

SYNTHESE SUR LA « PARTICIPATION CITOYENNE »

tirée de trois études de cas portant sur les agglomérations de Gênes, Lyon et Utrecht
produites dans le cadre du réseau thématique européen INTERACT

PLAN :

<u>INTRODUCTION :</u>	3
<u>I/ PRESENTATION DES CONTEXTES : LES TROIS ETUDES DE CAS</u>	4
A/ <u>UTRECHT</u>	4
1/ <u>Contexte général : une participation ancienne, ancrée dans les pratiques mais particulièrement ciblée</u>	4
2/ <u>Dispositif étudié : la rénovation d'un centre de musique au cœur de la ville.</u>	4
B/ <u>GENES</u>	5
1/ <u>Contexte général : une participation récente, mais ambitieuse et sur l'initiative des habitants</u>	5
2/ <u>Dispositifs étudiés : la réhabilitation du port ou la participation opposition et la construction d'un parc urbain ou la participation négociation</u>	5
C/ <u>LYON</u>	6
1/ <u>Contexte général : une participation relativement récente en pleine expansion, mais peu encadrée et discutée.</u>	6
2/ <u>Dispositif étudié : la Charte de la participation du Grand Lyon, les berges du Rhône et le Carré de soie</u>	6
<u>II/ CONCEPTUALISATION : DEFINIR LA « PARTICIPATION »</u>	7
A/ <u>LES OBJECTIFS VISES</u>	7
1/ <u>La participation « fonctionnelle »</u>	7
2/ <u>La participation « sociale »</u>	7
3/ <u>La participation « politique »</u>	8
B/ <u>LES FORMES ADOPTEES</u>	8
1/ <u>La tentation cosmétique</u>	9
2/ <u>La tentation localiste</u>	9
3/ <u>La tentation technicienne</u>	10
<u>III/ PROPOSITIONS OU RECOMMANDATIONS : METTRE EN ŒUVRE LA « PARTICIPATION »</u>	11
A/ <u>LA DETERMINATION DES PROCESSUS CONCRETS</u>	11
1/ <u>Définir les contours du processus</u>	11
2/ <u>Choisir des vecteurs mobilisateurs</u>	12
3/ <u>Articuler différents modes d'action dépassant le cadre de la participation</u>	13
B/ <u>LA MISE EN VISIBILITE : RENDRE LA DEMARCHE TRANSPARENTE</u>	13
1/ <u>Afficher le rôle de chacun</u>	13
2/ <u>Appeler un chat, un chat</u>	14
<u>BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE:</u>	16

Introduction :

*** La démarche :**

Loin de tendre à faire un traité comparatif, théorique et exhaustif sur la participation en Europe, cette synthèse prend pour base trois études de cas aux terrains de recherche circonscrits menées en France et dans deux autres pays européens de manière à mieux saisir et éclairer, notamment par des exemples, les processus de participation mis en place à Lyon ou, en d'autres termes, la manière dont l'agglomération lyonnaise intègre les citoyens aux décisions publiques.

Ces trois études de cas ont été menées pendant plusieurs mois, dans le cadre du réseau thématique européen par des doctorants et chercheurs locaux et ont toutes pour objet principal l'analyse de dispositifs de participation.

*** La thématique :**

Contrairement à ce que certains discours peuvent laisser entendre, la participation n'est pas un instrument politique récent. En France, dès la fin des années 1960, quelques initiatives locales tendent à instaurer la prise en compte des avis citoyens dans les décisions publiques. Les formes d'association des citoyens à la décision et aux débats publics se sont progressivement multipliées.

Aujourd'hui, en Europe, la démocratie participative ne s'affiche plus seulement dans les discours, mais s'incarne aussi dans les pratiques. L'idée centrale est toujours celle d'ouvrir l'accès au pouvoir de décision, même si les attentes et les croyances ont évolué : en France, par exemple, ces modifications de l'action publique sont désormais fréquemment portées par les élus et perçues comme remède contre la crise de la représentation politique.

Une transformation profonde et irréversible des modes de production de l'action publique semble s'opérer avec l'émergence d'un impératif participatif. Alors que la défense de la démocratie locale tendait historiquement à se confondre avec le refus du droit, elle s'accompagne aujourd'hui d'une formalisation juridique importante (loi de février 1992 pour les communes, réforme des enquêtes publiques, codification de la participation en matière d'aménagement urbain, loi sur la démocratie de proximité etc...).

Malgré tout, les collectivités locales disposant d'une ingénierie plus ou moins développée dans ce domaine très spécifique, construisent intégralement les démarches de participation engagées dans les différents pays européens étudiés car ces lois ne disent rien (ou très peu) sur la manière de mettre en œuvre les processus participatifs [Nonjon, 2004].

*** La démonstration :**

Sans chercher à mener un travail de comparaison établissant différents « modèles » ou « types » de participation nationaux, la présentation et l'analyse de dispositifs ponctuels concrets très distincts nous permet néanmoins de questionner le socle sur lequel s'appuie la participation à Lyon. Après une présentation des villes et dispositifs servant de base à cette synthèse, nous procéderons à une catégorisation des objectifs et formes potentiels de la participation, pour souligner enfin une série de questions auxquelles répondre pour mener à bien un processus de concertation. Nous nous focaliserons ainsi progressivement sur le cas de Lyon et sur des éléments de plus en plus prescriptifs à débattre.

I/ Présentation des contextes : les trois études de cas

Il s'agit, dans cette première partie, de présenter les villes sélectionnées pour cette synthèse : à savoir Utrecht, Gênes et Lyon. Plus précisément, il s'agit de comprendre quelle place y occupe la participation citoyenne à l'échelle des agglomérations.

Chaque étude de cas Interact est consacrée à une ville. L'analyse de dispositifs concrets, c'est-à-dire de processus de participation précis permet de saisir les principales caractéristiques de la participation dans chacun des contextes de manière à en tirer, ensuite, des enseignements ou au moins des pistes de réflexion pour l'agglomération lyonnaise.

Chaque contexte est décrit en quelques mots, de manière non-exhaustive, en visant une présentation schématique tout en essayant d'éviter la caricature.

A/ UTRECHT

1/ Contexte général : une participation ancienne, ancrée dans les pratiques mais particulièrement ciblée

La participation des citoyens aux décisions publiques y est ancienne. Elle est étroitement liée à l'histoire générale de ce pays décentralisé où l'État central joue néanmoins un rôle important. La ville d'Utrecht, par exemple, lève ses propres impôts, mais 90% de son budget lui est malgré tout versé par l'État central. Cette situation est principalement due au rôle joué par l'État central dans la gestion des terres et terrains de ce pays longtemps soumis aux aléas climatiques et aujourd'hui partiellement construit sur la mer. Les terres et terrains appartiennent à l'État. Ils sont « achetés » pour des durées limitées par les individus, entreprises ou collectivités locales. Ce sont précisément les grandes réformes de cette planification spatiale qui ont entraîné l'instauration de pratiques participatives à l'échelle de tout le pays.

Ancienne, la participation est donc également profondément ancrée dans les pratiques gouvernementales hollandaises. Dans les années 1990, elle connaît simplement un renouveau. Sa définition évolue pour s'apparenter dès lors, non pas à de la participation passive, mais à la production dite interactive de politiques publiques locales.

Il reste important de bien saisir que la participation à Utrecht, telle qu'elle apparaît dans l'étude de L. De Graaf, axée sur l'obtention de consensus est aussi extrêmement ciblée et délimitée. Elle est mise en œuvre à certaines étapes des dispositifs uniquement, avec une population définie à l'avance, sur un nombre de points nettement circonscrit.

2/ Dispositif étudié : la rénovation d'un centre de musique au cœur de la ville

Utrecht rénove son quartier de la gare de manière à mieux interconnecter le vieux centre ville et les stations de bus et de train. 1,5 millions de passagers passent par Utrecht chaque année, il s'agit donc d'un projet majeur qui va drainer 3 milliards d'Euros d'investissement d'ici 2020. L'un des volets de cette rénovation, porte sur la réorganisation complète d'un centre consacré à la musique : Vredenburg. L'étude de cas Interact porte précisément sur ce volet du projet global.

La ville et la province d'Utrecht (réunissant 33 communes) ont choisi de lancer une phase de participation très en amont du projet, de manière à établir une photographie du nouveau quartier de la gare conforme aux désirs des habitants. Ces désirs sont ensuite confrontés à l'avis des partenaires privés très nombreux, des experts et des autorités locales. L'objectif affiché par les responsables est éventuellement de faire émerger des idées intéressantes et, surtout, d'obtenir le soutien de la population pour concrétiser le projet au plus vite.

Les habitants et commerçants du quartier, uniquement informés et consultés, semblent globalement satisfaits mais émettent des critiques ponctuelles fortes sur le processus de participation.

B/ GENES

1/ Contexte général : une participation récente, mais ambitieuse et sur l'initiative des habitants

Les processus de participation semblent être beaucoup plus récents et beaucoup moins développés à Gênes. La première loi instaurant des démarches participatives (constitution de chartes ou d'agréments locaux) date de 1990. Depuis, une série de textes nationaux semble encadrer les relations entre autorités locales et population et donc encadrer indirectement la participation citoyenne à Gênes, sans jamais être intégralement consacrés à ce dernier thème ni préciser les procédures concrètes à suivre.

L'absence de tradition participative, n'a pas empêché l'affichage de ce thème comme stratégie prioritaire pour le développement de l'agglomération dès les années 1990.

Les traductions concrètes de cette priorité affichée y restent néanmoins peu nombreuses, bien que très ambitieuses et souvent portées par les habitants eux-mêmes, dans une dynamique bottom-up, comme le soulignent S. Concigliere et S. Castagno.

2/ Dispositifs étudiés : la réhabilitation du port ou la participation opposition et la construction d'un parc urbain ou la participation négociation

L'expérience principale de participation citoyenne, lancée en 1999, est nommée : Eugni@Pact. Il s'agit d'une dynamique de réflexion ouverte sur l'importance de la participation citoyenne et les moyens de la mettre en œuvre dans des domaines très divers concernant le développement local. Néanmoins, au moment où l'étude de cas a été menée, cette dynamique a traversé une phase d'essoufflement. L'enthousiasme général du début a en effet nettement diminué, ce qui risque de conduire cette dynamique généraliste à une focalisation sur sa thématique originale très circonscrite : le secteur tertiaire. De ce fait, l'étude a porté sur deux autres dynamiques moins transversales mais très éclairantes, notamment du fait de leurs différences.

Le premier concerne le réaménagement complet de la zone portuaire de Cornigliano. Il s'agit en fait d'une analyse de la participation par la négative. Cet immense projet de rénovation représentant un investissement de 13 milliards de lires par an de 1998 à 2013 a en effet été mené sans qu'aucune participation (ni information, ni consultation) des habitants ne soit prévue. C'était sans compter sur la population locale qui s'est mobilisée pour protester contre ce vaste projet et bloquer certaines opérations. Les habitants, fortement divisés, sont ainsi tout de même parvenus à imposer la prise en compte de certains de leurs avis.

Le deuxième projet concerne la construction d'un parc urbain dans un quartier très différent : Quatro Alto. Plus éloignée du centre, cette zone se caractérise par une géographie contraignante (terrains extrêmement pentus) et de nombreux problèmes de sécurité liés au haut pourcentage de logements sociaux. Sur l'initiative d'un prêtre, un groupe de citoyens a négocié avec les autorités locales la construction d'un espace vert, premier pas vers l'amélioration des services publics et de la socialisation défendue par ces habitants bénévoles très investis même si la dynamique manque de moyens.

Nous sommes ainsi face à deux situations très différentes : une participation spontanée des habitants basée sur un mode protestataire et une participation construite sur le long terme par un petit groupe d'habitants finalement accompagnée par les pouvoirs publics.

C/ LYON

1/ Contexte général : une participation relativement récente en pleine expansion, mais peu encadrée et discutée

A Lyon aussi, la participation est un phénomène relativement récent. Si les premières lois imposant des procédures participatives datent du milieu des années 1980, elles ne concernent que certaines situations bien précises de l'aménagement urbain et se limitent toutes à de l'information et de la consultation. Comme en Italie, la plupart des textes parus depuis visent avant tout à encadrer la décentralisation.

La vaste majorité des pratiques de participation s'est finalement développée récemment (notamment depuis la fin des années 1990). Elle touche souvent des domaines non concernés par les lois existantes. Le flou domine ainsi en ce qui concerne les procédures concrètes à mettre en œuvre. Les autorités locales doivent se débrouiller seules pour instaurer de nouveaux processus de décision.

Comme le souligne A. Healy dans son étude, la participation suscite des jugements contrastés. Parfois exaltée pour ses vertus démocratiques, elle peut aussi se trouver dénoncée pour ses faux-semblants. Ses défenseurs soulignent souvent qu'elle privilégie une démocratie procédurale attachée aux mécanismes de formulation des choix collectifs [Bevort, 2002]. Ses détracteurs soulignent, quant à eux, les illusions et les stratégies qui la sous-tendent pour en faire un processus formel d'obtention d'un consentement [Gaxie, 1999].

Enfin, la participation, se trouve, depuis les années 1990, régulièrement portée par les élus lyonnais. Ces derniers, placés du fait de la décentralisation dans une relation de face à face avec les électeurs, subissent en effet une crise de leur représentation. La participation est ainsi parfois « 'octroyée' par les élus [plus] que 'conquise' par les citoyens » [Lefebvre et Nonjon, 2003].

2/ Dispositif étudié : la Charte de la participation du Grand Lyon, les berges du Rhône et le Carré de soie

Un peu à l'image de Eugeni@pact à Gênes, le projet étudié à Lyon est la Charte de la participation adoptée en mai 2003. Très récent, ce texte rédigé lui-même sur la base d'une concertation entre autorités de l'agglomération et citoyens ou représentants de la société civile (via le Conseil de Développement) sert de cadre pour l'action pour des projets concrets.

Deux de ces projets ont été retenus : l'aménagement des berges du Rhône dans le centre de Lyon et la réhabilitation du quartier du Carré de Soie à cheval entre Villeurbanne et Vaulx-en-Velin.

Nous sommes ainsi face à deux situations relativement distinctes permettant d'enrichir la réflexion. Certes, dans les deux cas, les processus de participation ont été menés dès l'origine par les collectivités locales. Mais dans le cas des berges, il s'agit surtout d'une consultation avec un nombre limité de participants portant sur des points précis et concrets une fois le projet général ayant été choisi par le politique, avec à la fois l'autosatisfaction des riverains dont les idées ont été intégrées au projet général et la frustration de ceux qui considèrent que l'essentiel n'est pas abordé. Dans le cas du Carré de Soie, la consultation est organisée plus en amont, sur la définition du projet global, avec des difficultés pour mobiliser certaines catégories de citoyens et pour établir clairement le rôle du politique parfois amené à prendre des décisions contraires aux souhaits des participants.

II/ Conceptualisation : définir la « participation »

Le succès social des politiques dites participatives tient dans une large mesure au flou et à la diversité qui les caractérise, dans de nombreux pays européens, tant dans leurs objectifs que leurs natures [Lefebvre et Nonjon, 2003].

Néanmoins, *a contrario*, ce manque de clarté semble également engendrer certaines frustrations, l'ensemble des acteurs ne s'accordant pas toujours sur ce que l'on peut attendre de ces processus très divers dans leurs formes.

L'objectif de cette deuxième partie est de rendre compte de ce flou tout en cherchant à l'éclaircir grâce aux expériences des trois pays distincts précédemment présentées.

A/ LES OBJECTIFS VISES

Au plan juridique, rien ou presque n'est précisé sur les modalités précises d'application et d'organisation de la participation, laissant aux élus et techniciens une grande liberté de manœuvre. Tout se passe comme si on célébrait « *l'avènement d'un droit à la participation sans qu'il soit précisé ce à quoi il est désormais permis de participer* » [Blatrix, 2002].

Les chercheurs ont pour coutume de dégager trois objectifs non-exclusifs l'un de l'autre à ces dispositifs participatifs [reprise de la classification établie par Lefebvre et Nonjon, 2003].

1/ La participation « fonctionnelle »

Le premier de ces objectifs est fonctionnel et managérial. Il vise l'amélioration de la gestion urbaine avec l'idée que « mieux gérer, c'est gérer plus près et gérer avec ». C'est une approche d'incorporation des aspirations et des énergies des habitants dont la visée est la plus grande efficacité des processus décisionnels et la gestion des conflits potentiels. L'échange entre habitants permet d'optimiser la rationalité des solutions proposées et des décisions. L'échange avec les autorités permet de mieux faire accepter les projets proposés.

Le cas où ce type de participation est le plus clairement et le plus largement mis en œuvre est celui d'Utrecht. Les processus autour de la rénovation du centre musical Vredenburg sont des processus d'information et de consultation visant l'efficacité du projet, c'est-à-dire sa qualité technique, esthétique, pratique... mais aussi son acceptation par la population locale de manière à ce que sa réalisation soit la plus rapide possible. Dans ce cadre clairement défini et affiché par les autorités locales habituées à mettre en œuvre ce type de processus de participation, la population est très largement mobilisée et apparaît relativement satisfaite, même si certaines catégories n'hésitent pas à utiliser d'autres procédures (comme l'affichage médiatique) pour faire entendre leurs oppositions ponctuelles.

De manière moins assumée et assez peu nettement affichée, le même type de participation tend à se développer à Lyon. Dans le cas de l'aménagement des berges du Rhône, bien que ce projet soit souvent présenté comme l'une des premières mises en application de la charte dite de la participation, nombreux sont les acteurs responsables des procédures encadrant la prise en compte des avis des citoyens ayant souligné le caractère avant tout fonctionnel et managérial de cette concertation.

Il est à noter que ce premier type de participation contient en réalité deux sous-catégories. L'objectif poursuivi est en effet à la fois : « comment faire pour que le projet soit adapté à la situation ? » et « comment faire pour que le projet soit adopté par la population ? ». Or ces deux questions peuvent nécessiter des réponses distinctes voire contradictoires.

2/ La participation « sociale »

Le second objectif est social. Il s'agit, à travers l'implication des habitants, d'améliorer la cohésion sociale à l'échelle d'un territoire donné voire de maintenir « la paix sociale ». Le rôle

de la démocratie locale est alors de retisser du « lien social », de reconstruire une confiance mutuelle, de reconstituer une sociabilité même minimale. La démocratie locale devient le support d'une communication interpersonnelle retrouvée.

Le cas illustrant le mieux ce type de participation est celui de Gênes où les processus étudiés, lancés par les habitants eux-mêmes, sont extrêmement ambitieux. Il leur est prêté une capacité à faire émerger une nouvelle identité locale ainsi qu'à limiter l'exclusion des habitants défavorisés, notamment dans le cas du quartier de Quatro Alto.

A Lyon, ce type de participation est surtout issu de la politique de la ville où l'importance est avant tout accordée aux exclus. La participation peut ainsi parfois devenir un but en soi et non un moyen pour réaliser un projet.

3/ La participation « politique »

Le troisième et dernier objectif est politique. Il s'agit, par l'intermédiaire de ces dispositifs participatifs, de rétablir les liens distendus entre les élus et les citoyens, de reconnaître un droit aux habitants à participer à l'élaboration de la décision publique, voire de promouvoir les codécisions.

Les élus sont tout particulièrement enclins à développer ce dernier type de participation du fait de la chute de la participation aux élections. Il est couramment établi, en effet, que la mise en place de processus de participation directe permettrait de redonner confiance dans le politique et donc de relégitimer son action aux yeux des Français. « *La promotion de l'idéologie de la participation a pour but de remédier à la perte de légitimité qui résulte de la crise de la représentation ; il s'agit désormais de fonder les systèmes de pouvoir existants, non plus sur un principe transcendant, mais sur une pratique démocratique : la légitimité ne vient plus du sommet, de l'institution mais de la base, des membres.* » [Chevallier, 1985]. C'est le processus même de fabrication de l'intérêt général et la définition des intérêts légitimes qui semblent être modifiés. L'intérêt général, aujourd'hui, n'est plus en rupture avec les intérêts particuliers mais dans leur prolongement.

Contrairement aux apparences, ce type de participation ne s'oppose en rien au modèle de la démocratie représentative [Chevallier, 1999]. En effet, la décision reste toujours l'affaire des élus, en théorie au moins. Ce type de participation vise même précisément à relégitimer le gouvernement représentatif. Ce dernier objectif souligne l'importance d'observer tout processus de participation à la fois sous l'angle des politiques publiques et sous l'angle des jeux de la compétition politique.

Les deux études où l'on trouve ce type de participation sont celles consacrées à Gênes et à Lyon où les dispositifs participatifs sont régulièrement portés par les élus.

B/ LES FORMES ADOPTÉES

Les différents objectifs poursuivis ayant été mis en lumière, il nous faut désormais nous attacher à catégoriser les formes prises par les processus de participation.

Ces formes varient principalement selon le degré et la nature de la participation recherchés. Les formes décrites, ici, de manière idéale-typique correspondent à des tendances que l'on retrouve dans les projets étudiés. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive, loin s'en faut puisqu'elle évoque essentiellement les formes « détournées » de participation de manière, dans une troisième partie, à mieux identifier les éléments fondamentaux à ne pas manquer pour mettre en place une politique de participation à l'échelle de l'agglomération lyonnaise. Ces formes ne sont pas exclusives l'une de l'autre.

S'attacher à les catégoriser, c'est avant tout offrir un éclairage sur les paradoxes et contradictions que la mise en œuvre de dispositifs de participation génère en même temps qu'elle tente de les dépasser. L'idée sous-tendant notre démarche est alors que l'analyse des échecs est très instructive.

1/ La tentation cosmétique

Que le but soit fonctionnel, social ou politique, certains dispositifs dits de participation peuvent s'avérer bien éloignés de toute forme de participation directe aux décisions.

Bien que d'autres termes soient disponibles, les décideurs locaux semblent systématiquement parler de « participation » pour désigner des processus très divers dont certains restent bloqués au stade de la communication et de l'information.

Si l'exemple de Gênes et de sa zone portuaire montre bien les dangers que représente le fait de prétendre mettre en œuvre un vaste programme de rénovation urbaine sans prendre en compte l'avis de la population, les effets négatifs que peuvent entraîner les participations fantoches, ne doivent pas être sous-estimés.

Dans une certaine mesure, Lyon n'échappe pas à cette difficulté. En effet, l'emploi du terme « participation » pour définir les processus accompagnant le projet des berges est dénoncé comme abusif par nombre de riverains. Cet emploi génère des frustrations importantes dont l'opposition n'hésite pas à jouer contre les élus au pouvoir et qui, surtout, faute de précision, risque de décrédibiliser et délégitimer l'institution intercommunale. Ainsi peut-on lire, sur le site Internet d'un groupe politique dont le Président était présent lors du lancement de la démarche dite participative concernant les berges, cette citation d'Aristote : « *Un citoyen est, en général, celui qui tour à tour gouverne et est gouverné.* ». Pourtant, dans la Charte de la participation, document pour l'heure avant tout lu par des acteurs institutionnels, il est bien précisé que les projets pilotes dont les berges font partie sont des processus de concertation, qu'en aucun il est question de laisser le citoyen prendre les décisions.

2/ La tentation localiste

La référence au local apparaît être déterminante dans les politiques participatives.

Derrière cette référence au local s'adosse d'abord la figure de l'habitant et plus précisément celle d'habitant du quartier. Ce recours à la figure de l'habitant est essentiel. Il permet de doter les habitants de savoirs : ceux de vivre au quotidien leur quartier, d'user de ses services. La valorisation de l'expertise d'usage va permettre d'opérer le passage d'une position d'habitant comme destinataire à celle d'habitant comme usager ; représentation qui lui confère la possibilité de sortir de sa passivité et de se mêler à l'expertise [Nonjon, 2003].

Le quartier est aussi affiché comme l'échelle où tous les habitants sont égaux. Ainsi la participation locale s'adresse-t-elle à tous de la même manière.

L'échelon local est enfin présenté comme l'échelon pertinent pour entreprendre un engagement citoyen et tenter de réconcilier les citoyens et la politique.

Si la forme localiste que prennent la plupart des processus participatifs permet de répondre aux différents objectifs identifiés précédemment (fonctionnel, social et politique), elle n'en est pas moins porteuse d'une contradiction lourde.

Les dispositifs prétendent en effet promouvoir la figure d'habitant, le quartier comme lieu de la reconquête citoyenne tout en luttant contre une participation de type « nymbiste » [Neveu, 2004]. Or « *l'engagement dans la proximité conduit les habitants à rentrer en tension avec la figure du citoyen* » [Lafaye et Flanquart, 2001]. L'habitant à qui l'on demande de faire preuve de citoyenneté, valeur intrinsèquement abstraite et générale, est amené à se focaliser sur des micro-projets, en se prononçant sur la base de l'expérience qu'il tire de sa vie quotidienne et doit ainsi accepter le statut de témoin ou de plaignant en opposition avec celui de citoyen.

La proximité, pourtant affichée dans tous les discours comme source de démocratie, peut conduire à une fermeture des processus. Notamment du fait du flou existant autour de la définition des caractéristiques de l'habitant mobilisé : est-il avant tout citoyen ou riverain ? Nombre de dispositifs se focalisent sur les riverains et limitent ainsi leurs chances d'obtenir le support de la population locale. Pour peu qu'ils aient pu choisir le quartier où ils habitent, les riverains sont en effet peu enclins au changement. Dans tous les cas, leurs aspirations pour l'aire entourant leur habitation ne rencontrent pas nécessairement le souhait de la majorité de la

population habitant l'agglomération. Qui désirerait habiter dans un quartier permettant de se rassembler tard dans la nuit et de pratiquer des activités diverses en toute liberté ?

3/ La tentation technicienne

Les dispositifs de participation font de l'habitant un expert des usages de la ville. Ses savoirs ne sont pas des connaissances mais des expériences [Nonjon, 2004].

Parallèlement, face à l'émergence d'un contexte général d'injonction à la participation, les municipalités et les collectivités locales semblent avoir de plus en plus recours à des professionnels de la participation à la position ambiguë. Ces professionnels sont sélectionnés pour leur capacité à dénoncer les fondements de leur propre expertise, c'est-à-dire à dénoncer la coupure entre celui qui sait et celui qui ignore ainsi que les relations privilégiées entre experts traditionnels et élus [Trépos, 1996]. Cette nouvelle catégorie d'acteurs doit donc revendiquer son expertise tout en déniait la figure de l'expert classique.

De plus, dans le cas de Lyon et du projet des berges du Rhône par exemple, les experts techniques que sont les cabinets d'études privés spécialisés en urbanisme, architecture, etc., ont une place singulière à occuper dans les dispositifs. Répondant à une commande institutionnelle, il leur est néanmoins demandé de répondre aux questions et remarques des habitants.

En même temps que l'on reconnaît à l'habitant une expertise d'usage, les liens entre différentes expertises et politique sont modifiés. La participation ne résout pas la question de l'équilibre entre différents types d'expertise ou uniquement de manière prosaïque et temporaire.

Ce flou peut engendrer deux situations radicalement opposées. Soit l'expertise des professionnels est finalement largement dominante du fait, par exemple, de la focalisation sur des thématiques extrêmement techniques ou encore de leur prise de parole privilégiée, soit l'habitant devient le héros du processus et le projet s'efface devant cet acteur en mal de reconnaissance. Ces deux situations peuvent également se retrouver successivement dans un même dispositif, l'équilibre étant délicat à établir.

Cette seconde partie souligne à quel point les liens entre démocratie et participation sont plus complexes que la majorité des discours ne le laisse entendre. Certes la notion même de démocratie est des plus délicates à définir. Néanmoins, les différents dispositifs de participation étudiés montrent que les objectifs poursuivis peuvent être très différents d'un cas à l'autre et, surtout, que la transformation de ces objectifs en processus concrets éloigne souvent paradoxalement de la participation directe des citoyens à la prise décision politique du fait des nombreux pièges, ambiguïtés et paradoxes de cette participation.

III/ Propositions ou recommandations : mettre en œuvre la « participation »

L'une des conclusions auxquelles aboutissent les trois études de cas d'Interact concerne la nécessité de disposer de moyens importants pour mettre en œuvre des processus de participation. La participation n'est pas quelque chose qui va de soi. Elle nécessite des moyens techniques et financiers importants ainsi que des compétences qu'il faut articuler.

Il s'agit dans cette partie de souligner, à l'aune des remarques faites précédemment, quelques éléments de réflexion qui nous semblent incontournables.

A/ LA DETERMINATION DES PROCESSUS CONCRETS

Le management de la participation apparaît d'autant plus déterminant que la traduction d'objectifs théoriques en processus concrets, comme nous l'avons vu, est souvent très délicate. La participation, toujours d'après les études de cas Interact, ne peut permettre d'atteindre certains de ces objectifs que dans des conditions bien précises. De plus, contrairement à ce qu'affirment les idéologies participationnistes, elle ne peut pas tout.

1/ Définir les contours du processus

Ø Quoi ?

Il s'agit, dans un tout premier temps, de définir ce qui est ouvert à la concertation et ce qui ne l'est pas. En d'autres termes, il s'agit de dresser une frontière nette entre le négociable et le non-négociable tout en légitimant l'existence de points non-négociables. Dans le cas des Berges, par exemple, le retrait des voitures a été retiré des débats. Cette décision s'appuyait sur des plans d'urbanisme existants ayant eux-mêmes été confectionnés sur la base de processus participatif, ainsi que sur les engagements et orientations pris par la nouvelle majorité pendant sa campagne ainsi que dans le plan de mandat de l'agglomération. Ces justifications n'ont pas empêché les discussions de se focaliser sur la question du stationnement, ce qui souligne la nécessité de bien définir, voire de redéfinir, les rôles de chacun pour éviter toute démagogie de façade.

Ce premier questionnement implique en retour que les organisateurs du processus (élus et techniciens) s'astreignent à un exercice de restitution permettant d'établir un bilan, de souligner les points du projet qui ont évolué et de s'engager à mettre en œuvre ces modifications de manière à ce que la plus-value du processus de concertation, aussi modeste ou conséquente soit-elle, apparaisse clairement.

Ø Où et quand ?

Il s'agit de définir où et quand vont avoir lieu les différentes étapes du processus.

A Lyon, par exemple, la question s'est posée de savoir si les expositions présentant le quartier du Carré de Soie devaient être organisées dans le quartier lui-même ou à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération (auquel cas il aurait fallu identifier quelques lieux spécifiques). Après avoir tenté d'organiser une vaste exposition en plein cœur de l'agglomération, les responsables de ce processus ont finalement choisi de présenter le projet dans le quartier et dans la station de métro la plus proche tout en invitant les acteurs de l'agglomération *via* des structures telles que le Conseil de Développement. Cette solution risque fortement, à terme, de favoriser la venue de riverains et non d'habitants de l'ensemble de l'agglomération, même s'il faut noter qu'il est déjà difficile pour le Grand Lyon de mobiliser les personnes demeurant juste à côté de la zone concernée.

Il s'agit aussi de préciser à quels stades du projet la participation est organisée : en amont ou pendant la mise en œuvre ? Le choix, dans le cas des Berges, de lancer le processus participatif une fois le projet global sélectionné limite l'étendue des questions abordées en réunion publique puisque l'orientation stratégique du projet est déjà fixée (dans le cas des berges du Rhône, il

s'agit de faire disparaître une zone de parking pour que les lyonnais réinvestissent les bords du fleuve).

Enfin, les temps de la participation apparaissent structurants. Si certains créneaux posant évidemment problème à une vaste majorité de personnes sont généralement évités pour la tenue de réunions publiques ou autres (tels que les horaires de bureau pendant la semaine), il pourrait être intéressant de mener une coopération entre les personnes chargées de la Charte de la participation et le bureau des temps de manière à mener une réelle étude sur les moments de la semaine et les périodes de l'année durant lesquelles les gens seraient les plus disponibles pour prendre part à ce type de processus.

Ø Avec qui ?

Il semble primordial d'identifier et d'afficher qui lance le processus. Dans le cas de la Charte de la participation du Grand Lyon, le non-engagement systématique des communes qui n'ont pas directement signé peut constituer une source de confusion.

Ensuite, il paraît fondamental d'identifier des interlocuteurs. Le risque principal est en effet de ne récolter que le point de vue des habitants des quartiers concernés qui n'ont pas forcément envie que les choses changent et qui ont une perspective utilitariste singulière. Le risque est aussi de ne récolter que l'opinion des classes moyennes et supérieures : qui ont du temps, disposent des informations nécessaires... Certes les associations sont les représentants de la population locale les plus visibles pouvant permettre de dépasser l'échelle du quartier et d'ouvrir le processus aux exclus. Mais leur représentativité est parfois discutable. Surtout, leurs stratégies peuvent s'avérer être relativement ambiguës. La participation remet en effet en cause leur position privilégiée de relais entre le politique et la société locale ou plus schématiquement entre élus et citoyens. Il faut donc inventer d'autres processus permettant de prendre en compte l'opinion des sans parole et d'élargir l'échelle de la participation si les objectifs poursuivis le nécessitent. Alors les processus de participation ressembleront -non pas à des négociations serrées entre riverains soucieux de défendre leurs intérêts propres et institutions locales prenant les décisions mais se pensant comme contraintes à écouter ces intérêts, mais- à de véritables forums hybrides [Barthes, Callon, Lascoumes, 2001] où les citoyens ne seront pas forcément sollicités pour leurs savoirs mais simplement de manière à rassembler la plus grande diversité de points de vue.

Sans répondre à ces questions, la participation, loin de renforcer la démocratie, risque au contraire de renforcer le poids des personnes ayant déjà accès au pouvoir. Cette tendance peut d'ailleurs être soulignée en ce qui concerne le Conseil de Développement du Grand Lyon qui, malgré la volonté d'en faire une instance de participation totalement ouverte, regroupe très majoritairement des personnes ayant déjà, par ailleurs, un accès privilégié aux institutions.

Reste un problème fondamental : comment mobiliser largement ?

2/ Choisir des vecteurs mobilisateurs

Si l'un des objectifs poursuivis est l'appropriation du projet par la population, il apparaît nécessaire de mener une politique de communication ciblée avec des éléments attractifs voire ludiques. A ce titre, le cas hollandais peut offrir des exemples de participation interactive. Dans le cas du centre de musique Vredenburg, la détermination du nouvel espace à créer s'est faite sur la base de plaquettes choisies par la population. Plusieurs thèmes ont été définis par les techniciens : transports, habitat, espaces verts... Sur chaque thème plusieurs photographies ont été regroupées parmi lesquelles les citoyens ont dû choisir. L'ensemble des photographies choisies a permis de constituer une maquette idéale-typique formalisant le souhait des citoyens prise pour modèle par les techniciens (architectes, urbanistes...).

A Lyon, les professionnels de la participation s'efforcent eux aussi d'inventer des outils d'animation capables de renforcer le sentiment d'appartenance au territoire. Dans le cadre de la politique de la ville, les ateliers de travaux urbains permettent, par exemple, aux habitants, élus et techniciens de discuter des opérations de renouvellement urbain de manière à s'approprier le

produit des projets. Les promenades critiques, les simulations grandeur nature, le théâtre-action, les formations citoyennes, les participations à quelques chantiers : fresques, plantations, etc. sont autant d'occasion de focaliser le processus sur une production concrète et sur la confrontation à la réalité plutôt que sur le débat d'idées [Nonjon, 2003].

Malgré tout, la participation connaît une limite infranchissable. Il est impossible de contraindre ceux qui ne souhaitent ni s'informer, ni participer.

3/ Articuler différents modes d'action dépassant le cadre de la participation

La participation ne devrait ainsi jamais être considérée seule. Elle n'est qu'un moyen parmi d'autres d'agir.

Les objectifs identifiés précédemment peuvent être au moins partiellement atteints grâce à d'autres outils tels que le benchmarking pour l'aspect fonctionnel, les enquêtes SOFRES et les études sociologiques plus qualitatives pour l'aspect social, etc. Malgré les injonctions à la participation et la prédominance de cette thématique dans les discours de la plupart des élus, il ne faut pas oublier ces autres modes d'action.

Des interventions sont aussi possibles à l'hyper amont. L'exemple du quartier Quatro Alto à Gênes montre bien comment les collectivités locales peuvent accompagner, notamment financièrement, des groupes de citoyens créatifs et engagés. Cet accompagnement peut en retour développer la sensibilité de certains exclus à la coopération avec les autorités locales. Il semblerait ainsi intéressant de mettre en place une activité de veille pour repérer ces initiatives « privées ».

B/ LA MISE EN VISIBILITE : RENDRE LA DEMARCHE TRANSPARENTE

Dans tous les cas, il semble primordial de bien éclairer les logiques conduisant à l'adoption de tel ou tel processus concret.

1/ Afficher le rôle de chacun

Il s'agit alors avant tout de ne pas hésiter à relativiser ouvertement la place des citoyens dans des dispositifs où, s'ils retiennent l'attention d'un grand nombre d'acteurs, ils ne sont que la partie d'un tout.

Pour éviter l'émergence de frustrations et, dans une logique fonctionnelle, pour éviter qu'une démarche participative lourde en termes financiers et humains ne se révèle contre-productive, il faut bien afficher les limites de la démarche, même si cela est dans un premier temps contraire aux stratégies de marketing institutionnel.

Cela peut également nécessiter une sensibilisation et une formation, sur le long terme, des citoyens, de manière à leur permettre de saisir les contraintes techniques potentielles accompagnant tout projet d'aménagement urbain, mais aussi les logiques d'organisation institutionnelles...

Les organisateurs de processus participatifs ne peuvent ainsi écarter les questions suivantes : Qui définit les problèmes discutés ? Qui prend les décisions finales ?... La participation prenant place dans un régime démocratique représentatif, l'une des conditions de réussite est l'affirmation voire le rappel régulier du principe fondateur selon lequel l'homme politique élu prend les décisions.

Il s'agit au bout du compte de procéder à une articulation claire, stable et explicite des intérêts en présence. Dans cette lignée, le rôle et la place des experts et des partenaires privés mériteraient aussi d'être précisés. Cela paraît fondamental pour éviter, cette fois, une déresponsabilisation des hommes politiques du fait d'une trop grande fragmentation des processus de décision.

2/ Appeler un chat, un chat

Une fois l'équilibre des intérêts en présence clairement établi, reste à expliquer ce que l'on met derrière les expressions : « procédures participatives », « processus participatifs »... La communication permettant de donner à voir largement les logiques sous-tendant la mise en place de tels dispositifs est même certainement la toute première étape d'une démarche participative réussie. A Utrecht, par exemple, s'il est des catégories d'acteurs plus satisfaites que d'autres (notamment du fait de leurs liens privilégiés avec les institutions), l'ensemble de la population semble savoir à quoi s'attendre lorsqu'un processus dit participatif est mis en place. Malgré tout, les différentes situations gagneraient toutes en clarté si les autorités locales acceptaient de faire abstraction des injonctions à la participation pour préciser leurs démarches en utilisant toute la palette de termes existants permettant de catégoriser la manière dont les citoyens sont invités à s'intégrer dans les processus de décision publique. L'ensemble de ces termes est d'autant plus délicat à définir avec précision que, dans les faits, les différentes logiques se superposent. Néanmoins, l'information est un procédé à sens unique qui permet d'expliquer au citoyen les décisions prises par une collectivité. La consultation est un procédé également informatif mais à double sens. La concertation suppose un degré d'intégration des citoyens supplémentaires avec une répartition des pouvoirs spécifique et une élaboration conjointe des décisions (même si le dernier recours reste aux mains des élus). Les échelles de la participation vont généralement jusqu'à la codécision, c'est-à-dire une situation où l'élu ne peut trancher seul, prend une décision uniquement en accord avec les citoyens.

Une grande partie des difficultés rencontrées dans le domaine de la participation semble venir de la définition même du terme. Pour les élus et techniciens, il apparaît clair que la codécision est une étape qui ne sera jamais atteinte, qu'il n'est pas souhaitable d'atteindre, bien qu'elle soit en théorie présentée comme le degré le plus abouti de participation. Pour les citoyens les choses sont moins nettes. Le terme « participation » a en effet pour ambiguïté essentielle de pouvoir être utilisé comme terme générique pouvant recouvrir l'ensemble de la palette de termes disponibles et, par ailleurs, de faire référence dans l'esprit de la plupart des citoyens à un très haut degré de prise en compte de leurs avis allant parfois dans certains imaginaires jusqu'à la codécision.

Pour informer et éduquer les participants, mais aussi pour construire la légitimité des processus, il paraît donc fondamental de s'accorder sur les termes employés et leur définition. C'est bien ce qu'essaie de faire la Charte de la participation du Grand Lyon dont le nom a été choisi conformément au souhait des membres du Conseil de Développement et avec la volonté de souligner un horizon à atteindre, un objectif de long terme. Mais ce nom indique que l'ambiguïté du terme participation, essentiellement due à ses emplois génériques, n'est pas gommée. Le texte précise chaque terme mais les acteurs sur le terrain continuent globalement à parler de participation dans tous les cas de figure rencontrés et la lecture de ce document est pour l'heure essentiellement réservée aux institutionnels (élus et techniciens). Au bout du compte, bien qu'idéologiquement très positivement connoté aujourd'hui, le terme « participation » apparaît surtout contre-productif, générateur d'ambiguïtés et de frustrations.

Il faut plus globalement travailler l'appropriation par les habitants des différents types de dispositifs mis en œuvre, car les procédures institutionnelles ne suffisent pas en elles-mêmes pour assurer leur fréquentation, même si certaines franges de la population seront difficiles, voire impossibles à mobiliser. Un moyen pour mobiliser la population peut être de montrer des processus ouverts et en court, où tout n'est pas joué d'avance, où l'important est de participer à l'écriture plus qu'à la signature du projet [voir l'étude de ces processus originaux faite par M. Nonjon, 2004].

Sans tout cela (et les éléments soulignés dans cette dernière partie sont d'ailleurs loin d'être exhaustifs), le risque est de voir l'ensemble des lieux supposés permettre de prendre en compte les opinions des citoyens se transformer en lieux à la fois de participation, de représentation et

de délibération où la logique dominante ne serait pas celle de la prise de décision mais celle de la prise de parole, le régime représentatif renforcé par quelques outils de démocratie directe n'étant finalement souhaité « ni par le pouvoir politique (qui [se réclame pourtant de la démocratie directe]) ni par les citoyens (qui souhaiteraient au contraire que le pouvoir fasse son travail) » [Blondiaux, 2000].

Bibliographie indicative :

Études de cas Interact :

CONCIGLIERE S. et CASTAGNO S., « Toward an Educating City, City of Genoa – case study report number 2 »

DE GRAAF L., « Participation and support among stakeholders in urban governance. The redevelopment of music hall Vredenburg in Utrecht »

HEALY A., « A case study analysis of the Greater Lyon Participation Charter »

Littérature sur la participation :

BARTHE Y., CALLON M. et LASCOUMES P., *Agir dans un monde incertain*, Paris, Seuil, 2001.

BEVORT A., *Pour une démocratie participative*, Presses de Sciences Po, 2002.

BLATRIX C., « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, n°57, 2002.

BLONDIAUX L., « La démocratie par le bas. Prise de parole et délibération dans les conseils de quartier du vingtième arrondissement de Paris », *Hermès*, n°26-27, 2000.

CHEVALLIER J., *Éléments d'analyse politique*, Paris, PUF, 1985.

CHEVALLIER J., Synthèse », dans *La démocratie locale, représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999.

GAXIE D., « La prise de parole des citoyens dans u régime représentatif », *Pétition*, n°4, 1999.

LAFAYE C. et FLANQUART H., « La figure de l'habitant et du citoyen dans les dispositifs de participation dunkerquois », dans *Dynamiques associatives et cadre de vie*, PUCA, ministère de l'Équipement, 2001.

LEFEBVRE R. et NONJON M., « La démocratie locale en France : ressorts et usages. », *Sciences de la société*, n°60, 2003.

NEVEU C., *Espace public et engagement politique*, Paris, L'Harmattan, 1999.

NEVEU C., « La participation et la proximité comme idéologie(s) : aperçus à partir des CVL de Tours », colloque *Les idéologies des politiques territoriales*, 2004.

NONJON M., « Les usages de la proximité dans le champ participatif », colloque *La proximité dans le champ politique : usages, rhétoriques et pratiques*, 2003.

NONJON M., « Brouiller les frontières de l'expertise : le rôle des professionnels de la participation », dans DUMOULIN L., LABRANCHE S., ROBERT C. et WARIN P., *Le recours aux experts : raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2004.

TREPOS J-Y., *La sociologie de l'expertise*, Paris, PUF, 1996.