



# Participation

par Jodelle Zetlaoui-Léger \*

Dans son sens le plus générique, le terme de participation évoque l'implication des habitants dans la mise en œuvre d'actions concernant 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 codécision.

L'échelle d'implication des habitants dans la production du cadre de vie que proposa l'Américaine Sherry Arnstein en 1969 – dans son article "A ladder of citizen participation", publié dans le *Journal of*

*American Institute of Planners* – a été redécouverte ces dernières années en France par un certain nombre de chercheurs, qui s'en sont inspirés pour évaluer les pratiques participatives dans notre pays. Les adaptations auxquelles ils se sont livrés et la façon dont ils ont analysé leurs cas d'études à partir de ce référent témoignent des spécificités de notre histoire politique : elle est 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 République. 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 d'*empowerment* /1 ont structuré, depuis une trentaine d'années, l'implication des habitants dans les politiques sociales et urbaines. Après les années 1960-1970, marquées par des mouvements sporadiques de "lutttes urbaines" contre des opérations de rénovation brutales, l'implication des habitants est devenue en France une injonction réglementaire, dont les formes

\* Urbaniste, maître de conférences à l'Institut d'urbanisme de Paris (Paris 12), spécialiste des procédures de concertation et de participation dans le cadre des projets urbains.

d'organisation sont à l'initiative des pouvoirs publics et surtout des élus locaux, dans une logique désormais qualifiée de "descendante". 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 urbains (2000) et la loi Démocratie de proximité (2002). Cependant, malgré les vœux exprimés ces dernières années par nombre de responsables politiques en faveur d'un renouvellement des modalités de l'action publique, ces différentes incitations réglementaires et les pratiques que l'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'État. Réticents à utiliser

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 la concertation, voire la participation ?

La pratique systématique de l'évaluation des projets urbains restant assez peu développée en France, il est difficile de se constituer un échantillon d'observations scientifiquement construit pour analyser ces pratiques. Ainsi ne peut-on se baser que sur des bilans partiels ou des monographies réalisés ponctuellement par des organismes institutionnels, des associations ou des chercheurs. Ce qui frappe en premier lieu dans ces récits

festement la plus répandue, est de les utiliser principalement à des fins 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 fait l'objet d'un travail et de débats préalables sérieusement organisés, ni même que les résultats de ces votes

### Après les années 1960-1970 [...], l'implication des habitants est devenue en France une injonction réglementaire.



Ville de Bâle / ANRU

1/  
La polémique qui s'est instaurée cet automne dans la pré-campagne présidentielle 2007, autour de l'idée de "jurys citoyens", dispositif délibératif déjà utilisé depuis plusieurs années par des pays comme l'Espagne, la Hollande et le Danemark, ou encore le Canada, fournit un exemple 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.

le terme de participation dans son sens fort de partage ou de délégation de responsabilités, 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. Appliqué 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.

d'expériences, c'est la variété des moyens d'information ou d'échanges mobilisés, 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, mani-

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 finan-

● ● ●

## PARTICIPATION

cier et technique apporté, par exemple, à des ateliers d'urbanisme ou à des chantiers dits 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 coù-

teuse 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 souvent mentionnée aussi par les maîtres d'ouvrage comme un obstacle à ce type d'entreprise. Les expériences participatives les plus abouties sont en fait celles dans 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 sans négliger 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'œuvre. Pour cela, les promoteurs de ces expériences ont été amenés à appliquer des démarches innovantes, en termes non seulement d'outils mais aussi de dispositifs, pour véritablement intégrer le processus de concertation-participation à la conduite de projet. |