

Démocratie participative : l'expérience d'Amsterdam West

Martien Kruitendbrouwer*
Christophe Sente**

*université
d'Amsterdam, ex-maire
d'Amsterdam West

**université libre
de Bruxelles

La ville d'Amsterdam est connue pour les attraits historiques et architecturaux du centre-ville. La structure qui assure la gestion urbaine mérite aussi de retenir l'attention. Pour réussir à gouverner une capitale de 800 000 habitants, depuis des années, Amsterdam a pris le soin de mettre en place une structure de gouvernement qui soit « proche des habitants ». Depuis les révoltes des années 1980, quand les « squatteurs » ont violemment protesté dans les rues d'Amsterdam, les priorités affichées sont de répondre à la demande de logements et de donner plus de pouvoir aux habitants. Dès lors, la structure de gouvernement d'Amsterdam consiste en un « Grand Amsterdam » et sept « Stadsdelen » (districts) qui s'occupent surtout des questions de participation.

Au sein de ce Grand Amsterdam, la zone ouest est gérée depuis 2010 par une administration locale composée de fonctionnaires et d'élus. Cette municipalité d'Amsterdam West est remarquable pour l'originalité de son modèle de démocratie participative entendu comme un outil d'« empowerment ». L'introduction de la démocratie participative est en effet en lien direct avec les difficultés sociales caractéristiques des quartiers qui composent Amsterdam West. À ces difficultés est lié le risque d'une poussée électorale de partis réduisant la complexité politique à la tension entre un peuple mythifié et des élites privilégiées. Concrètement, cela signifie que, comme beaucoup d'anciennes villes industrielles, Amsterdam West, qui compte 135 000 habitants, est composée de ghettos



Observatoire
innovation
locale

Les collectivités locales et leurs acteurs inventent chaque jour nos vies de demain. Dans de nombreux domaines, **les initiatives des territoires participent à faire émerger une France durable, solidaire et citoyenne.** L'Observatoire de l'innovation locale de la Fondation Jean-Jaurès s'emploie à repérer, analyser et valoriser ces innovations. Il est **le lieu où se découvre et se partage une invention locale porteuse de solutions pour notre société tout entière.**



Démocratie
participative :
l'expérience
d'Amsterdam
West

pluriethniques marqués par la pauvreté et l'exclusion linguistique, de quartiers habités par des classes moyennes fragilisées et de zones en cours de gentrification.

La politique d'*empowerment* a été mise en œuvre à l'initiative de la coalition locale construite par le PvdA, associant ce parti, Ecolo et une formation sociale-libérale (D66). Le mode d'administration choisi par cette coalition ne fait toutefois l'unanimité dans aucun des partis représentés à l'échelle du Grand Amsterdam, toutes les formations étant traversées par un clivage entre « décentralisateurs » et « centralistes ». Dans cette Amsterdam de l'Ouest, l'enjeu consistait non à rompre avec la tradition historique de planification hollandaise basée sur un appareil statistique performant, mais à abandonner une approche exclusivement « top down » aux stades de la définition et de la mise en œuvre des politiques locales.

Cette politique a rencontré des succès dont les élections de 2014 sont un indicateur. Si le rapport de forces a changé entre les partis traditionnels, aucun parti de type populiste n'a effectué de percée significative. La nouvelle majorité n'a pas remis en cause le modèle mis en place entre 2010 et 2014.

LES CARACTÉRISTIQUES DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE À AMSTERDAM WEST

Les principes

La rénovation de la gestion municipale à Amsterdam West ne constitue pas une expérience locale et ponctuelle. L'importation du modèle est actuellement envisagée par d'autres villes aux Pays-Bas (comme Utrecht) et son développement correspond à des projets mis en place en Grande-Bretagne dans le cadre du Cooperative Councils Network. Elle a également retenu en Belgique l'attention des responsables de la ville de Charleroi.

Par ailleurs, à Amsterdam West, la démocratie participative n'est ni un gadget électoral, ni une politique orpheline, mais un principe de gestion qui concerne l'ensemble des services publics communaux. L'ambition est double, voire triple : rendre aux citoyens le goût du « vivre ensemble » ;



Démocratie participative : l'expérience d'Amsterdam West

mettre la sociabilité au service du développement de services autogérés ; limiter et rationaliser l'intervention des pouvoirs publics.

Il ne s'agit pas non plus d'une matière réservée à un membre de l'exécutif local, la cohérence de l'ensemble de l'édifice étant placée sous la responsabilité du maire (*burgmeester*) qui, à la manière du secrétaire général d'un ministère, assure une fonction d'interface entre les services publics concernés par les projets participatifs. Le maire est omniprésent sur le terrain.

La pratique

Amsterdam West a été découpée en quartiers et chaque quartier est placé sous la responsabilité d'un fonctionnaire qui passe l'essentiel de son temps de travail sur place. Il est entouré d'un « Buurtpraktijkteam », soit une équipe réduite d'environ trois personnes (un agent de police, une personne ayant un profil d'éducateur, une personne spécialisée dans les services sociaux).

Lors de la mise en place de la réforme des services publics locaux, ces agents ont été littéralement sortis de leurs bureaux et dépêchés sur le terrain pour prendre contact avec la population. La méthode de prise de contact a varié selon les caractéristiques des zones, mais, le plus souvent, elle a consisté en trois actions successives :

- identifier à partir des ressources de l'administration centrale une zone stratégique pour le développement d'un premier projet local : la zone est ainsi retenue soit parce qu'elle est désertée par les habitants, soit parce qu'elle est au contraire très fréquentée, soit parce qu'elle est dégradée... ;
- installer physiquement l'équipe sur le terrain : assis sur un banc pendant quelques semaines, les fonctionnaires interpellent et lient la conversation avec les passants au cours de la journée et font du porte-à-porte à partir de la fin de l'après-midi lorsque les citoyens sont censés être revenus à leur domicile ;
- traiter l'information reçue en retour du message suivant : « nous sommes des fonctionnaires à votre service, parlez-nous de vos difficultés dans le quartier, de vos besoins mais aussi des initiatives que vous souhaiteriez contribuer à développer ».



Démocratie
participative :
l'expérience
d'Amsterdam
West

Cette prise de contact permet de corriger une analyse des besoins de la population, réalisée en amont à partir de statistiques.

L'étape suivante a consisté à sédentariser les équipes locales dans un bâtiment du quartier atypique par rapport aux standards bureaucratiques ; souvent, un ancien logement social, un ancien local des jeunes ont fait l'affaire. Les équipes ont alors poursuivi deux objectifs. Le premier était l'organisation de réunions de quartier dont l'agenda avait été structuré en tenant compte de l'information collectée dans la première phase. L'invitation à ces réunions s'est faite exceptionnellement sur un support papier et, de préférence, par contacts personnels et bouche-à-oreille. Le second objectif était d'orienter la discussion collective de l'agenda, de façon à susciter la constitution de communautés locales d'entraide, d'échanges de services.

La mise en place de ces communautés a été accompagnée par les fonctionnaires de terrain et, au besoin, par les services centraux en tant que facilitateurs. Les équipes de fonctionnaires locaux ont également cherché à introduire dans ce processus d'*empowerment* des mécanismes de budgets participatifs : les citoyens étaient invités à fixer des priorités, assumer des choix à l'intérieur des possibilités financières qui leur sont exposées.

Le développement d'un premier projet axé sur les jeunes du quartier (activité sportive ; entraide des mères ; formation professionnelle) a souvent enclenché le processus participatif et des effets de *spillover*.

QUELQUES EXEMPLES

Le quartier de Landlust

Dans le quartier de Landlust, les statistiques de l'administration centrale rendaient compte d'un problème d'insécurité. Les échanges avec la population ont permis d'identifier la zone considérée comme la plus sensible par les habitants : les abords d'un complexe constitué par une plaine de jeux délabrée et une maison des jeunes abandonnée malgré d'importants investissements



Démocratie participative : l'expérience d'Amsterdam West

publics. La plaine a été donc réaménagée, une maison de quartier a été ouverte dans le bâtiment abandonné et l'équipe de fonctionnaires locaux s'y est installée.

À présent fréquenté par toutes les générations, le local a diversifié ses activités. Il est notamment devenu le lieu de rencontre d'une association de mères qui ont renforcé leurs liens en allant chercher les enfants. Dans ce contexte, plusieurs projets permettant le développement de services locaux autogérés ont été lancés : une bourse de vêtements qui fonctionne à partir d'un mécanisme de troc, un service de restauration, etc.

Les effets de *spillover* ont favorisé le développement de contacts entre ce secteur associatif et les commerçants locaux qui ont embauché des jeunes du quartier impliqués dans les associations. Le bilan provisoire de cette politique de participation démocratique stimulée par la décentralisation est le suivant : raréfaction des « bandes de jeunes » plus ou moins agressives qui avaient contribué à la désertification des lieux, développement d'associations de citoyens, création limitée d'emplois.

Le bookstore project dans la zone de Bos-en-Lommer

La zone de Bos-en-Lommer est caractérisée par la densité de l'habitat social et le mauvais état de pans entiers de celui-ci. Beaucoup d'habitants sont confrontés à une réelle déception : les associations d'habitat social ont promis de rénover ou reconstruire leur maison mais, à cause de la crise, tous les projets sont retardés. L'initiative prise par les fonctionnaires locaux a consisté à susciter une collaboration entre la ville et une société de gestion de logements. Quelques pavillons ont été ainsi restaurés et loués, à bas prix, à des artistes qui, en échange de ce faible loyer, doivent fournir des prestations à destination des enfants.

Le même phénomène que celui constaté à Landlust s'est produit. Les activités proposées aux enfants ont stimulé la resocialisation des parents. Dans cette zone hier un peu sinistre, les habitants du quartier gèrent, avec le soutien des artistes, une gamme d'activités qui comprend aussi bien l'entretien des abords que des soirées consacrées à la poésie et au cinéma. Tant la petite criminalité que les petites incivilités ont régressé. La dépense publique n'a pas augmenté.



Démocratie
participative :
l'expérience
d'Amsterdam
West

La zone de Baarsjes

Ce quartier était considéré par l'administration centrale comme disposant de services sociaux variés mais un nombre déclinant de petits commerces. La même démarche que celle exposée précédemment a contribué à la requalification d'un bâtiment public en maison commune qui est à la fois une « maison des associations », un lieu d'entraide (distribution de paniers alimentaires gratuits) et un incubateur de projets.

À titre d'exemple, la cuisine de cette maison commune est utilisée pour professionnaliser une association féminine marocaine et l'inciter à se transformer en PME dans le secteur de la petite restauration. La ville met à disposition le matériel, la possibilité de préparer des repas payants sur place à destination des usagers de la maison et un accompagnement administratif pour le lancement de la future PME (qui se spécialisera vraisemblablement dans la préparation de repas à bas prix dans le quartier). De même, il existe un atelier de couture, un atelier de coiffure, etc. Les rues désertées par le commerce ont été réanimées par les activités lancées à partir de ces associations (fêtes, installation de « commerces d'un jour » dans des locaux abandonnés, etc.).

CONCLUSION

L'approche locale de la démocratie participative à Amsterdam West se caractérise par un degré très faible d'institutionnalisation : elle exclut la multiplication de « conseils des jeunes » ou de « conseils des aînés ». De même, les mécanismes électifs occupent une place mineure dans le dispositif par rapport au principe de l'association : en d'autres termes, il ne s'agit pas d'une démocratie participative procédurale. Si l'on accepte ce préalable, le modèle est transposable, de préférence à partir d'expériences pilotes.