



technecite@wanadoo.fr

www.technecite.com

23 rue de Delisy

93500 Pantin

tél : 01 48 10 83 59

numéris : 01 48 10 18 73

Monsieur,

« Il est toujours bon de se rappeler qu'il ne faut pas prendre les gens pour des idiots. » (Michel de Certeau, 1980)

La communication politique locale : entre recettes publicitaires et démocratie directe

Commençons par un paradoxe bien connu depuis le travail de l'école de Palo Alto, « il est impossible de ne pas communiquer ». Chacun peut mesurer dans sa vie quotidienne les enjeux et contraintes de ce précepte. Les collectivités territoriales, en institutionnalisant leur communication à partir des années soixante-dix, ont voulu investir ce rapport à leur population. Ce qui n'est pas posé, énoncé clairement, échappe à toute tentative de maîtrise. Après quelques années d'errements où les modèles redondants (technicistes et publicitaires) ont régné sans partage. Les décideurs locaux ont rationalisé leur action. Peu à peu, les sophistes et les gourous messianiques se sont fait discrets devant la complexité des situations, sans toutefois abandonner la partie. Les acteurs politiques locaux conscients des champs d'influence qui s'opèrent sur leur territoire se sont emparés de la communication politique locale, d'autant plus que les systèmes traditionnels d'action sur l'opinion commencent à être en perte de vitesse avec les changements structurels et symboliques de la société française.

Certains d'entre eux ont investi la communication politique locale comme Monsieur Jourdain, d'autres, à l'opposé, le font avec beaucoup de virtuosité, voire d'illusions. De riches et singulières expériences se développent, elles se solderont autant par des succès retentissants que par des échecs cuisants. Le marketing territorial s'installe, l'image conquise devient la référence. La représentation de la cité, sa mise en scène, participe désormais au projet politique. L'image à travers la relation qu'elle génère devient un instrument de pouvoir. L'instrument du pouvoir local, consacrant ainsi la communication politique locale.

Au-delà des messages à transmettre, les acteurs politiques se sont aperçus que la communication politique locale leur permettait de diffuser et de faire partager des valeurs à une population de moins en moins homogène. Constatant la disparition des systèmes d'adhésion collectifs traditionnels, des ortodopraxies, les décideurs locaux vont cultiver le répertoire des valeurs et la communication de proximité afin de favoriser de nouveaux systèmes de reconnaissance et d'intégration à la vie locale. Cette démarche peut s'appliquer à l'intérieur d'un territoire en direction des habitants, mais elle est tout aussi pertinente vers l'extérieur pour séduire de « nouvelles populations » ou d'autres partenaires nécessaires au développement du territoire. Et c'est en général à ce moment que les institutions essaient de concocter une « stratégie d'image » pour ne plus être contraint et enfermé par une « image subie ».

L'image comme source ou produit d'une communication territoriale réussie?

Voilà une question biaisée qui a pour seul mérite de poser les enjeux de toute démarche de communication institutionnelle. Mais une tentative de

définition de la notion d'image me paraît avant tout nécessaire. Il est presque inutile de rappeler que l'image n'a pas été inventée au XX^e siècle par la publicité, la télévision ou encore la modernité. L'image est consubstantielle de l'expérience humaine. Après avoir été honnie dans les sociétés passées parce que l'on craignait son pouvoir, l'image revient sur le devant de la scène. Sans trop s'attarder sur cette notion, il est important de comprendre que son retour n'est ni le fruit du hasard, ni le fait d'un progrès technique. La trans-temporalité de l'image est ambivalente, l'émotion qu'elle fait partager compte tout autant que le message qu'elle est censée délivrer sur l'objet incarné. Cette émotion « partageable » concentre l'enjeu de toute cohésion sociale, elle est le ciment de l'être ensemble et, à ce titre, elle a et peut avoir un effet matriciel totalisant pour ceux qui se plaisent à penser que les hommes sont gouvernés à défaut de savoir se gouverner.

Mais la raison et le sujet de l'article nous rappellent que l'image n'est pas l'objet, elle est sa représentation. Malgré cela, l'image d'une ville, d'un territoire, nous parle tout autant que l'expérience concrète de ses espaces physiques et sociaux. L'image de la ville ne prétend pas à la vraisemblance, à l'adéquation parfaite avec l'objet ville et par delà même, elle ne se limite pas à la représentation d'un objet. L'image d'une ville ou d'un territoire est d'abord et surtout relationnelle. Elle est la relation qu'entretiennent les habitants entre eux, elle est aussi relation avec les caractéristiques d'un territoire, son histoire, sa morphologie, ses mythes et croyances, son devenir... Bien des territoires ont dans le passé été « découverts » après que leurs *images* aient conduit les voyageurs vers eux, comme un aimant indifférent et ignorant des « véritables réalités » de ces espaces. Tout territoire est producteur d'images, de représentations. Cette image peut être positive ou négative, c'est selon les contextes et les représentations sociales qu'ont les hommes de la ville et les stratégies qu'ils élaborent depuis peu dans ce sens.

Images subies ou représentations défaites ?

Après avoir été le miroir de notre civilisation, les villes ont vu leur image se ternir. Le XIX^e siècle redoublera d'attentions dans ce sens. A cette période, la ville (la grande ville) concentre tous les maux de la terre. L'industrie, son extension, amplifie le processus. La grande ville ne peut plus contenir la totalité de son activité sur son périmètre, alors elle l'expulse vers la périphérie. C'est l'histoire de la « banlieue populaire ». Cette histoire est étroitement associée à celle de l'industrie. Pendant près d'un siècle, la ville ne se réalisera pas en dehors de la banlieue. Après l'euphorie productive et la labellisation politique des espaces par un groupe social dominant, apparaît la « crise économique » et la désaffiliation sociale, voire symbolique, d'un grand nombre d'habitants de ces villes dites de banlieue. Depuis plus de vingt ans, des territoires plus ou moins importants portent les stigmates de cette situation. Des quartiers, des villes et même des départements subissent l'inférence d'un contexte. L'image excède les phénomènes rencontrés, elle participe même à leur aggravation, relayée et amplifiée sans grande distance par les médias, plus soucieux de donner une forme à ce qu'ils souhaitent être des « faits » que de participer même contradictoirement à la modification d'un stéréotype dévastateur. Il n'en reste pas moins que cette représentation négative est également perçue par ceux qui vivent dans ces territoires. Dans le meilleur des cas, ils se sentent dévalorisés par cette image récurrente, parfois c'est l'indifférence qui s'impose, le pire étant dans l'acceptation, la résignation ou encore dans l'identification à ces stéréotypes. Aujourd'hui, de nombreux acteurs politiques concernés sont conscients que leurs territoires sont victimes d'images subies et de représentations

défaites. Le temps n'est plus à l'évocation nostalgique d'un passé, certes riche d'expériences mais définitivement révolu. C'est le propre du passé d'être révolu. Ma pratique m'amène à penser que l'image d'un territoire est rarement ce qui change en dernier. Au contraire, sa récurrence peut aussi témoigner d'un passé accompli. Combien de villes ont vécu pendant des années avec la représentation qu'elles étaient encore des communes ouvrières, alors que les ouvriers avaient disparu pour une grande part de leur périmètre et que ceux qui restaient avaient du mal à se reconnaître dans les attributs de cette « identité ouvrière » ?

Les territoires des villes dites de banlieue sont « habités » par des individus et des groupes sociaux qui, au-delà des difficultés qu'ils rencontrent quotidiennement, souhaitent être reconnus sinon valorisés sur leurs espaces de vie. « Aucun homme n'est réductible à sa condition et à l'histoire de ses devanciers ». Voilà une formule a priori consensuelle qui pourtant met en exergue le symbolique dans le champ des pratiques sociales. Bien sûr, le matériel est essentiel, surtout lorsqu'il est question d'exclusion économique et sociale, mais l'image que l'on renvoie, la place que l'on nous reconnaît, les signes qui témoignent de nos espoirs participent à la construction sociale. C'est à ce niveau que l'inversion est possible, de la négativité de l'image héritée à la positivité de l'image conquise. Quels que soient les projets de changement intervenants dans un quartier ou dans une ville, rien n'est durablement possible si l'image investie ne participe pas aux transformations. Dans l'avenir, tous les territoires « stigmatisés » n'auront pas forcément l'opportunité d'avoir un chantier de l'ampleur du Stade de France pour travailler à la modification de leur image. Si les transformations urbaines constituent un moyen formidable pour changer l'image (et son objet) d'une ville ou d'un quartier, elles ne sont pas les seules, d'autres leviers existent. La ville n'est pas seulement morphologique. En dehors du bâti, elle a aussi pour particularité de rassembler des habitants qui vivent sur ses espaces. Les formes sociales qu'ils déploient dans leurs interactions quotidiennes contribuent à l'édification de nouvelles représentations, de nouvelles images. La communication politique locale en s'appuyant sur ce terreau fertile peut travailler à l'inversion d'images négatives subies.

Rappelons-nous que ces habitants ne sont pas seulement des usagers de l'espace public local, ils ne sont pas uniquement des acteurs d'une organisation sociale qui les dépasse. Ils sont producteurs d'actions, de représentations, de valeurs et d'opinions. Ce sont des citoyens de la cité et ils n'hésitent pas le rappeler à leurs élus quand ces derniers manifestent quelque inclinaison à l'oublier. Au-delà des lieux communs sur la citoyenneté, l'image d'une citoyenneté active semble se répandre, non comme une mode mais comme une demande sociale. À force d'invoquer chaque matin plus de citoyenneté dans la cité, les habitants commencent à répondre à l'invitation, sauf que leur incarnation ne correspond pas forcément au modèle prescrit. Peut-être ont-ils moins de certitudes, moins de conviction, moins de militance, peut-être ont-ils moins le souci de l'intérêt collectif (ce qui reste à prouver), mais ils sont plus lucides, critiques, disponibles et ils ne se contentent plus seulement d'une citoyenneté limitée. Certes tous les habitants-citoyens n'épousent pas ce profil parfait, quasi-idéal, mais peut-être que les formes d'action et de participation qui leur sont proposées ne les sollicitent pas autant qu'elles le devraient. A ce niveau, l'image qu'ils ont de l'utilité de leur intervention est primordiale. Le modèle utilitariste voire démagogique reste actif dans les représentations. L'expérience menée dans le quartier des Courtilières à Pantin me paraît à ce titre être un bon exemple de l'évolution de la communication politique locale, de la participation des habitants et de l'image qui est en jeu.

Une consultation des habitants : quartier des Courtilières à Pantin

Les formes de la démocratie participative nécessaires à la transformation des villes et des quartiers ne sont pas à rechercher dans le répertoire des pratiques usuelles.

En mai 2001, la municipalité de Pantin, nouvellement élue, veut réorienter le Grand Projet de Ville sur le quartier des Courtilières, elle souhaite associer étroitement les habitants. Sur la base d'un projet, la nouvelle équipe municipale recherche la meilleure solution pour consulter largement la population. Il ne s'agit pas de recueillir l'ensemble des opinions individuelles, mais bien de permettre à une population de se prononcer sur un contenu et des priorités de transformation. L'axe est clair, l'équipe municipale souhaite éviter l'écueil de la gestion des intérêts particuliers pour se focaliser sur une dynamique locale de participation collective des habitants. Elle doit faire face pour cela à plusieurs risques : Le premier est celui de la participation formelle qui associe toujours les mêmes acteurs du quartier. Ils sont en règle générale peu nombreux et ont pour fâcheuse tendance de monopoliser le débat. Dans la durée, leur engagement sincère se transforme en omniprésence militante, laissant peu de place aux nouveaux venus et à d'autres formes de participation, moins exclusives.

Le second est l'information sur le processus de concertation qui se contente souvent d'être simplement diffusée, sans accompagnement, sans le souci de l'efficacité de la démarche. N'oublions pas que le message n'est jamais compris parce qu'il est légitime qu'il le soit. Il n'y a aucune légitimité de l'action qui garantisse une bonne réception et une bonne compréhension des intentions de l'institution émettrice. Seul un investissement dans la qualité de la relation avec les habitants peut instaurer des formes de communication durables.

Le troisième est de réduire les habitants des quartiers populaires à la représentation des conditions de vie qui sont les leurs. Pensant que l'exclusion économique et sociale rencontrée par beaucoup d'habitants de ces quartiers influe fortement sur leur capacité de compréhension et par conséquent de mobilisation. Les lieux communs issus de prêt-à-penser publicitaires sont légions : « ils ne lisent pas », « ils ne comprennent pas », « le poids de l'échec scolaire », « ils ne parlent même pas notre langue », « ils s'en foutent, leurs problèmes sont ailleurs... ». La force de l'évidence, la supériorité de celui qui prétend savoir. L'égo, voire l'ethnocentrisme, de ceux qui se prononcent sur les capacités d'autrui. Eux seuls sont capables de décider ce qui doit être compris et par qui cela doit l'être. Experts en communication politique et en publicité institutionnelle, ces conseillers participent à la reproduction de l'ordre des choses. Des chantres de l'opinion prêts à en découdre sur « l'image » avec la conviction que la tactique l'emporte sur le sens. Tout est dans la séduction... de leurs clients et dans l'assurance de leurs certitudes.

Déterminée, la municipalité de Pantin retient l'idée d'un questionnaire. Plusieurs objectifs à cette consultation sont clairement définis : resituer la réhabilitation du quartier dans la dynamique des Grands Projets de Ville ;

Informers les habitants pour améliorer leur participation ;

Leur permettre de se prononcer sur la globalité du projet ;

Obtenir des réponses précises dans un délai maîtrisé ;

Et enfin, dégager des orientations pour entreprendre des transformations, à partir des choix de la population du quartier.

La consultation s'organise autour d'un questionnaire contenant près de 50

items. Les formes de consultation choisies ne cantonnent pas les répondants dans une appréciation positive ou négative du projet. Les questions n'imposent pas de choisir entre une solution et une autre, mais d'organiser des priorités pour définir des tendances, des orientations structurantes. Après une information préalable des habitants, 2200 questionnaires sont distribués, dans toutes les boîtes-à-lettres du quartier. Les acteurs publics et sociaux du quartier participent à la diffusion de l'outil, amplifiant le débat.

Trois semaines après, 827 questionnaires remplis sont retournés (habitants de plus de 15 ans.) C'est un succès, le taux de réponses frise le niveau des consultations électorales (élections municipales), tout en étant moins exclusif. Nombreux sont ceux qui boudent les scrutins électoraux et qui se sont néanmoins sentis concernés par la consultation.

Des tendances fortes se dégagent des résultats. La ville de Pantin les intègre dans la convention cadre signée avec l'État et se met au travail. Cette démarche se poursuit aujourd'hui avec des études de définition confiées à trois équipes d'architectes-urbanistes et avec un approfondissement de la consultation sur les orientations proposées...

Que retenir de cette expérience ?

Parce qu'ils ont été sollicités, les habitants de la cité des Courtilières se sont exprimés sans ambiguïté sur les choix et les modalités de transformation de leur quartier. Cette volonté, ces axes du changement se sont traduits de manières différentes dans les réponses qui ont été faites. Au-delà des tendances évidentes partagées majoritairement par la population, il apparaît que les enjeux ne sont pas les mêmes pour tous les habitants. Les 827 questionnaires retournés reflètent la diversité des situations rencontrées dans ce quartier. Certains habitants sont dans l'urgence d'une situation, d'autres dans l'attente de plus de tranquillité ou d'une meilleure prise en compte de leurs besoins. Somme toute, les besoins et/ou les motivations exprimés ne sont pas homogènes. Mais est-il nécessaire que tous les habitants pensent et aspirent à la même chose pour que cette dernière soit pertinente et reflète véritablement leurs attentes ? L'histoire nous a, au contraire, enseigné que les plébiscites massifs pour une solution ou un candidat se pratiquaient rarement dans les États démocratiques. Alors il est vrai, les résultats ne sont pas facilement réductibles à un modèle.

A l'occasion de la présentation des résultats à la population par la municipalité où près de 200 habitants avaient choisi de soutenir et d'accompagner leur point de vue, un journal à grand tirage de l'Île-de-France parlera de « résultats compliqués ». Peut-être, mais le contraire du compliqué étant le simple, il me paraît toutefois difficile que les résultats s'expriment sous la forme dominante et rassurante du sondage « d'opinions », tant de personnes pensent que... contre tant qui pensent...). Rappelons-nous, comme le disait Bachelard que le simple n'existe pas dans la société, seul le simplifié peut donner cette impression.

Les enjeux de la démocratie participative ne sont pas de réduire toute opinion à une confrontation entre les pour et les contre, mais bien de prendre en compte la richesse et la diversité des points de vue et des choix, sans réductionnisme. C'est la grande leçon donnée par les habitants des Courtilières qui ont dit sans hésitation, aucun projet de transformation ne fera sans nous, sans l'avis que nous donnons et sans confrontation démocratique. Ce n'est sans doute pas le lieu, mais le débat entre les acteurs d'une démocratie participative et ceux d'une démocratie d'opinion me semble inévitable. Dans ce sens, il n'est pas anodin qu'un quotidien, en rendant compte de la consultation, explique que les formes choisies de démocratie participative sont (trop) compliquées.

La représentativité des 827 réponses s'est imposée. Elle vient prendre la place d'un vide inoccupé. Est-ce à dire qu'avant cette consultation, il n'y avait pas d'espace de démocratie, bien sûr que non ! Mais la démarche de consultation qui a été initiée crée une situation irréversible où les changements et leurs représentations s'accompagnent des prises de positions des habitants et pas seulement des porte-parole habituels. Le débat passionné et passionnant qui a suivi la présentation des premiers résultats est une parfaite illustration de ces enjeux de la démocratie locale.

Les enjeux de la démocratie participative

Les 827 habitants qui ont répondu, ont permis de dégager des tendances, elles sont l'expression des habitants du quartier. Ces tendances ont orienté les débats avant d'orienter les travaux, tant mieux, nul ne peut penser aujourd'hui que le contraire fut possible. Ces habitants, en donnant leur avis, se sont confrontés à la nécessité pour tout individu de vivre avec d'autres semblables. Cela ne se fait pas sans pragmatisme, sans projection, sans exigence et sans confrontation. Comme dans toute expérience, les limites sont celles de son champ, ce qui revient à dire qu'aucune expérience n'est exemplaire. Toutefois l'association ternaïre : communication, démocratie, participation, concourt autant à modifier la situation d'un quartier que les images stéréotypées qui lui sont associées. Dans le cas de Pantin, le préalable qui a suscité cette approche est la volonté politique de mettre en œuvre d'autres modes de décision. La démocratie participative n'a rien à voir avec la fabrication d'une image creuse qui chercherait à séduire les âmes égarées, en vendant ses charmes quasi-exotiques aux vagues accents de Porto Allegro. Non que Porto Allegro soit une chimère, bien au contraire, cette expérience participe à la re-fondation de nouvelles gouvernances. Il est indispensable d'en mesurer les enjeux et le sens, mais l'herbe n'est pas plus verte ailleurs. Quel que soit le coin de planète sur lequel nous vivons, l'objet de la démocratie participative est bien d'associer les habitants aux décisions, mais il faut pour cela instaurer de nouvelles relations de coopération et d'action avec eux. La mise en place de cette relation durable doit s'accomplir comme une tâche essentielle dans la mise en œuvre des politiques locales. Le travail sur l'image peut témoigner de ce processus tout en le rendant possible. Mais en aucun cas l'image ne peut être un paravent velléitaire.

De nombreuses villes s'engagent aujourd'hui dans des démarches de démocratie participative. Des expériences se développent (concertation, consultation, conseils de quartiers et de voisinage...). Elles participent toutes à l'enrichissement des pratiques de la démocratie participative. Gardons-nous de penser qu'il s'agit d'un effet de tendance. La volonté des habitants / usagers de participer à l'action publique déborde largement la seule volonté institutionnelle. Dans une période où les citoyens semblent se détourner des urnes, il peut apparaître paradoxal qu'ils se rendent disponibles pour participer à la vie de leur cité. Mais c'est oublier que « l'être ensemble » de la société est aussi composé de sentiments et d'expériences à partager. Le partage est une notion clé de toute socialité. Aucune relation humaine et sociale n'est durablement possible si les expériences de la décision et de l'action ne sont pas partagées. Il n'existe pas de lieux sur la planète d'où cette question soit exclue. Bien sûr, les formes de la dispute ne sont pas identiques. Il n'en demeure pas moins préoccupant que cette volonté diffuse de coopérer, de participer, se distingue des formes établies de la participation qu'offre la démocratie

représentative. Il y a, sans aucun doute des complémentarités à trouver et des dynamiques à fonder. Des villes ont décidé de faire front et de sortir de la spirale, mais cela ne veut pas pour autant dire que toutes les solutions sont dans le local et dans la proximité. La cohésion globale ne peut être seulement le résultat de l'addition de la variété et de la richesse des expériences de la démocratie locale. Fussent-elles innovantes !

Question de méthodes ?

Le travail sur l'image d'un territoire n'a rien de comparable avec une lubie, un « super-truc » de communicant. Il doit renvoyer à des pratiques existantes et aux potentialités sous-jacentes. Qu'il soit de l'ordre de l'urbain, de l'architectural, de l'histoire ou encore des pratiques sociales et politiques, ce travail ne peut s'accomplir sans un projet politique explicite et sans qu'il fasse lui-même l'objet d'échange avec la population. Pour terminer, je ne préconiserai pas de méthode type, car il y a autant de méthodes que de projets et de contextes. Seul le marketing politique et marchand pense que la même méthode peut s'appliquer à des situations différentes. Il le pense parce que la solution est à ces yeux dans la méthode, et non dans les interactions humaines et sociales. La répétition de la méthode attesterait de sa fiabilité. Ce modèle est parfait, tellement parfait qu'il exclut tout ce qui est hautement imparfait (et imprévisible), notamment : l'homme. Cette belle croyance, car il s'agit bien d'une croyance, fonctionne parce qu'elle est alimentée par des adeptes qui recherchent de l'assurance et de la certitude dans leurs actions. Personne ne peut leur en vouloir. Personne, sauf la grande majorité de ceux qui ne se reconnaissent pas dans la prétendue universalité d'une « méthode » qui confond les citoyens / habitants / électeurs avec des paquets de lessive.

Peut-être est-il utile de ré-entendre le message que les habitants des Courtilières nous ont, me semble-t-il, fait parvenir : *"il n'y a pas de petits ou de grands problèmes, il n'y a que des problèmes non réglés. Nous sommes disponibles pour participer à la recherche de toutes les solutions possibles à condition que l'on nous sollicite et que l'on ne nous enferme pas dans ce que l'on n'est pas"*.

Philippe Eysseric
sociologue
directeur du cabinet
techné cité