Bernard HAUMONT
Professeur ENSA Paris-Val de Seine
LAVUE, UMR CNRS 7218
bernard.haumont@paris-valdeseine.archi.fr

Salon régional de l'habitat
Bourg-en-Bresse
Vendredi 1er octobre 2010

Les habitants dans le développement urbain : participation, concertation, négociation

Les aspirations de nos concitoyens à être entendus lors de projets d'aménagement ou à l'occasion de décisions de construction ne sont pas totalement nouvelles, mais il faut bien reconnaître que souvent elles ne trouvent pas l'écoute attendue.

Les études préalables et les enquêtes publiques ou parfois les études d'impact permettent de recueillir l'avis des populations concernées, mais bien souvent après que les principaux choix d'aménagement aient été arrêtés. De fait, ces aspirations s'expriment fréquemment sous des formes contestataires ou de refus d'application de décisions prises : pétitions, manifestations, ou votes « sanction » que permettent les dispositifs de la démocratie représentative (des élections communales jusqu'à celles des conseils régionaux). Nous avons tous en tête les grandes manifestations du Larzac dans les années 70, et à une moindre échelle les refus fréquents dans les années 80 et 90 d'implantations nouvelles d'équipements ou d'activités dans une proximité jugée trop forte : l'expression empruntée au monde anglo-saxon NIMBY, *Not In My Backyard*, a en effet fait florès au siècle passé, tandis que les recours administratifs se sont multipliés. Faute de réelles concertations, ces derniers continuent à croître.

Plus récemment, les démontages de Mac Do ou les fauchages de cultures OGM (et bien d'autres exemples pourraient être avancés) illustrent les réactions transgressives et plus ou moins violentes de citoyens qui considèrent qu'ils n'ont pas été suffisamment entendus et surtout écoutés, et que les lois ou les règles publiques peuvent alors être contournées ou subverties au nom de légitimités supérieures ou de principes collectifs plus impératifs. Depuis quelques années, la défense de l'environnement avec ses dimensions d'écologie et de développement durable, ainsi que le principe de précaution sont devenus des points forts des grammaires et des pratiques politiques. De nouveaux

impératifs pour l'action publique ont été instaurés : pour ceux qui en ont la responsabilité, comme pour ceux qui la commentent ou la contestent. Lors, pour certains, la désobéissance civile apparait justifiée et est même parfois pensée comme un devoir civique.[1]

Aujourd'hui, nous irions vers des modes plus collectivement concertés d'élaboration des décisions, notamment dans les domaines de la construction et de l'aménagement. Non pas que la contestation ait disparu face à des projets jugés malvenus, ni que des décisions autoritaires ne continuent d'être prises par certaines instances publiques ou par quelques entreprises privées dans le cadre des libertés que les textes législatifs et réglementaires garantissent. Mais les aspirations à plus de transparence, plus de démocratie, plus de débats, plus de participation… nourrissent des mouvements sociaux et culturels importants, que le monde associatif incarne très souvent mais qui ne s'y limitent plus. Le paradigme de la participation tend à excéder les formes habituelles ou instituées de la concertation et de la négociation, au delà même des nouvelles modalités d'élaboration des projets d'aménagement et de construction qui se développent sous l'appellation de *projet négocié*. En effet, ces projets négociés correspondent plus souvent à des situations où des instances publiques et des entreprises privées doivent s'entendre pour la conception et la réalisation des opérations plutôt qu'à des situations où les habitants et les usagers participent réellement à l'élaboration et au suivi de ces projets.

Après une revue non exhaustive des raisons pour lesquelles nos concitoyens exigent plus de concertation et de participation en matière de développement urbain, nous évoquerons dans une seconde partie quelques principes se rapportant aux démarches participatives et délibératives, et dans une troisième partie, les principales modalités mises en œuvre ici ou là pour répondre à ces demandes.

1. Un élargissement démocratique ?

Diverses évolutions de nos sociétés sont à prendre en compte pour appréhender ces mouvements, et comprendre pourquoi ceux-ci poussent à reconsidérer certains traits historiquement liés à la démocratie représentative, ses appareils et ses dispositifs. A l'opposé de certains, nous ne dirions pas que le modèle de la démocratie représentative est en crise : nous préférons penser que les formes et les dispositifs de ce modèle républicain par excellence méritent des adaptations, les unes pour tenir compte de l'élargissement et de la complexité des questions publiques à traiter, les autres pour

[1]. Voir Ogien, Albert et Sandra Laugier : *Pourquoi désobéir en démocratie ?* Ed. La Découverte, Paris, 2010. Voir également un « classique » : Thoreau, Henry David : *La désobéissance civile* (1849), Mille et une Nuits n° 114, Paris, 1996.

éviter que les distances entre les élus et la société civile ne continuent à croître et à entraîner de plus en plus de dysfonctionnements, du simple déficit démocratique à la désaffection de « la chose publique » par les citoyens et les habitants.[2]

Un *aggiornamento* en quelque sorte, puisque nous sommes aujourd'hui confrontés à une société du savoir, voire à une *société réflexive*, selon le mot du sociologue britannique Anthony Giddens.[3] Et, alors que cette *société réflexive* mérite que la mobilisation des intelligences et des énergies collectives dont la population dispose soit développée et encouragée, certaines conditions de cette mobilisation tendent à se transformer ou à se dissoudre dans les évolutions économiques et culturelles en cours. L'affaiblissement des affiliations sociales historiquement structurées (le travail, la classe sociale ou la catégorie professionnelle, la famille…) amoindrit les modalités traditionnelles de participation de la société civile au débat public : syndicats, partis, associations… Dans cette perspective, la participation des habitants correspond à une nécessité renouvelée pour de bons fonctionnements démocratiques.

De plus, diverses évolutions encouragent ces mouvements participatifs.

1.1. Une population plus avertie

Tout d'abord, il convient de mentionner l'élévation générale des niveaux de savoir de la population ainsi que l'importance des flux permanents d'informations qui viennent quotidiennement actualiser ou renouveler la connaissance du monde en marche : de la presse aux radios et télés, sans oublier évidemment Internet qui comme la langue d'Esope offre le pire et le meilleur, mais surtout qui permet, avec ses blogs et ses interactivités diverses, des lieux de discussion et de débat. Quoi qu'on en dise, les générations actuelles sont plus informées que celles qui les ont précédées, et ainsi elles sont fréquemment plus à même de discuter de nombreuses questions, surtout de celles qui les concernent directement et quotidiennement.[4] Au-delà des *brèves de comptoir* auxquelles Philippe Delerm a su donner quelques lustres, il est devenu courant sinon banal de trouver *près de chez soi* le spécialiste, sinon l'expert, des problèmes, attendus et conséquences, attachés à un projet. De plus, les renouvellements permanents de la vie associative attestent des façons dont *l'expertise habitante*, c'est-à-dire celle qui se forge dans les réussites comme dans les échecs ou les bricolages de la vie quotidienne, rencontre de façon convergente ou hostile mais de plus en plus fréquemment *l'expertise savante*, construite sur des savoirs établis ou des règles d'autorité.

1.2. Un principe d'individualité

---

[2]. Pour ne pas évoquer les sentiments et les attitudes allant du "tous pourris » au « besoin d'un chef ».
[3]. Giddens, Anthony : *Les conséquences de la modernité*, L'Harmattan, Paris, 1994
[4]. Il ne s'agit pas ici d'ouvrir le débat sur les performances des systèmes scolaires, mais plus simplement de reconnaître la force des intelligences pratiques dont on peut reconnaître l'existence dans nombre de catégories sociales.

Parallèlement, des impératifs sociaux et culturels appellent chacun d'entre nous à se montrer plus responsable de ses comportements, de ses pratiques et de ses actes. Collectivement bien sûr, mais aussi individuellement : du tri sélectif des ordures pour prendre un exemple domestique, aux comportements exigés de la part des demandeurs d'emploi et des chômeurs, pour emprunter un exemple plus collectif. A la dislocation progressive de l'Etat-Providence et à la transformation de nombre de services publics en entreprises privées répondent comme en mauvais écho les formules « Soyez vous-même ! » et « Soyez responsables ! ». D'autant que ce temps de l'individualité et de l'individualisme est également structuré par l'expansion croissante des formes marchandes : d'usagers, les habitants deviennent consommateurs et clients. Il n'est guère étonnant alors que beaucoup suivent ces mots d'ordre et ces tendances, et entendent assumer leurs responsabilités ou tout au moins partie d'entre elles pour tout ce qui les concerne localement, et faire reconnaître leurs droits de client.[5] Y compris donc pour les projets de construction et d'aménagement, lorsqu'ils sont envisagés dans une certaine proximité.

1.3. Des territoires et des domaines élargis

Une certaine proximité, plutôt qu'une proximité certaine, parce que les territoires de notre vie quotidienne tendent à s'élargir avec l'allongement des distances domicile-travail et la multiplication de nos activités et déplacements, pour nous-mêmes ou pour nos proches, parents et enfants. A ce simple accroissement géographique de ce qu'on appelle *les bassins de vie*, il faut ajouter aujourd'hui un élargissement des territoires qui correspond à la prise en compte d'interactions plus fréquentes voire plus fortes entre différentes échelles, et de dynamismes de plus en plus solidaires entre différents espaces : rural/urbain ; centralités/périphéries ; espaces protégés/espaces habités, effets climatiques et gaz à effets de serre, biodiversité… Au-delà de la métaphore de l'aile de papillon qui déclenche des ouragans à quelques milliers de kilomètres, cette *société réflexive* évoquée est aussi *la société du risque,* c'est-à-dire une société qui, parce que plus consciente d'elle-même, cherche à mieux maîtriser ses multiples interactions, quelles que soient les domaines et les échelles concernés. Nombre d'organisations territoriales, des syndicats intercommunaux aux chartes et contrats de pays et aux EPCI ont enregistré et développent ces solidarités spatiales, alors que les documents d'aménagement et d'urbanisme récemment approuvés ou en cours d'élaboration préparent leurs avenirs : SCOT et PLU/PLH, chartes, schémas divers… Les préoccupations renouvelées en matière de développement durable ainsi que la généralisation relative des principes de précaution élargissent encore les domaines d'intervention pour lesquels des territoires sans cesse élargis doivent se montrer

[5]. Et sans doute à terme, selon un modèle anglo-saxon, un droit du « tax payer » qui veut des résultats conformes et immédiats à ce qu'il pense être en droit d'attendre de ses impôts locaux. Perspective plus ou moins lointaine pour la France, mais qui gagne nos campagnes lorsqu'elles accueillent de nombreux *rurbains.*

solidaires : gestion des paysages, gestion de l'eau et des bassins versants, gestion de la pollution et des gaz à effet de serre… L'élaboration en cours par le CAUE de l'Ain de l'Atlas paysager et urbain départemental montre bien l'existence de ces solidarités multiples.

Ces élargissements nourrissent les soucis de transparence et de concertation de la part des populations proches comme de celles plus éloignées sur des projets de construction ou d'aménagement, dès lors que ces derniers sont susceptibles d'entraîner des effets directs ou indirects importants à diverses échelles. Dans ce sens, les domaines d'intérêt comme les territoires, au sujet desquels des aspirations à participer s'étendent : les infrastructures de transport évidemment, mais aussi certains équipements mal considérés (prison, traitement d'ordures, éoliennes…) dont les projets sont à même de provoquer des mobilisations réactives. Plus largement, le développement durable et ses diverses échelles (eau, pollution ; systèmes écologiques…), parce qu'il s'appuie sur des comportements qui se veulent éco-responsables, implique une démocratie active et partagée.

1.4. Des expertises en crise

Nous pouvons également identifier une crise de l'expertise et ainsi la mise en doute plus ou moins généralisée sinon systématique des « dires d'expert ». Là aussi les exemples abondent pour soutenir ce scepticisme, depuis l'arrêt des nuages de Tchernobyl aux frontières du pays jusqu'aux études d'impact de quelques projets d'aménagement, où les effets attendus se sont avérés fort différents des effets réels. Derrière cette suspicion, nous devons plus généralement considérer les transformations des relations qui existent entre la science et la société civile, et de ce fait entre les experts et les représentations politiques. La science est organisée de manière à ce que sa validité soit éprouvée par ses *producteurs* (les pairs et les communautés scientifiques) plutôt que par les *consommateurs* (l'opinion publique, les citoyens, les responsables politiques) selon des règles établies par les chercheurs eux-mêmes. Les divers comités d'éthique qui ont été créés ces dernières années reflètent ce découplage croissant entre dynamiques scientifiques et dynamiques sociales, puisque dans des contextes d'incertitude généralisée, il ne peut être laissé aux seuls scientifiques des choix de société pour lesquels leurs savoirs ne livrent pas forcément les clés. Les recours à des contre-expertises et la valorisation des expériences citoyennes deviennent ainsi déterminants pour asseoir des politiques publiques.

D'autres traits de notre société pourraient être avancés, qui soutiennent ces aspirations vers plus de délibération et plus de participation. Le retrait continu de l'Etat, avec et

après les lois de décentralisation, a renforcé la place et le rôle croissant des collectivités locales et territoriales, c'est-à-dire là où les représentations politiques sont plus proches voire plus familières, et où des approches participatives semblent moins difficiles à développer. On devrait également mentionner les souhaits pour un meilleur *vivre ensemble* que la plupart de nos concitoyens partagent, malgré les dramatisations politiques que certains s'évertuent à nourrir ; ces souhaits s'accompagnent évidemment de requêtes pour des formes sociales de débats et des lieux d'expression où la convivialité prime sur la dispute.

Nous pourrions enfin évoquer les effets de la mondialisation qui conduisent une partie de la société civile à s'investir ou à se réinvestir sur des projets pour lesquels elle pense pouvoir peser : penser globalement pour agir localement, le fameux *glocal* que Paul Virilio a aidé à populariser. Mais il faut aussi mentionner les multiples mouvements, plus ou moins organisés, qui militent pour d'autres formes de développement économique : des altermondialistes aux supporters de la taxe Tobin, en passant par une partie des Verts, des revendications se sont faites jour pour remettre en cause nos modèles dominants de croissance économique. Ces revendications, lorsqu'elles ne sont pas radicales, débouchent sur plus et mieux de participation aux décisions publiques.

2. Les dynamiques participatives

La démocratie participative affirme que la prise de décision publique ne peut être laissée aux seuls élus et experts : les jurys citoyens ou les budgets participatifs ou d'autres formes encore permettent aux citoyens et aux habitants ordinaires, de ne pas être cantonnés dans des seuls rôles d'électeurs. L'exemple le plus connu est certainement l'expérience du budget participatif inventé à Porto Alegre, au Brésil : distinguée comme *best practice* par la Banque mondiale, présentée comme modèle lors des Forums sociaux ou altermondialistes, et imitée par un certain nombre de municipalités en Amérique comme en Europe.

2.1. Redéfinir les politiques publiques ?

La participation semble ainsi être devenue un impératif des politiques publiques dans de très nombreuses situations. Cette dynamique a des racines déjà anciennes, puisque les demandes de démocratisation et de partage du pouvoir étaient centrales pour les mouvements sociaux urbains des années 60 et 70, comme Alain Touraine et Manuel Castells ont pu en rendre compte. Ces mouvements ont donné naissance à des expériences diversifiées : ateliers publics d'urbanisme en France et en Italie, opérations communautaires et autogérées en France et en Allemagne (en particulier dans l'habitat), développement communautaire notamment dans les pays anglo-saxons et le tiers monde.

Depuis, le monde a changé et la pression de la mondialisation principalement néolibérale ainsi que les processus d'unification continentale (Union européenne, ARENA, Mercosur) ont contribué à remettre en cause les rôles des Etat-Nations et à reconfigurer les politiques publiques et les formes de gestion territoriale, urbaine et rurale. En Europe, celles-ci tendent à se négocier entre intégration supranationale et décentralisation. Ainsi, les processus territoriaux de décision et les modes urbains de gouvernement sont devenus plus complexes, impliquant la coopération de nombreuses instances publiques et des partenariats public/privé, parfois mais rarement élargis à des représentants de la société civile. Dans ce sens, la gestion économique et sociale des territoires échappe à des maîtrises unifiées et de ce fait constitue un formidable enjeu de redéfinition des politiques publiques et surtout des conditions de leur élaboration : là où les populations sont finalement les garantes potentielles de la cohérence des politiques et des décisions prises en leur nom.

2.2. Une riche ambigüité ?

Diverses notions sont utilisées pour décrire ces enjeux nouveaux : gouvernance, gestion de proximité, management public, modernisation de l'activité publique, démocratie participative… Ces notions circulent dans différents champs sémantiques, sous une forme tantôt descriptive, tantôt prescriptive, où il s'agit de dessiner un nouveau modèle de politique publique, caractérisé par le repositionnement de l'Etat, le développement de partenariats multiformes et l'initiative de la société civile. Mais comme le soulignent Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer,[6] ces flous sémantiques doivent peu au hasard puisque nous savons par exemple que le terme de *démocratie de proximité* a été utilisé contre celui de *démocratie participative* pour signifier le cantonnement de la participation à la seule échelle micro-locale et très souvent selon des modalités strictement consultatives.

Ces ambigüités n'ont pas été des obstacles à la diffusion de ces notions. Tout au contraire, puisqu'elles autorisent la rencontre partielle d'approches aussi diversifiées que des critiques autogestionnaires et des positions néolibérales dans leur dénonciation d'appareils d'Etat trop centralisés et bureaucratiques. Ce consensus premier recouvre cependant des divergences fondamentales, dans les objectifs poursuivis comme dans les moyens et dispositifs mis en œuvre : - recherche-t-on la justice sociale, la paix sociale ou l'intégration aux marchés ? - s'agit-il de remettre en cause la démocratie représentative, ou de l'accompagner et la rendre plus équitable, sinon plus juste ? - soutient-on des volontés de démocratisation (et si oui, dans quel sens et sous quelle forme) ou ne vise-t-on qu'à renforcer la légitimation des pouvoirs en place ? - etc.

[6]. Voir leur ouvrage: *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, Paris, 2005, auquel nous empruntons beaucoup, et notamment une partie des typologies présentées plus loin.

Questions multiples pour lesquelles les réponses apportées différencient les processus participatifs engagés.

2.3. Le tournant délibératif

Au sein des multiples formes de participation, une place singulière doit être faite à des formes dites délibératives. On désigne ainsi le développement à partir des années 80 de théories politiques tendant à proposer de nouvelles normes pour refonder les légitimités démocratiques. Il s'agit de faire de la délibération publique le pivot d'une nouvelle articulation entre bien commun, justification et légitimité. En d'autres termes, les décisions publiques, pour être légitimes, doivent être prises à l'issue d'une large délibération publique. Dans des sociétés comme la nôtre où perdurent d'importants conflits de valeurs et d'intérêts, nous ne pouvons *a priori* être tous d'accord sur les décisions à prendre. Mais tous les intérêts et toutes les valeurs devraient pouvoir être défendus lors de débats contradictoires avant que les décisions ne soient arrêtées. Pour les partisans de la démocratie délibérative, il ne s'agit pas de se consacrer exclusivement au plaisir de la discussion, mais de prendre en compte le fait que la formation des opinions individuelles est un temps décisif du processus politique. Si disposer du droit de vote est nécessaire, cela ne suffit pas pour être un citoyen autonome : il faut être en mesure de se forger un avis informé, d'essayer de persuader les autres et de se laisser parfois persuader par eux. Les débats engagés lors de l'approbation ou le refus du Traité constitutionnel européen illustrent *a minima* ce que pourrait être une démocratie délibérative.

La plupart des auteurs qui soutiennent ces positions ou des praticiens qui tentent de les mettre en œuvre se réclament du philosophe Jürgen Habermas et de sa théorie de *l'agir communicationnel*, fondée sur la promotion de l'échange rationnel et de la discussion équitable entre citoyens. Si cette théorie a souvent été critiquée pour son idéalisme et sa tendance à négliger les antagonismes sociaux et les rapports de domination au sein de l'espace public, ses partisans soulignent qu'en valorisant l'échange de raisons, elle n'entraîne pas que les rapports de force soient neutralisés : le rôle du débat est de contenir leur inévitable expression en mettant à la disposition de tous une arme relativement égalitaire, la critique publique. L'incohérence, l'injustice ou l'hypocrisie ne peuvent être révélées comme telles que si elles sont formulées publiquement et peuvent rencontrer des objections. Raisons contre raisons donc, dans un souci de transparence et dans la perspective que nous avons évoquée : donner aux individus, à chacun d'entre eux, la possibilité de construire et d'assumer ses opinions et ses choix, et surtout de pouvoir argumenter ceux-ci dans un cadre public, c'est-à-dire dans une perspective de visibilité susceptible d'être débattue avant d'être critiquée.

En tant qu'idéal, la démocratie délibérative suppose que tout est fait pour assurer l'égalité d'accès à l'information et aux moyens et techniques de communication, et ainsi

à la parole publique. Ce n'est pas un *scoop* que de dire que nous sommes loin du compte. De plus, comme idéal, elle encourage la critique des démocraties réelles, et au premier chef de la démocratie représentative qui, il est vrai, rend difficile la représentation de certains groupes sociaux, que ces derniers soient non seulement minoritaires, mais de surcroît stigmatisés.

3. Des typologies variées

Une approche typologique des dispositifs existants d'une part, et des populations mobilisées ou mobilisables d'une autre, peut être esquissée.[7]

3.1. Les dispositifs participatifs

Les dispositifs de participation constituent les outils techniques et les supports matériels nécessaires à des prises de parole ou à des dispositifs associant les populations. Ils peuvent être importés et adaptés d'un contexte à un autre, et ils sont plus ou moins formalisés et institutionnalisés. Ces dispositifs sont rarement mis en œuvre isolément et en général ils se combinent dans des systèmes élargis de gestion publique.

Dans ce sens, aucun de ces dispositifs n'apparaît supérieur à un autre, dès lors que dans une situation concrète, et donc adaptée, il est mis en œuvre. Il s'agit ici d'une boite à outils dont les uns ou les autres peuvent se saisir, en fonction des problèmes à traiter et des conjonctures institutionnelles et socio-politiques.

Sans être totalement exhaustif, on peut *grosso modo* distinguer cinq modèles ou types qui coexistent en Europe :

- les commissions consultatives et commissions extra-municipales : elles constituent avec les conseils de quartier les formes les plus fréquentes de participation. Formées pour discuter d'une question singulière ou pour traiter des problèmes liées à une catégorie de population (les jeunes, les personnes âgées, résidents étrangers…), ces commissions sont plus ou moins pérennes. Selon les cas, elles mixent des élus et des habitants non élus, ces derniers étant souvent délégués par des associations ou des groupes d'intérêt, ou plus simplement nommés par l'autorité municipale ;

- les conseils et les fonds de quartier : regroupant un petit nombre de citoyens désignés selon des modalités variables, ils constituent des instances inscrites dans la durée pour se faire le porte-voix des habitants. C'est certainement la forme de participation la plus répandue en Europe, et notamment en France où la loi Vaillant

[7]. Comme nous l'avons mentionné, ces typologies doivent beaucoup à Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer. Il y est cependant apporté certaines modifications pour mieux « coller » à des contextes locaux.

(2002) a imposé leur existence dans les communes de plus de 80 000 habitants. Il en existe probablement plus de 2 000 en métropole. Dans certains cas, un budget est mis à disposition des habitants pour réaliser des investissements de proximité ;

- les jurys citoyens : sous cette rubrique, nous pouvons envisager les jurys citoyens en tant que tels, mais aussi les conférences de consensus, les f*orum hybrides* et les sondages délibératifs (utilisés à une autre échelle). Il s'agit de faire participer des profanes, fréquemment tirés au sort, à la discussion de questions ou de projets technico-politiques. Leur caractère argumentatif les distingue des sondages et panels, puisque les membres de ces jurys ou de ces forums vont pouvoir y débattre des solutions envisagées en développant leur point de vue, quitte éventuellement à le modifier devant les arguments avancés par les autres participants ;

- les plans stratégiques participatifs et les plans de développement communautaire : très répandus dans les mondes anglo-saxons, ces dispositifs font gérer par les habitants eux-mêmes des équipements de proximité. Ils ont connu un renouveau certain ces dernières années avec d'un côté les programmes *d'empowerment zones* aux Etats-Unis et au Royaume Uni, et les *Agendas locaux 21* notamment en Europe. Ces derniers, initialement mis en place à partir de préoccupations environnementales, tendent de façon croissante à intégrer des dimensions sociales et économiques. Parce qu'ils associent les différents groupes d'intérêt concernés par le développement durable, ils acquièrent souvent une valeur de planification indicative ;

- les référendums : s'ils constituent depuis plus d'un siècle un outil fondamental de la démocratie aux Etats-Unis et encore plus en Suisse, ils tendent à se généraliser en Europe et notamment en France : outre les référendums européens ou nationaux, ils sont fréquemment organisés de façon militante pour légitimer des revendications ou des propositions que les institutions publiques ont de la peine à reconnaître (organisations politiques et syndicales, municipalités, associations…) ;

Ces principaux dispositifs ne sont évidemment pas exhaustifs, et comme nous le mentionnions ils sont souvent mis en œuvre de façon conjointe. De plus, de nombreuses formes de participation existent déjà de façon quotidienne : les conseils syndicaux et de copropriété, les conseils et comités de locataires, les comités d'entreprise, les représentations d'usagers dans les services publics, les associations de parents d'élèves… Il s'agirait cependant de dépasser ces formes habituelles et très souvent partielles ou propres à une catégorie de population pour rebondir sur des modalités plus partagées, aptes à emporter des adhésions plus larges.

Cette brève typologie montre qu'il n'y a pas *a priori* de modèle participatif meilleur qu'un autre, et que tout est lié finalement à la volonté et à la stratégie sociale (ou aux rapports

politiques dans lesquels ils se situent) de ceux qui veulent démocratiser les processus décisionnels

3.2. Les publics et les participants

Une seconde typologie peut être présentée, qui s'appuie sur les publics concernés et mobilisés. Cinq types majeurs peuvent être identifiés :

- les corporatismes : ce type repose sur la représentation des différents secteurs de la société. Il prolonge les corporatismes et néo-corporatismes dont les âges d'or correspondent aux avant et après de la Seconde Guerre mondiale. Les procédures de décision fondées sur le rôle des élus politiques furent alors complétées par la mise en place d'organismes réunissant les *forces vives* de la société, et notamment par des organismes paritaires entre le travail et le capital. En France, la cogestion des organismes sociaux et mutualistes ou les Conseils économiques et sociaux illustrent ces voies. Cette première version du corporatisme a évolué, puisqu'il supposait d'une part la stabilité des identités des secteurs professionnels et sociaux, et d'autre part le maintien de la centralité du rapport travail/capital. Or, de nouveaux secteurs culturels et sociaux ont émergé et de nouvelles problématiques se sont développées : les enfants et les jeunes, les personnes âgées, les femmes, les personnes handicapées, les migrants… La force de ce néo-corporatisme est de s'inscrire dans une société *postindustrielle*, où le travail n'est plus l'unique critère de qualification, mais où cependant de nombreuses catégories sociales restent sur le côté du chemin (dont celui de la participation notamment) : immigrés, chômeurs… ;

- les associations et les organisations : la représentation des associations et organisations s'adresse aux forces organisées de la société civile. On sait la vivacité de la vie associative en France, alors que les organisations politiques et les partis souffrent d'une certaine déshérence. En France, les CICA, conseils de la vie associative créés par l'article 16 de la loi Paris-Marseille-Lyon constituent un bon exemple de la reconnaissance de cette vivacité. Une version plus sophistiquée de cette représentation consiste pour l'autorité publique à déléguer tout ou partie de ses prérogatives à des associations pour effectuer des tâches relevant de leurs domaines de compétences dont l'activité concerne les questions abordées ;

- les échantillons représentatifs : diverses modalités de représentativité existent, qui vont du tirage au sort à la constitution de panels. La constitution de *forums hybrides* a ainsi été expérimentée dans diverses situations : ils permettent des débats informés et argumentés. De plus, structures non permanentes, ils sont peu susceptibles d'être bureaucratisés ou de conduire à une professionnalisation de la délégation ;

- les citoyens mobilisés : il s'agit de faire appel aux citoyens et aux habitants mobilisés sans faire de leur organisation un préalable. L'assemblée de quartier ouverte

à tous, y compris parfois à ceux qui y travaillent, constitue le meilleur exemple de ce type de dispositif. Si les associations et les organisations jouent un rôle particulièrement actif dans ce genre d'assemblée, elles n'y disposent pas institutionnellement d'un statut privilégié, à l'mage des militants partisans dans la démocratie représentative classique ;

- l'ensemble des citoyens et des habitants : c'est évidemment le modèle athénien ou roussauiste qui structure ce dispositif. Dans une forme moderne, ce dispositif renvoie principalement au référendum.

D'autres typologies pourraient être avancées. La plus connue est sans doute celle qui a été proposée dès 1969 par Sherry Arstein qui ordonne les expériences en fonction d'une intensité de la participation : information, consultation, conciliation, partenariat, délégation, contrôle citoyen.

Une autre, également connue, distingue les formes de la démarche : démarche descendante (*top down*) émanant des instances politiques et institutionnelles ; démarche ascendante (*bottom up*) impulsée par un mouvement social ou un milieu associatif dynamique ; démarche réformiste s'insérant dans un contexte plus large de transformation sociale et mettant en œuvre une double démarche : *top down et bottom up.*

Enfin, une troisième typologie met l'accent sur la temporalité des dispositifs : consultations ponctuelles sur des questions spécifiques et à l'opposé inscription dans la durée, comme les conseils de quartier, les organismes communautaires ou les agendas 21.

On pourrait multiplier les critères pour classer, voire penser, la complexité des démarches participatives et délibératives : portée de la participation, des échelles locales à des montées en généralité ; base de la participation, de l'expertise d'expérience et d'usage à la contre-expertise en passant par les volontés populaires ; capacités d'initiative ou de contrôle dans les processus décisionnels…

Retenons-en simultanément deux aspects : la complexité de la question de la participation des habitants, et les besoins de plus en plus pressants de donner voix aux diverses catégories de population, tant au sein des formes existantes de la démocratie représentative que dans ses marges ou ses à-côtés. Ce n'est pas la quadrature du cercle, mais tout au contraire l'enjeu de nos démocraties.

4. Enjeux actuels

On connait tous le mot de Winston Churchill en 1947 : « la démocratie est le plus mauvais système de gouvernement, à l'exception de tous les autres qui ont pu être

expérimentés dans l'histoire ». Et parce que l'histoire nous a montré que la liberté démocratique est un enjeu permanent, puisqu'elle n'est jamais totalement acquise, les aspirations ou les volontés pour plus de participation s'inscrivent pour la plupart dans une perspective d'élargissement ou de renouvellement de ce « plus mauvais système ».

Il ne faut pas cependant céder à un angélisme participatif, en considérant que de meilleures participations des habitants aux procédures et processus de décision vont permettre de régler tous les conflits ou divergences d'intérêts. Le ou les débats démocratiques exigent du temps, ne serait-ce que celui nécessaire pour que tous puissent s'exprimer, mais ils permettent en général de meilleures décisions.

Par contre, dans les dispositifs envisagés de participation des habitants, quelques risques sont évidents : confiscation des représentativités au profit de quelques uns, détermination de certaines catégories sociales au risque de les figer dans des frontières ou des identités qui sont pourtant mouvantes…

Sans envisager des scénarios de transformation sociale ou politique plus générale, cinq enjeux principaux quant à l'avenir de la participation et de ses formes et dispositifs peuvent être identifiés :

- l'efficacité : c'est un lieu commun d'opposer l'efficacité des processus élargis de participation à celle des processus institutionnels ou techniques d'élaboration et de prise de décision. Au-delà des visions élitistes que recèle ce lieu commun, celui-ci s'appuie sur des visions problématiques de l'expertise, qu'elle soit technique, professionnelle ou politique. Or, de plus en plus souvent l'intégration des habitants (ou des citoyens, ou des usagers…) aux dynamiques de modernisation, et l'appel à leurs savoirs d'usage ou d'expérience, sans compter celui fait aux mondes associatifs, semblent infirmer ces postures élitistes. Une voie importante reste ainsi à développer entre une vision spontanéiste de la participation et une autre technocratique de la gestion, bien que, dès les années 1960, des analystes de gauche comme de droite nous aient alertés sur cette fausse opposition : Crozier, Lefebvre, Touraine… Sauf à prendre évidemment pour argent comptant le propos de Le Corbusier s'effrayant que les habitants de ses cités ne respectent pas les parterres les entourant et préfèrent couper leur chemin au plus court : cela serait « le chemin des ânes » ;

- l'échelle : la proximité favorise l'ancrage des débats dans des enjeux immédiats et concrets. Elle comporte cependant des limites : le *NIMBY* déjà évoqué, et le découragement qu'induirait l'impossibilité de résoudre un problème dépassant l'échelle locale. Dans cet écart réside la lassitude de quelques conseils de quartier qui disposent de prérogatives limitées et qui se heurtent à des structures intercommunales, non liées au suffrage universel et direct. Pour être efficace, les dispositifs de participation doivent lier d'une façon ou d'une autre des enjeux et des processus locaux à des processus

plus larges de transformation des politiques publiques. C'est un des problèmes les plus difficiles à résoudre ;

- la délibération : libérer et permettre la parole de tous constitue un double enjeu. La légitimité de la participation tient au fait que tous peuvent être là, mais elle tient aussi à la qualité des délibérations menées et aux propositions formulées. Ce constat conduit à mettre l'accent sur les caractéristiques procédurales des dispositifs, afin de s'éloigner des spontanéismes d'assemblée et de débats sans fin. C'est certainement dans ce domaine que les progrès les plus importants ont été éprouvés ces derniers temps : des dimensions normatives qui permettent à chacun et à tous de s'exprimer ;

- la participation : celle-ci ne se décrète pas, et *a fortiori* pour des groupes sociaux dominés ou marginalisés qui peinent, pour toutes sortes de raison, à s'exposer dans des visibilités représentatives. De façon plus générale, la participation aux processus de décision politique reste assez limitée, hors les grands rendez-vous électoraux ou référendaires. Sans doute faut-il considérer ici une première contradiction sociale et sans doute éthique entre des aspirations à plus de démocratie et de transparence et des réticences à concrétiser ces aspirations dans des engagements ou des mobilisations plus fortes. Une seconde contradiction, plus politique, réside dans les écarts existants entre les impératifs à être plus responsables, individuellement et collectivement, et les dénis démocratiques à partir desquels nombre de décisions continuent à être prises ;

- l'instrumentalisation : la crainte d'être instrumentalisé, voire enrégimenté sous une bannière ou sous une autre, est fréquente et elle est de plus soutenue par *l'individualisme contemporain*. De fait, au-delà de cas nombreux et à peine caricaturaux où aucune pratique sérieuse ne vient relayer les discours participatifs, deux risques majeurs d'instrumentalisation existent : par les pouvoirs en place, pour écarter des associations ou des organisations, au nom d'une démocratie « très » directe entre les élus et les populations, avec une idéalisation de la figure des « vrais gens » ou du « citoyen ordinaire » au détriment d'habitants plus organisés ; par l'intégration dans les appareils de l'Etat et des pouvoirs locaux des dispositifs participatifs où les milieux militants sont importants, avec les risques concomitants de voir s'évanouir toute critique ou tout contre-pouvoir.

A suivre…

Pour la suite, il faudrait certainement développer une dimension complémentaire de cet appel, de cette nécessité, pour plus de participation directe. Le vivre ensemble et le lien social s'éprouvent dans les rapports aux autres et se construisent dans des relations de coopération et d'échange, même si ceux-ci doivent parfois être conflictuels. Mais en tout

état de cause, le débat, la délibération, la participation à l'élaboration et à la construction de projets communs sont clairement plus efficaces que la seule dénonciation voire la stigmatisation pour l'avancement de la démocratie, son équité et son éthique. Et la globalisation comme « la complexification » de nos sociétés appellent *à nouveaux frais* un renouvellement du jeu représentatif.

Ce renouvellement peut emprunter des voies diverses, puisque nous savons tous que le combat démocratique est un combat permanent qui peut et doit sans cesse s'adapter aux circonstances et aux terrains. Et pour ce faire, il est clair que le développement durable offre une fenêtre de tir particulièrement stratégique.