



HAL
open science

Participation

Jodelle Zetlaoui-Leger

► **To cite this version:**

| Jodelle Zetlaoui-Leger. Participation. Urbanisme, 2007, 30, pp.70-72. hal-01941367

HAL Id: hal-01941367

<https://hal.science/hal-01941367>

Submitted on 30 Nov 2018

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

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

Participation

Dans son sens le plus générique, le terme de participation évoque l'implication des habitants dans la mise en oeuvre d'actions qui concernent leur cadre de vie. Cette contribution peut porter aussi bien sur le contenu d'un projet et relever de la coproduction, que sur sa validation et s'inscrire alors dans le domaine de la co-décision.

L'échelle d'implication des habitants dans la production du cadre de vie que proposa l'américaine Sherry Arnstein à la fin des années 60,¹ a été redécouverte ces dernières années en France par un certain nombre de chercheurs pour évaluer les pratiques participatives dans notre pays. Les adaptations auxquelles ils ont dû se livrer et la façon dont ils ont pu situer leurs cas d'études à partir de ce référent, témoignent des spécificités de notre histoire politique, marquée par un système de gouvernement essentiellement représentatif, par le rôle prépondérant de l'État dans la conduite des actions publiques, ainsi que par une approche de la citoyenneté basée sur l'égalité des droits et des devoirs de chacun face à la République².

Après des années 60-70 marquées par des mouvements sporadiques de "luttés urbaines" contre des opérations de rénovation brutales, l'implication des habitants est devenue en France une injonction réglementaire dont les formes d'organisation sont à l'initiative des pouvoirs publics, et en particulier des élus locaux, dans une logique désormais qualifiée de "descendante"³. Cependant, malgré les vœux exprimés ces dernières années par nombres de responsables politiques en faveur d'un renouvellement des modalités de l'action publique, ces différentes incitations réglementaires et les pratiques qu'on observe, restent marquées par une certaine crainte de céder du pouvoir décisionnel mais aussi d'expertise à l'habitant, au nom de l'idée que seul l'élu peut être le garant de "l'intérêt général", notion pourtant récemment remise en question par le Conseil d'État⁴. Réticents à utiliser le terme de participation dans son sens fort de partage ou de délégation de responsabilités avec les habitants, les pouvoirs publics ont en fait eu tendance à privilégier jusqu'à présent celui de "concertation" pour évoquer le niveau maximal d'implication des habitants qu'ils peuvent envisager, dans une démocratie considérée avant tout comme représentative. Appliquer à la conduite de projets, concerter signifie négocier avec des personnes dont les intérêts divergent, mais en se plaçant du point de vue d'une autorité juridiquement compétente qui garde in fine, la maîtrise des décisions.

Alors que la législation ne précise guère les modalités d'implication des habitants qu'elle préconise, hormis dans des domaines très spécifiques comme ceux par exemple du relogement, que font donc les maîtres d'ouvrage lorsqu'ils annoncent faire de la concertation, voire même de la participation ?

¹ ARNSTEIN, Sherry R, "A ladder of citizen participation" in Journal of the American Institute of Planners", 1969. p. 216-224. Echelle d'implication croissante qui comporte trois niveaux principaux se subdivisant eux-mêmes en deux ou trois degrés : la manipulation-thérapie, la coopération symbolique et la participation.

² Il s'agit là de différences significatives avec les pays-anglo-saxons et plus précisément avec les États-Unis où l'approche "communautaire" et les pratiques *empowerment* ont structuré depuis une trentaine d'années, l'implication des habitants dans les politiques sociales et urbaines. Cf. les travaux de Marie-Hélène BACQUÉ et de Jacques DONZELOT.

³ Ce mouvement "d'institutionnalisation de la participation habitante" a été particulièrement perceptible lors de la promulgation des trois lois couvrant à présent toutes les échelles de l'aménagement et des politiques urbaines : la loi pour l'aménagement du territoire et le développement durable (1999), la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (2000) et la loi Démocratie de Proximité (2002).

⁴ La polémique qui s'est instaurée cet automne dans la pré-campagne présidentielle, autour de l'idée de "jurys citoyens", dispositif délibératif déjà utilisé depuis plusieurs années dans des pays européens comme l'Espagne, la Hollande le Danemark, ou encore l'Allemagne, fournit un exemple particulièrement révélateur de la difficulté qu'ont nos élites à échanger sereinement sur la question du rôle que peuvent avoir les habitants dans la construction de l'action publique.

La pratique systématique de l'évaluation des projets urbains restant assez peu développée en France, il est difficile de se constituer un échantillon d'observation scientifiquement construit pour analyser ces pratiques. Ainsi ne peut-on se baser que sur des bilans partiels ou des monographies effectués ponctuellement par des organismes institutionnels, des associations ou des chercheurs. Ce qui frappe en premier lieu dans ces récits d'expériences, c'est la variété des moyens d'information ou d'échanges mis en oeuvre, à laquelle a beaucoup contribué ces dernières années, l'essor des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication : journaux locaux, pages web, réunions publiques, expositions, enquêtes, conseils de quartier de jeunes, de résidents, d'associations,... Mais ce qui pose aussi immédiatement question, c'est la façon dont sont mobilisés ces outils dans l'élaboration des projets. On trouve alors deux tendances dominantes. La première, manifestement la plus répandue, est de les utiliser à des fins principalement d'information et de communication voire de consultation. Si cette forme d'implication des habitants est tout à fait nécessaire, on remarque néanmoins que le recours à un foisonnement de supports d'échanges suffit à bien des responsables politiques ou opérationnels, pour affirmer qu'ils font de la concertation voire de la participation. La soumission d'un projet au vote des habitants peut aussi être avancée comme une preuve de volonté participative assimilée alors à de la "démocratie directe", sans pour autant que les propositions soumises aient forcément fait l'objet d'un travail et de débats préalables sérieusement organisés, ni même que les résultats de ces votes aient une valeur exécutoire. Autrement dit, beaucoup confondent, sciemment ou non, démarche et outils, concertation et clientélisme, "démocratie participative" et "démocratie d'opinion" et ont tendance à croire, ou à faire croire, que la multiplication d'actions en tous genres, constitue le meilleur gage d'un exercice plus ouvert de la politique.

Une seconde tendance, moins fréquente, est de donner la possibilité à des groupes d'habitants de faire des propositions voire de définir ou de réaliser leurs propres projets grâce à un soutien financier et technique apporté par exemple, à des ateliers d'urbanisme ou à des chantiers dit de proximité. Cependant, dans le domaine de l'aménagement urbain, ces démarches ont souvent une portée relativement limitée au regard d'au moins trois aspects qui peuvent se cumuler : l'envergure des projets concernés (des espaces publics restreints surtout) ; les profils des personnes qui y participent ; et dans le cas de vastes opérations, le caractère souvent peu articulé de leur contribution au processus de projet qui semble se dérouler selon une logique totalement indépendante.

L'implication des habitants reste encore vécue en France par nombre d'élus et d'opérateurs, comme une aventure coûteuse en temps dans des contextes toujours dictés par l'urgence, et surtout risquée politiquement car elle suppose un effort de transparence, une capacité d'arbitrage et d'argumentation solide. Mais la difficulté à pouvoir recourir à des professionnels capables de mener des démarches de projet participatives est aussi souvent mentionnée par les maîtres d'ouvrage comme un obstacle à s'engager dans ce type d'entreprise. Les expériences les plus abouties sont en fait celles pour lesquelles des maîtres d'ouvrage et leurs assistants ont tenté de relever au moins trois défis : dépasser une vision principalement techniciste de la production du bien commun en ne négligeant pas l'importance des compromis ; impliquer des habitants au-delà des populations - associations de riverains notamment - qui se mobilisent le plus aisément ; considérer les habitants, dès le départ et tout au long de l'élaboration d'un projet comme une instance à part entière, pouvant faire valoir une expertise spécifique d'usagers-citoyens aux côtés de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'oeuvre. Pour cela, les promoteurs de ces expériences ont été amenés à appliquer des démarches innovantes pas seulement en termes d'outils mais surtout de dispositifs pour véritablement intégrer le processus de concertation-participation à la conduite de projet.