en Allemagne*. Paris : L'Harmattan : pp 199-224.
- MINISTÉRIO DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA DO CASTELO, *Viver Viana do Castelo - Programa Polis, Plano Estratégico*, Lisboa, MAOT - VIANAPOLIS, 2000, 60 p.
- MINISTÉRIO DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, CÂMARA MUNICIPAL DE CHAVES, *Viver Chaves – Programa Polis, Plano Estratégico*, Lisboa, MAOT – CMC, 2002, 84 p.
- NORYNBERG P., *Faire la ville autrement. La démocratie et la parole des habitants*. Barret-sur-Méouge : Editions Yves Michel, 2001, 152 p.
- PAULET J.-P., *Géographie urbaine*. Paris : Armand Colin, Collection U Géographie, 2000, 315 p.
- SPEIRS C., *Le concept de développement durable : l'exemple des villes françaises*. Paris : L'Harmattan, 2003, 195 p.
- SUEUR J.-P., *Demain, la ville*. Rapport présenté au ministre de l'emploi et de la solidarité, Tome 1. Paris : La Documentation française, 1998, 230 p.
- VIANAPOLIS, *Plano de Pormenor do Centro histórico de Viana do Castelo. Resultado da discussão pública. Relatório*, Viana do Castelo, 2003, 3 p.

Entretiens :

- BATISTA J., *maire de Chaves* : nov. 2003, sept. 2004.
- CABELEIRA A., *maire-adjoint chargé de l'aménagement du territoire et de la planification urbaine, mairie de Chaves* : nov. 2003.
- LEITE e SILVA M., *Gabinete Cidade Saudável, mairie de Viana* : nov. 2002.
- LURDES CAMPOS M., *Vereadora chargée de l'action sociale et de l'environnement, mairie de Chaves* : nov. 2003.
- MONTEZ J., *chargé de la communication, VianaPolis* : juil. 2003, nov. 2003.
- MORAIS BIZARRO A., *maire de la freguesia de Santa Maria Maior, Viana* : nov. 2002.
- MOURA D., *maire de Viana do Castelo* : sept. 2004.

Presse :

- A Aurora do Lima, 2001.
- Notícias de Chaves, 2001, 2002.

Internet :

- <http://www.cm-chaves.pt>, 18/09/2004.
- <http://www.cm-viana-castelo.pt>, 18/09/2004.
- Público.pt, 16/09/2004.