

DAG 3 NR 2005 DER

## LA PARTICIPATION DES HABITANTS AU PROJET URBAIN

*La volonté politique face aux facteurs de blocage*



UNIV.TOURS EPU DA CESA



D 251 003848 5

**Derouard Amandine**  
Direction du mémoire : M. Denis Martouzet

**Magistère 3**  
**Master II Sciences de l'Homme et de la Société**  
**Mention sciences sociales : villes et territoires, option Territoires, politiques publiques et débat public**

2005



**Maison des  
Sciences de  
l'Homme**  
33, allée Ferdinand  
de Lesseps  
37204 TOURS

## **LA PARTICIPATION DES HABITANTS AU PROJET URBAIN**

### ***La volonté politique face aux facteurs de blocage***

**Derouard Amandine**  
**Direction du mémoire : M. Denis Martouzet**

**Magistère 3**  
**Master II Sciences de l'Homme et de la Société**  
**Mention sciences sociales : villes et territoires, option Territoires, politiques publiques et débat public**

**2005**



## **Remerciements**

---

Je tiens à exprimer ma gratitude à Monsieur Denis Martouzet, professeur en aménagement de l'espace et urbanisme au département aménagement (CESA) de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, mon directeur de recherche. Ses conseils et les interrogations qu'il m'a fait soulever m'ont aidé à avancer dans la réflexion.

Je remercie également Mesdemoiselles Elodie Dambrine, thésarde au CESA, et Cécile Cayot pour leurs relectures.

## Sommaire

---

<b>Remerciements</b>	<b>2</b>
<b>Sommaire</b>	<b>3</b>
<b>Introduction</b>	<b>5</b>
<b>I. La participation des habitants au projet urbain : analyse du contexte</b>	<b>7</b>
<b>1.1. La participation, une nécessité floue</b>	<b>8</b>
1.1.1. De la réponse à la mobilisation des habitants à la prise de	
1.1.2. conscience de l'intérêt de la participation	8
• <i>Les premières pratiques participatives : une réponse à des situations de crise</i>	8
• <i>Une institutionnalisation timide de la participation qui marque la reconnaissance des bénéfices de la participation</i>	10
1.1.3. La réalité française des pratiques participatives aujourd'hui : une grande diversité	12
1.1.3. La participation : « un impensé conceptuel, procédural et politique »	14
<b>1.2. Participation et blocage</b>	<b>17</b>
1.2.1. Définitions	17
• <i>La participation</i>	17
• <i>Le projet urbain</i>	18
1.2.2. Deux formes majeures de participation institutionnalisée	19
• <i>La participation « continue »</i>	19
• <i>La participation ponctuelle</i>	19
1.2.3. Le processus de participation et la manifestation des blocages	20
<b>Conclusion</b>	<b>25</b>
<b>II. Les facteurs de blocage de la participation des habitants au projet Urbain</b>	<b>26</b>
<b>2.1. Typologie des facteurs de blocage par l'entrée temporelle et actorielle</b>	<b>27</b>
2.1.1. Choix et construction de la classification	27
2.1.2. Typologie obtenue	28
2.1.3. Analyse de la typologie	30

<b>2.2. Typologie par l'entrée thématique</b>	<b>37</b>
2.2.1. Choix et construction de la classification	37
2.2.2. Typologie	37
2.2.3. Les facteurs de blocage d'ordre social	39
• Des individus à l'identité et aux statuts multiples	40
• Des individus se voulant libres	46
• Des individus exigeants	48
• Des individus concernés par ce qui est proche	49
2.2.4. Une absence de culture de la participation/ une représentation de la politique peu compatible avec la participation	51
• L'absence de reconnaissance de l'intérêt de la participation	51
• Les décideurs : vers une maîtrise totale du processus	53
• Le manque de représentativité des décideurs	55
2.2.5. Le décalage politique/social	55
<b>Conclusion</b>	<b>58</b>
<b>III. La volonté politique face aux facteurs de blocage</b>	<b>59</b>
<b>3.1. Décider de participer et décider la participation : quelle compatibilité?</b>	<b>60</b>
3.1.1. La décision de participer, un choix issu d'un processus complexe	60
3.1.2. La participation, un « invoulable » ?	63
3.1.3. Personnalité de l' élu et mobilisation des habitants : analyse du lien injoncteur/injonctés	64
<b>3.2. Hiérarchisation des critères</b>	<b>65</b>
3.2.1. Etude matricielle des liens entre facteurs de blocages	65
3.2.2. Les facteurs de blocages clefs à l'effectivité de la participation	67
<b>3.3. Les possibilités d'intervention pour les décideurs locaux</b>	<b>68</b>
3.3.1. Des facteurs de différents ordres	68
3.3.2. Application	70
• L'exemple de Grande-Synthe	70
• L'exemple du quartier Malakoff à Nantes	73
<b>Conclusion</b>	<b>76</b>
<b>Conclusion générale</b>	<b>77</b>
<b>Glossaire</b>	<b>79</b>
<b>Table des figures</b>	<b>81</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>82</b>

## Introduction

---

Un aménageur-urbaniste cherche à adapter son projet aux spécificités territoriales, à proposer la solution la plus appropriée à un problème particulier. Cela implique de prendre en compte la fonctionnalité du projet mais également la façon dont celui-ci sera approprié par la population, l'usage de l'espace créé par le projet déterminant sa réussite urbanistique. Selon cette vision, les dispositifs de participation constituent une opportunité pour les aménageurs urbanistes de bénéficier de l'expertise d'usage des habitants, de vérifier l'adaptation du projet à leurs besoins pour l'améliorer. Pour les décideurs, commanditaires des professionnels, la participation revêt une dimension éminemment politique, sa finalité première étant la légitimation de l'action publique.

De ce fait, comme l'explique Lelong<sup>1</sup>, il est impossible d'atteindre l'idéal de participation par rapport à un projet urbain car la participation n'a pas un objectif urbanistique mais politique. Ainsi, l'amélioration du projet urbain constitue un effet indirect de la participation. Néanmoins, le professionnel, en tant qu'exécuteur des décisions politiques et pour les effets secondaires que la participation présente, se doit de veiller à la bonne marche des dispositifs participatifs. Il lui appartient donc de façon légitime de réfléchir aux obstacles auxquels peut être confrontée la mise en œuvre d'une pratique participative. La montée des recours à ce type de dispositif ou leur évocation croissante lors de discours dans un contexte de crise de confiance politique renforcent l'intérêt à porter à cette réflexion.

Cette recherche n'a donc pas pour objet d'évaluer le résultat de la participation, mais s'attache à réfléchir sur le processus de participation dans son ensemble, étant donné que la légitimation est liée au processus de délibération autant qu'à ce qui est utilisé à son issue par les décideurs.

Si la littérature ne manque pas sur ce sujet, elle porte généralement sur les enjeux que revêt la participation ou réfléchit à une nouvelle organisation de la vie publique adaptée à une société complexifiée en soulevant de nombreuses questions sans y apporter de réponses. La faisabilité même de la participation ne paraît pas avoir été l'objet d'une réflexion spécifique. Des facteurs de blocage sont souvent mis en évidence mais il semblerait qu'il n'existe pas de recensement relativement exhaustif. Ainsi, l'objectif de cette recherche est de faire état d'un maximum de facteurs de blocage, d'analyser leurs significations, leurs interactions et leurs origines. Ceci dans le but d'évaluer s'il est possible ou non d'y faire face, et dans quelle mesure il est possible d'agir sur ces facteurs à l'échelle locale. Il conviendra

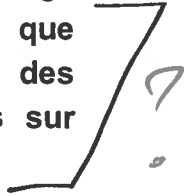
---

<sup>1</sup> LELONG Claire (1995), *La participation en urbanisme : des enseignements au-delà des expériences ?* Mémoire de recherche de Magistère d' Aménagement, CESA, Tours, 58p

ensuite de proposer des solutions pour agir sur les mécanismes de ces facteurs de blocage.



Plusieurs questions sont ainsi au centre de cette recherche :

Quels sont les facteurs qui contraignent l'effectivité de la participation ? Et dans quelles mesures les élus, injoncteurs à la participation, sont-ils capables d'agir sur ces facteurs de blocage ? **L'hypothèse de notre recherche est que l'effectivité de la participation ne peut être obtenue par la volonté des décideurs, cette effectivité dépendant d'une combinaison de facteurs sur laquelle la faculté d'intervention est limitée.**



Ce travail porte sur la participation institutionnalisée (reconnue par les élus), des habitants à la vie locale, à des projets qui les touchent de près et non à des grands projets (d'ampleur nationale par exemple). Quant à la question de la pertinence de la participation, c'est-à-dire le lien entre participation et démocratie, sujet qui fait déjà l'objet de nombreux ouvrages, elle ne sera pas traitée ici. Il ne s'agit pas de porter un jugement de valeur sur la participation. Cette recherche ne s'attache pas aux finalités de la participation, qu'elle abordera de façon neutre, mais vise à étudier la participation en tant que processus.

Les habitants concernés seront des urbains (au sens INSEE) car communes urbaines et rurales n'ont pas toujours le même rapport à la participation. Ainsi une commune rurale n'a pas la même capacité financière pour mettre en œuvre des pratiques participatives. De plus, elle peut ne pas en éprouver l'utilité, la proximité entre l'habitant et l'élu étant relativement forte.



Le terme « habitant » a été préféré, ici, à celui de « citoyen » car notre recherche s'inscrit dans le cadre de l'aménagement-urbanisme. Cadre dans lequel le fait d'habiter induit un usage, une pratique de l'espace et donc une représentation de cet espace particulier qui contribue à l'intérêt de la participation des habitants.

Afin de vérifier l'hypothèse de travail, il apparaît tout d'abord nécessaire de poser le cadre de réflexion. La première partie de ce travail est ainsi consacrée à la situation actuelle de la participation en France : contextes politique et juridique, pratiques et précisions sur les concepts de participation.

La deuxième partie porte dans un premier temps sur le recensement des facteurs de blocages de la participation, et propose ensuite des typologies pour faciliter l'analyse de ces blocages.

A partir des éléments mis en évidence dans la deuxième partie et l'apport de nouvelles réflexions, l'objet de la dernière partie est de vérifier l'hypothèse de travail.



## **I. La participation des habitants au projet urbain : analyse du contexte**

*Dans le processus de vérification de l'hypothèse de travail, il semble avant tout nécessaire de replacer la participation dans un contexte politique, juridique et théorique. Après avoir rappelé le contexte de la naissance des pratiques participatives, l'évolution de la participation sur les plans juridiques, pratiques et théoriques sera étudiée. Une définition de la participation sera ensuite proposée ainsi qu'une réflexion générale sur la manifestation des blocages. Ces réflexions serviront de base à la suite de la recherche.*

## **1.1. La participation, une nécessité floue**

### **1.1.1. De la réponse à la mobilisation des habitants à la prise de conscience de l'intérêt de la participation**

- ***Les premières pratiques participatives : une réponse à des situations de crise***

Les Groupes d'Action Municipale (GAM) peuvent être assimilés aux premiers véritables projets politiques participatifs français concernant le fonctionnement urbain. Les GAM naissent vers la fin des années 1960 dans le contexte des luttes urbaines. Ces luttes dénoncent notamment les politiques de résorption de l'habitat insalubre et de requalification des espaces urbains et revendiquent le droit des habitants à être associés aux décisions concernant ces espaces. Mais les habitants se mobilisent plus généralement en faveur d'une plus grande démocratie locale en réaction à « *une certaine crise de la gestion locale* »<sup>2</sup>. Les GAM cherchent à « *rendre le pouvoir aux citoyens* »<sup>3</sup> et prônent l'échelle municipale comme la plus apte à mettre en œuvre la participation étant donnée sa proximité des habitants. Ils mettent en place des structures de représentation des quartiers et ciblent leurs actions sur l'éducation, la culture, la maîtrise du foncier et sur la communication des projets d'aménagements. Dans les années 1970 émergent également d'autres organisations participatives, comme des groupes d'habitants auto-organisés, avec l'Atelier Populaire d'Urbanisme de l'Alma Gare à Roubaix par exemple.

Mais il s'avère que la plupart de ces expériences, après un développement enthousiaste de la participation, finit par perdre de la vitesse. Pierre Zémor y voit les conséquences d'une certaine institutionnalisation du débat local :

*« On observe alors, y compris dans les communes les plus dynamiques (Grenoble, Chambéry, Hérouville-saint-Clair, Conflans-Sainte-Honorine), que le débat local s'essouffle ou qu'il est confisqué par des aficionados moins jeunes, des*

<sup>2</sup> AUBY J-B, JEGOUZO Y. Le cas de l'urbanisme et de l'environnement, cité par Mozol P.

<sup>3</sup> Extrait de la Charte des GAM, 1971

*« citoyens spécialistes » (architectes, fonctionnaires, retraités porte-parole des intérêts d'un groupe ou intellectuellement motivés). Pourquoi l'expérience grenobloise d'intense démocratisation du débat public tourne t-elle court, même si demeure dans la région une pratique associative au dessus de la moyenne ? Hubert Dubedout cède en 1973 aux sirènes du cumul des mandats, démentant son image de défenseur des intérêts les plus proches de la population. Les animateurs deviennent des notables de la participation, qui s'enferment avec quelque 5 000 personnes dans une sorte de « cage de Faraday », où la communication ne passe plus vers l'ensemble des habitants. »<sup>4</sup>*

Par ailleurs, la mobilisation associative qui caractérise ces deux décennies éprouve souvent des difficultés à parvenir à une reconnaissance de la part des élus. Patrick Mozol avance plusieurs explications à cela : *« Les élus locaux se sont montrés très hésitants à nouer des liens avec des organisations dont ils avaient du mal à déterminer la ligne de conduite générale et les intentions véritables (relais habitants du quartier/pouvoir local ou groupes de pression ?) »*. Il évoque aussi le problème de représentativité de ces associations, dont les revendications *« ne reflétaient (parfois) les besoins que d'une proportion infime des habitants du quartier »* ainsi que *« leur vision trop simpliste et réductrice des problèmes rencontrés »*<sup>5</sup>. Il en résulta *« l'établissement et l'amplification de relations conflictuelles avec les municipalités »*, ces dernières ayant recours aux associations seulement pour des décisions secondaires ou les informant de décisions déjà arrêtées pour les projets de plus grande importance.

Depuis les années 1980, la plupart des expériences participatives sont initiées par les municipalités, qui en contrôlent les modalités de fonctionnement.

Avec le désengagement de l'Etat apparaît la contractualisation qui rapproche la décision des collectivités territoriales. Pour ces dernières, la satisfaction des besoins des habitants est d'autant plus importante qu'elles peuvent être sanctionnées par le vote. Depuis la décentralisation, les élus locaux doivent assumer la responsabilité du droit d'occupation des sols et de construction d'équipements de proximité. La participation des habitants apparaît alors comme un moyen de renforcer leur légitimité vis-à-vis de ces questions. Il s'agit également de répondre à un besoin exprimé par les habitants en terme de transparence et de lutter contre la considération dont les hommes politiques font l'objet. Dans le même temps, la politique de la ville émerge, et elle est affichée comme donnant la possibilité aux citoyens de participer à la gestion de leur vie quotidienne. Néanmoins, ce discours restera généralement théorique.

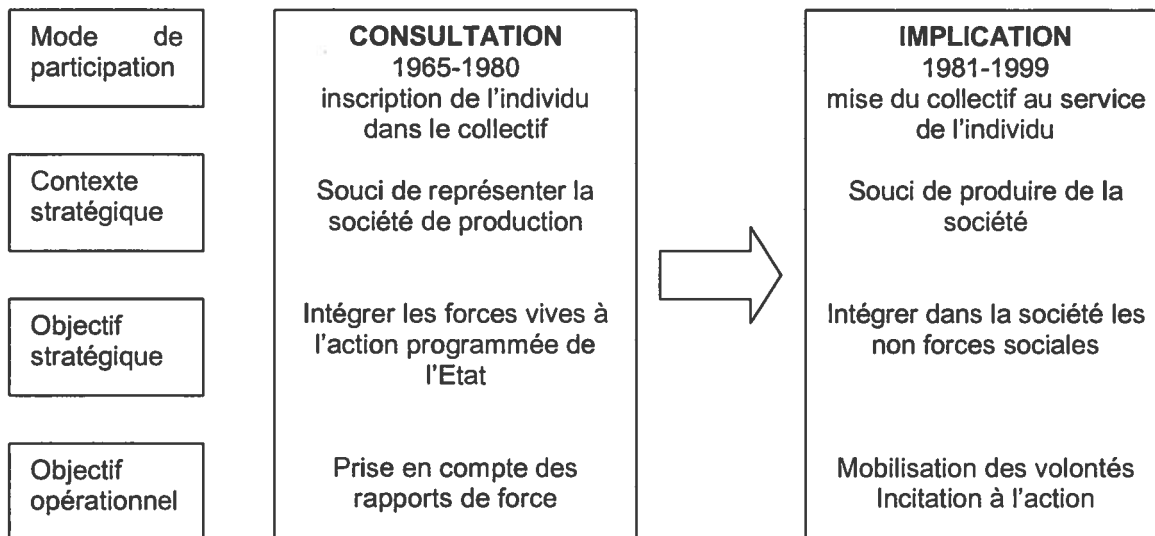
---

<sup>4</sup> ZEMOR Pierre (2003), *Pour un meilleur débat public*, Presses de Sciences Po, La bibliothèque du citoyen, Mayenne, 135p

<sup>5</sup> idem, p417

- **Une institutionnalisation timide qui marque la reconnaissance des bénéfices de la participation**

Le début des années 1990 est marqué par plusieurs textes législatifs emblématiques en matière de participation. L'émergence de ces textes illustre l'évolution qui s'opère par rapport à la notion de participation des habitants. Jacques Donzelot<sup>6</sup> a schématisé cette évolution :



**Figure 1 : La participation des habitants : de la consultation à l'implication**

Ce schéma montre le passage à une vision à la fois plus générale et plus profonde (tournée vers l'action) de la participation.

La Loi d'Orientation pour la Ville (LOV) du 13 juillet 1991 introduit la mise en place d'une concertation préalable pour toute opération d'aménagement de la politique de la ville qui modifie de manière significative les conditions de vie des habitants du quartier. La Loi d'orientation relative à l'Administration Territoriale de la République (ATR) du 6 février 1992 est le premier texte de loi dans lequel apparaît la notion de démocratie locale sans toutefois évoquer une participation des habitants. Elle consacre le « *droit des habitants à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent* »<sup>7</sup>. Mais cette consultation ne reste qu'une demande d'avis et est organisée sur l'initiative des élus locaux. Elle peut par exemple prendre la forme d'un référendum ou de comités et commissions

<sup>6</sup> POQUET Guy (2001), *Démocratie de proximité et participation des habitants à la politique de la ville*, Cahier de recherche n° 256, département évaluation des politiques publiques, CREDOC, Paris, 74p, d'après Jacques Donzelot in Informations sociales n°43

<sup>7</sup> Article L2141-1 du code général des collectivités territoriales

consultatifs. La Loi Barnier du 2 février 1995 introduit la concertation obligatoire sous forme de débat public pour tous les grands projets ayant des incidences sur l'environnement.

Ainsi, en matière de participation au projet urbain, la loi ne pose aucune contrainte. Elle propose seulement des dispositifs aux élus souhaitant avoir recours à la consultation en leur laissant la responsabilité. La participation des habitants à la vie locale et le droit à l'information et à la consultation restent des concepts non définis.

Depuis 1999, la loi a initié des mesures plus contraignantes en terme de participation des habitants. La Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) de juin 1999 crée ainsi les conseils de développement dans le cadre de la mise en place des Pays, conseils qui rassemblent des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs. Ils sont notamment chargés d'élaborer la charte de Pays et doivent être consultés sur l'élaboration des projets d'agglomération. La Loi Solidarité Renouvellement Urbain (SRU) de décembre 2000 oblige, quant à elle, à la concertation lors de l'élaboration de plan local d'urbanisme.

Actuellement, la dernière loi concernant la participation est la Loi démocratie de proximité du 27 février 2002. Elle oblige à la création de conseils de quartiers dans les villes de plus de 80 000, pour lesquels *« le conseil municipal fixe la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement.[...] Le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier »*<sup>8</sup>. Ils peuvent être consultés ou faire des propositions mais ne possèdent aucun pouvoir de décision. L'adoption de la loi démocratie de proximité a fait l'objet de nombreuses polémiques, notamment lors de son passage devant les sénateurs. Les compromis qui en résultent sont, pour certains d'entre eux, dommageables par rapport à l'objectif initial de rapprocher le pouvoir du citoyen. Pour J.P. Fourcade, sénateur-maire de Boulogne-Billancourt, *« ce texte ne répond qu'imparfaitement à cette attente dans la mesure où il relève d'une conception très « réglementariste » de la démocratie locale [...]. Des sept chapitres que comprend la loi, seul le premier d'ailleurs relève véritablement de la démocratie de proximité »*<sup>9</sup>.

La dernière réforme constitutionnelle consacre un droit de pétition permettant aux électeurs de chaque collectivité territoriale d'obtenir l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité toute question relevant de ses compétences et la possibilité pour la collectivité de se soumettre à un référendum qui vaudra décision.

---

<sup>8</sup> Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, titre premier, chapitre premier, article 1, JO n°50 du 28 février 2002

<sup>9</sup> Préface de Fourcade dans Deporcq et Schmidt, 2002, Dossier d'experts, *La loi de démocratie de proximité, analyse et synthèse*, Lettre du cadre territorial, Voiron, 223p

Ainsi d'une manière générale, il apparaît que la loi ne fait qu'institutionnaliser ce qui existe déjà, dans une logique d'harmonisation. Elle possède ainsi un faible effet initiateur. On observe une tradition de décalage entre le discours des politiques, qui s'accordent sur l'importance de la participation à la vie locale, et la mise en œuvre de réelles pratiques participatives. *« La participation s'expérimente et se réalise, le cas échéant, indépendamment du droit, comme elle peut ne pas s'exercer, bien que ses conditions de possibilité juridiques soient satisfaites. Ce n'est pas qu'elle se fasse contre le droit, mais rien ne l'empêche de s'en passer. »*<sup>10</sup>

### 1.1.2. La réalité française des pratiques participatives aujourd'hui : une grande diversité

Les démarches de participation sont aujourd'hui nombreuses dans les communes françaises, mais elles sous-entendent des degrés effectifs de participation à l'élaboration de projets très différents. Arnstein<sup>11</sup> propose huit barreaux de l'échelle de la participation pour illustrer la gradation dans le pouvoir des citoyens. Par participation, on entend ainsi quatre échelons : pouvoir délégué, partenariat, conciliation, et information. Le contrôle par les citoyens signifie en effet qu'il ne s'agit plus de participation mais de démocratie directe tandis que l'implication des habitants, utilisée uniquement pour éduquer, ces derniers ne correspondent pas à une véritable participation.

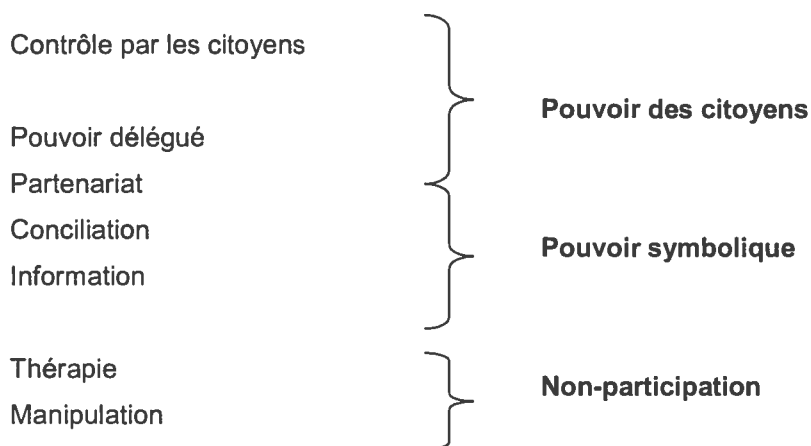


Figure 2 : Les différents degrés de l'implication des habitants à la décision publique

<sup>10</sup> MOZOL Patrick, La participation des citoyens à la vie municipale 2003, p323

<sup>11</sup> Sherry R. Arnstein (1969), "A ladder of citizen participation", *The journal of american institute of planners*, p216-224, citées par C. Lelong 1995

Le tableau page suivante (figure 3) illustre la variété des pratiques participatives que l'on peut rencontrer en France aujourd'hui. Il a été construit en reprenant les quatre échelons de participation d'Arnstein. En raison de la difficulté à obtenir un panel de cas représentatifs, étant donné le caractère plus ou moins unique de chaque dispositif de participation, un seul cas a été choisi dans chaque catégorie pour servir d'exemple. Il s'agit donc d'un tableau à valeur uniquement descriptive.

Type de participation	Exemples de participation
Information	<b>Centre d'information sur l'urbanisme</b> de Rennes (35, 206 000 habitants <sup>12</sup> ) : expositions, personnes présentes pour répondre aux questions des habitants, conférences-débats
Conciliation	<b>Commissions extra-communales</b> de Fontaine (38, 24 000 habitants) : elles regroupent des habitants nommés par le maire ainsi que des élus et techniciens et portent sur des thématiques en rapport avec les compétences communales (circulation, environnement, cadre de vie,...). L'objectif est de permettre aux habitants de s'exprimer sur un projet ou un thème donné, généralement proposé par le maire.
Partenariat	<b>Fonds d'aide à projets (FAP)</b> pour les quartiers en contrats de ville de Châteauroux (36, 50 000 habitants) : portés à l'origine par la municipalité, les FAP sont gérés par une association dont le conseil d'administration composé de 4 collègues (habitants, élus, associations locales, professionnels) appuie les projets collectifs présentés par les habitants ou les associations (investissements structurants, animation du quartier, ...) après délibération et grâce à une enveloppe financière propre.
Pouvoir délégué	Pas d'exemple observé

**Figure 3 : Différentes formes de participation**

<sup>12</sup> RGP 1999

66% des communes françaises disposent aujourd'hui d'autres instances de concertation que les seuls conseils de quartier mais seulement 21% organisent des réunions publiques avec leurs habitants<sup>13</sup> Ainsi, malgré un développement important des pratiques participatives en France, la majorité de celles-ci correspond à une faible implication des habitants dans le processus de décision. Cependant, on observe un processus de généralisation des pratiques participatives à l'ensemble de la ville et non plus seulement aux quartiers concernés par la politique de la ville. On remarque également que les expériences de pouvoir délégué sont rares, voire inexistantes. Ce constat illustre une certaine méfiance de la part des élus et une tradition jacobine selon laquelle ils restent les seuls à déterminer ce qu'est l'intérêt général.

La France adopte ainsi un comportement « timide » en matière de participation. D'autres pays, comme l'Allemagne, la Suisse, l'Espagne, le Danemark ou l'Angleterre pour l'Europe ont en effet recours à des modèles concrets de démocratie participative comme les panels de citoyens, les noyaux d'intervention publique (NIP) ou les conférences de citoyens. Dans la méthode NIP<sup>14</sup> par exemple, des citoyens sont choisis aléatoirement. Exemptés de leurs tâches quotidiennes et rémunérés, ils doivent, en groupe d'environ 25 personnes et assistés de modérateurs, techniciens et experts, proposer des solutions au problème posé.<sup>15</sup>

### **1.1.3. La participation : « un impensé conceptuel, procédural et politique »<sup>16</sup>**

Malgré un contexte législatif favorable au développement de pratiques participatives et une quasi unanimité des discours des politiques sur ses bienfaits, la participation reste de l'ordre de la notion, un terme peu défini. Blondiaux parle ainsi d'« *un impensé conceptuel, procédural et politique* » concernant la démocratie participative en France.

L'impensé conceptuel correspond au fait que nul ne précise sur quoi doit porter la participation des habitants : « *A la décision, à la discussion ou à une opération de communication mise sur pied par des autorités ?* ». « Participation » est un mot relativement fort, qui sous-entend l'idée de partage du pouvoir. Dans la pratique, les expériences dites participatives au cours desquelles une véritable parcelle du pouvoir municipal est déléguée aux habitants sont peu nombreuses. On

---

<sup>13</sup> Source : Ville de Fontaine

<sup>14</sup> Le modèle NIP a été créé en Allemagne dans les années 1980 par le professeur Peter Dienel à Wuppertal. Depuis il a été appliqué entre autres pays en Allemagne, en Espagne ou encore en Angleterre.

<sup>15</sup> Source : Harms Hans

<sup>16</sup> Blondiaux Loïc, « Démocratie délibérative et démocratie participative : une lecture critique », Conférences de la Chaire MCD 11 novembre 2004



observe ainsi un décalage relativement important entre l'injonction des décideurs à participer et ce qu'ils attendent finalement des habitants. Décalage qui risque de produire, selon Blondiaux « *frustration et cynisme* ». Celui-ci propose alors de remplacer le terme de « démocratie participative » par « «démocratie délibérative», notion développée à partir des travaux de Jürgen Habermas et John Rawls qui repose sur trois principes :

- Principe d'argumentation : le meilleur argument l'emporte. Il ne s'agit pas d'élaborer une solution-compromis issue de l'agrégation de tous les avis mais de baser le processus délibératif sur les échanges d'arguments, les positions non ou mal abondées étant finalement écartées.
- Principe d'inclusion : la discussion doit être la plus égalitaire, libre, non violente et ouverte possible. Elle doit être à l'image des principes démocratiques, reposant sur l'égalité des citoyens et le pouvoir de tout le peuple.
- Principe de publicité ou de transparence. Le partage des connaissances et la communication favorisent la mise en œuvre du principe précédent.

Cette formule a été reprise par différents auteurs. Pour Marin, le gouvernement représentatif se distingue en effet non pas par l'origine des propositions, ni la manière dont elles ont été décidées et mises en œuvre, mais par le processus délibératif auxquelles elles doivent être soumises. Processus qui doit produire le consentement de tous à l'intérêt général. « *La démocratie représentative n'est pas un régime où la collectivité s'autogouverne, mais un système où tout ce qui se tient au gouvernement est soumis au jugement public.* »<sup>17</sup>

Comme nous l'avons vu précédemment, il existe en France une forte diversité de pratiques participatives et sous un même vocable, un dispositif peut offrir des possibilités de participation très différentes. Cela s'explique par le fait que la loi laisse les modalités des procédures à la libre appréciation des personnes publiques. Les juristes s'accordent sur l'imprécision des textes de loi. Pipard et Maillard<sup>18</sup> évoquent par exemple « *le flou des textes sur le contenu de la concertation préalable* ». Le législateur fixe ainsi des grands principes à respecter (concertation réelle et effective, proportionnelle et adaptée au projet, annoncée et suivie d'effets), rappelle l'objet de la concertation (favoriser la participation en favorisant le débat, en échangeant des arguments et en rapprochant les points de vue, en favorisant la cohésion sociale et en améliorant les projets ou en faisant émerger de nouvelles propositions) et détaille

<sup>17</sup> Marin Bernard (1995), *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy

<sup>18</sup> PIPARD Dominique, MAILLARD Alain (2003), *Urbanisme-Aménagement, pratique de la concertation*, Guides juridiques, Le Moniteur, Paris, 346p- p223

les temps forts de la concertation (examen de l'opportunité du projet, définition puis réalisation du projet) mais il ne précise par le contenu minimal de la concertation. Il revient alors au juge administratif, qui contrôle la procédure, de décider a posteriori si la concertation préalable a été menée de façon satisfaisante.

Selon Blondiaux, il résulte de cet « *impensé procédural* » une « *absence de consolidation des savoirs* ». Cette difficulté à produire « *de la réflexivité sur les expériences, d'aider à l'évaluation des dispositifs et au cumul des savoirs [...] (laisse) les acteurs de terrain le plus souvent démunis face aux problèmes récurrents que soulèvent la mise en œuvre de dispositifs de participation.* » Néanmoins, on observe des mouvements cherchant à optimiser l'organisation de ces procédures en provenance de différents acteurs, qu'ils soient décideurs locaux ou nationaux, associations, etc. : multiplication des colloques sur le thème de la participation, observatoires de la démocratie locale, commande d'un rapport sur la participation des habitants dans les opérations de renouvellement urbain par le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, publication de guides sur l'animation d'un projet participatif ou sur les conseils de quartier par l'ADELS<sup>19</sup>,...

Pour Blondiaux, la participation constitue enfin un « *impensé politique* » dans la mesure où les attentes des élus divergent vis-à-vis de la participation : expertise d'usage, lieux de pédagogie politique, alternative à la démocratie représentative.

« *Si l'on accepte l'évidence selon laquelle c'est le dispositif qui construit et créé le public auquel il s'adresse, on montrera aisément que selon qu'il sera pensé comme un habitant affecté à un territoire, comme un usager consommateur de services publics ou un citoyen capable de délibérer politiquement, le destinataire de ces procédures sera incité à adopter des postures sensiblement différentes. Dans la pratique, la plupart des expériences mises en œuvre aujourd'hui en France placent les habitants auxquels elles s'adressent dans une série de double-bind, de double contrainte qui au final justifient leurs déceptions et alimentent leurs soupçons envers ce type de démarche.* »

Ces impensés concernant la participation peuvent être perçus selon deux visions différentes. D'une part, et selon la logique de Blondiaux, comme un facteur de blocage. Dans le sens où l'imprécision freine les pratiques participatives ou limite leur effectivité. Et d'autre part comme un facteur positif par rapport à l'innovation, les élus pouvant laisser libre cours à leurs idées en matière de participation. Cette seconde proposition correspond au concept de pensée faible<sup>20</sup> d'Yves Chalas.

---

<sup>19</sup> Association pour la promotion de la démocratie locale

<sup>20</sup> Yves Chalas (2004), « La pensée faible comme refondation de l'action publique » in *Concorder-Faire émerger et confronter les savoirs urbains multiples*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 175p, p43

Ce concept se définit essentiellement par la négative : « *Le concept de pensée faible désigne bien une action publique qui apparaît désormais dans tous les domaines [...] dépourvue non seulement d'utopies, de grandes visions, de certitudes rassurantes, de théories exaltantes, mais également d'autorité [...], c'est-à-dire de commandements, de préceptes et de sens auxquels la société civile adhérerait de manière quasi spontanée [...].* »

L'action publique n'est alors plus une pensée théorique mais pratique. Pour Chalas, cette conception permet de refonder l'action publique. Selon lui, la politique ne doit pas vouloir construire le monde commun et définir l'intérêt général seule, mais elle doit agir pour que le monde commun et l'intérêt général soient l'objet d'une création continue et ouverte à la responsabilité du plus grand nombre. « *La pensée faible est une pensée qui libère la pratique de la théorie et donne à la pratique toutes les chances de se développer, d'exprimer ses potentialités spécifiques d'investigation, de prospective et de création* ».

## 1.2. Participation et blocage

### 1.2.1. Définitions opératoires

- **Participation**

Par participation, nous entendrons **l'ensemble d'actions organisées associant les personnes les plus directement concernées au processus de décision d'un projet afin que cette décision soit comprise voire acceptée.**

**« Ensemble d'actions organisées »**

Il n'y a pas une action mais un ensemble car la participation est un processus. Elle nécessite, par exemple, des actions d'informations préalables sur la nature du projet, de la communication sur les moyens mis en œuvre pour la participation, l'ouverture d'espace public de débat et la pratique de ces espaces de façon continue, la justification de la décision finale par les décideurs,...

**« personnes les plus directement concernées »**

Il s'agit des personnes qui vont subir directement les conséquences de la décision dans leur vie quotidienne, conséquence souvent négative dans l'immédiat mais positive à long terme. Ces personnes sont les mieux placées pour discuter de l'usage car l'espace concerné par le projet est vécu, pratiqué par eux. On parle ainsi d' « expertise des habitants » pour désigner leur capacité à s'exprimer sur leur cadre de vie, leur utilisation et leur représentation de leur mode de vie, leurs pratiques

sociales et culturelles, de même que sur la représentation des services qui leurs sont destinés »<sup>21</sup>

### « processus de décision »

La participation doit intervenir avant la décision, au cours du processus de délibération qui amènera les élus à cette décision. Une ébauche d'un projet apparaît nécessaire en tant que base de la discussion mais le projet doit rester à cet état afin que le maximum de propositions ou d'alternatives soit encore possible. Un projet déjà ficelé ne doit pas être présenté aux habitants car il s'agirait alors d'une simple information et non de participation. Les habitants doivent avoir un réel pouvoir de changer les choses. Il ne s'agit pas d'un pouvoir symbolique, ce qui est la caractéristique de la consultation, qui reste de l'ordre du conseil, les décideurs faisant ce qu'ils veulent. Dans le cas de la participation, l'avis des habitants doit être pris en compte et la décision du politique doit être motivée. La décision finale reste aux élus, sinon il ne s'agit plus de participation dans le cadre de la démocratie participative, mais de démocratie directe.

### « décision comprise voire acceptée »

L'objectif de la participation est avant tout politique. Décidée, mise en œuvre par les décideurs, la participation vise à légitimer les décisions et favoriser l'acceptation des politiques publiques. Selon Harms<sup>22</sup>, *« la validité d'une décision est souvent évaluée en fonction de la rationalité et de la pertinence du processus de décision. Seule la participation du public peut transformer des décisions techniquement adéquates en décisions socialement appropriées »*.

Du point de vue de la plupart des décideurs, il s'agit essentiellement d'un outil. Mais pour certains, et plus généralement dans une vision théorique, la participation peut s'inscrire comme un principe de vie démocratique.

### • **Projet urbain**

Le projet urbain concerne la ville et est caractérisé par sa transdisciplinarité. Il se compose de différentes étapes (de l'idée à la concrétisation) et correspond à un processus s'inscrivant dans une stratégie à moyen terme. Nous retiendrons la définition proposée par Ingallina et Roncayolo<sup>23</sup> du projet urbain : *« série d'opérations emboîtées qui remontent au niveau décisionnel, chargé d'articuler acteurs intéressés, techniques mobilisées, compétences sollicitées [...] La notion de projet [...] s'inscrit dans une finalité plus large –économique, sociale et culturelle- et*

<sup>21</sup> Colloque « la participation des habitants », les rendez-vous Réso Villes, 2003, Vannes

<sup>22</sup> HARMS Hans (1999), états généraux de l'écologie politique

<sup>23</sup> Article "Projet urbain", MERLIN Pierre, CHOAY Françoise (2000), Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, PUF, Paris

*dans un concours de compétences, [...] entre une perspective générale économico-socio-culturelle et les choix spatiaux. »*

### **1.2.2. Deux formes majeures de participation institutionnalisée**

On peut distinguer deux formes de participation au regard de la fréquence du dispositif mis en œuvre :

- ***La participation « continue »***

Il s'agit de la participation des habitants aux affaires locales dans le cadre d'instances participatives pérennes. Ces structures sont censées permettre l'expression publique sur le long terme, en dehors de perspectives d'actions déjà déterminées. Elles peuvent prendre la forme de conseils de quartier, de commissions extra-municipales, comités consultatifs... Ces pratiques ont été reconnues par le droit postérieurement à leur existence. Ainsi, le rôle de la loi a été de les officialiser en leur donnant un fondement juridique. Avec la loi démocratie de proximité, le législateur est allé au-delà de ce simple encouragement à la participation en rendant obligatoires certains dispositifs pour les villes les plus importantes. Mais il laisse une place importante au « *volontarisme* »<sup>24</sup>, offrant « *une grande liberté d'initiative et de manœuvre aux autorités municipales dans la conduite du processus participatif* ».

- ***La participation ponctuelle***

Ce type de participation peut être rencontré dans le cadre de procédures. Dans ce cas, la plupart des dispositifs sont imposés par le droit. Dans d'autres circonstances moins fréquentes, ils peuvent être mis en place librement par les élus souvent en relation avec une décision délicate à prendre.

Les habitants sont associés au processus de décision sur un projet particulier. L'objectif de cette participation est davantage de prévenir ou d'organiser les conflits. Dans le premier cas, la participation peut s'effectuer sur la création d'une infrastructure menaçant l'environnement (mise en place d'une ligne TGV, autoroutes,...). La participation ponctuelle prend alors la forme d'une enquête publique, de débat public, ou de concertation préalable. Cette dernière peut comprendre un certain nombre de réunions et moyens de communication (exposition, bulletin d'information,...) visant à informer les habitants sur le projet et favoriser l'échange. Elle porte sur de nombreux documents d'urbanisme, comme les PLU, SCOT, ZAC,...

Dans le deuxième cas, celui de l'organisation, les dispositifs de participation sont susceptibles de prendre des formes plus originales, telles le référendum communal, le jury de citoyens, la conférence de consensus,...

Ces deux formes de participation, continue et ponctuelle, possèdent des caractéristiques différentes en terme de public mobilisé, de représentativité, du lien avec l'autorité ou encore de la manière dont est organisé la discussion. Les décideurs sont en effet généralement beaucoup plus libres dans l'organisation du processus de participation relevant de la première catégorie que de la deuxième. Cette dernière pouvant s'avérer très réglementée. De même, on peut penser que les dispositifs de participation « continus » rassemblent des individus bénéficiant d'une bonne disponibilité comme les retraités, tandis que la participation « ponctuelle » mobilise vraisemblablement un public plus représentatif, l'engagement demandé étant restreint dans la durée.

### **1.2.3. Le processus de participation et la manifestation des blocages**

Ce travail porte sur la participation en tant que processus, processus qu'il est possible de décomposer en plusieurs étapes.

La participation est tout d'abord initiée par les élus. Ce sont ces derniers qui décident de mettre en œuvre le processus, même si un contexte particulier les a, plus ou moins contraints, à prendre cette décision. On peut supposer que la suite du processus est d'ors et déjà influencée par les motivations à l'origine de la décision des élus. Un élu qui lance un processus de participation pour résoudre une situation conflictuelle sera peut-être plus attentif à l'organisation du dispositif et mieux à même de prendre en compte les résultats de la participation qu'un élu dont la seule motivation est la contrainte de la loi et qui s'affranchira de cette obligation en proposant un dispositif minimal. Il est néanmoins difficile de catégoriser les motivations des élus, leurs décisions pouvant avoir plusieurs origines répondant à des logiques différentes, par exemple la recherche d'une certaine responsabilisation citoyenne des habitants tout en considérant la participation comme une opportunité d'opération de communication.

L'étape suivante correspond à la détermination de l'organisation du processus : thème de la participation, degré d'implication des habitants dans l'élaboration du projet,...

Vient ensuite une phase de mobilisation des habitants, via différents dispositifs : information, communication (articles de journaux, bulletin municipal, prospectus, exposition,...).

---

<sup>24</sup> MOZOL Patrick (2003), La participation du public à la vie municipale, Presses Universitaires d'Aix Marseille, 666p

Les habitants mobilisés se retrouvent alors dans un espace public, lieux d'échanges et de débats dans lequel se mêlent les discours des habitants, élus et professionnels.

La cinquième et dernière étape correspond au bilan du processus : les objectifs ont-ils été atteints, comment l'opinion des habitants a-t-elle été prise en compte, et quel retour ces derniers ont-ils eu sur leur participation ?

Cette recherche vise à déterminer les facteurs de blocage à la réussite de la participation, c'est-à-dire à l'atteinte des objectifs de la participation. Plutôt que d'employer le terme « efficacité », connoté économiquement, autrement dit la capacité à faire plus avec moins, nous préférons utiliser le terme « effectivité », au sens de J.L. Le Moigne<sup>25</sup>. Pour lui, l'effectivité étant « *évaluée par un vecteur multidimensionnel rapportant le comportement d'un système à ses finalités* ». La notion de système apparaît pertinente pour qualifier le processus de participation, la participation étant placée dans un environnement actif et caractérisée par l'interaction de ses différentes composantes (actions des élus, des habitants, des techniciens).

La finalité principale de la participation est d'ordre politique. La participation est en effet perçue comme un moyen pour renforcer la légitimité d'une décision prise par les élus, l'opportunité étant offerte aux citoyens d'exprimer leurs avis et d'influencer le projet en amont de la décision. Dans un contexte de crise de confiance des citoyens dans le politique et de décentralisation, le retour de la décision au niveau local est considéré comme un moyen de restaurer un lien entre décideurs et citoyens. En plus de l'objectif de légitimation de l'action politique, la participation peut être pensée comme un outil de développement de la démocratie participative locale, un lieu de pédagogie citoyenne. En ce qui concerne le citoyen, la participation est capable de générer un certain épanouissement, une responsabilisation via l'émergence d'une conscience politique. Du point de vue de l'homme politique, la participation est motivée, en outre, par des objectifs personnels comme la reconnaissance, l'avancement de carrière, une perspective de réélection, mais elle peut aussi répondre à une logique "humaniste".

Au sein de cet objectif politique, on distingue plusieurs autres objectifs :

- ✓ Un objectif social: cohésion sociale, primauté de l'intérêt général sur les intérêts particuliers. Une des conséquences de l'individualisme que prône la société est le repli sur la cellule familiale et les proches. A terme, et à force d'ignorer l'autre, des problèmes d'incompréhension et de tolérance risquent d'apparaître. La participation peut viser à maintenir des échanges qui sont la base de toute société. Elle contribue

---

<sup>25</sup> LE MOIGNE Jean-Louis (1990), *La modélisation des systèmes complexes*, Afcet Systèmes, Dunod, Paris, 178p

ainsi à la bonne marche de la vie démocratique et au maintien de l'ordre public.

- ✓ Un objectif économique : développement économique, retombées financières positives, équilibre du budget. La participation est dans ce cas conçue comme un outil de gestion publique. Les habitants possèdent l'expertise d'usage et il apparaît ainsi essentiel de prendre leur avis en compte pour améliorer le service public.
- ✓ Un objectif environnemental : limitation de l'impact sur les ressources naturelles, voire valorisation et protection

La technique est un outil pour l'atteinte de l'objectif politique, mais les porteurs de cette technique, les techniciens ou professionnels, sont animés par leur objectif propre: l'amélioration de la fonctionnalité du projet

La prise en compte des usagers dans la conception et la réalisation du projet permet d'ouvrir le champ des alternatives et peut conduire à des innovations. Le choix final est donc sensé correspondre le mieux aux besoins des habitants.

Deux grands types de blocage se manifestent au cours du processus de participation.

#### Une sous-participation

Ce type de blocage est lié à la phase de mobilisation des participants. Le nombre de participants est peu élevé et/ou certaines catégories sociales sont peu ou pas représentées. Ce problème est récurrent dans les dispositifs de participation. On observe ainsi généralement une surreprésentation des classes moyennes et des représentants associatifs. Les participants ont un niveau d'instruction relativement élevé. En revanche, certains groupes sont peu présents, tels les jeunes, les étrangers, la population active de moins de 40 ans... Ce problème de représentativité peut participer à la malparticipation, les groupes sociaux ciblés par le projet n'étant pas ou peu présents par exemple.

Guitard et Chosson<sup>26</sup> évoquent trois grandes familles de comportement citoyen :

- ✓ les participationnistes, qui représentent un quart de la population et s'investissent à 18% dans la vie associative,
- ✓ les inactifs, qui représentent également un quart de la population et s'excluent du jeu politique,
- ✓ les participants très ponctuels, qui s'expriment uniquement lors des élections.

<sup>26</sup> Guitard Cécil, Chosson JF, « 3 grandes familles de comportement citoyen », Territoire n°400-401, p17-18



- Une malparticipation

Ce type de blocage se manifeste au cours du débat mais peut être généré par la façon dont a été conçu le dispositif. Les participants participent mal : problèmes liés à la prise de parole, à la compréhension des enjeux du projet, etc. Ou bien ils ne jouent aucun rôle dans le processus d'élaboration du projet urbain.

La malparticipation favorise alors la sous-participation dans la mesure où les participants déçus ne réitèrent pas l'expérience et véhiculent une mauvaise image de la pratique participative.

On admettra l'idée que, une fois ces deux types de blocage résolus, la participation est considérée comme effective du point de vue de la finalité politique. La résolution du problème de la sous-participation est une condition essentielle mais non suffisante pour y parvenir. En effet, si un panel relativement important et représentatif (une représentativité parfaite étant impossible à atteindre étant donnée la complexité des individus) se mobilise, alors la légitimation de l'action publique, le développement de la démocratie participative est rendu possible. Mais c'est seulement au cours des débats puis de leur valorisation que l'objectif pourra être réalisé.

En revanche, l'atteinte des sous objectifs et l'amélioration de la fonctionnalité du projet peuvent dépendre d'autres facteurs.

Le schéma page suivante (figure 4) reprend synthétiquement les éléments présentés précédemment.

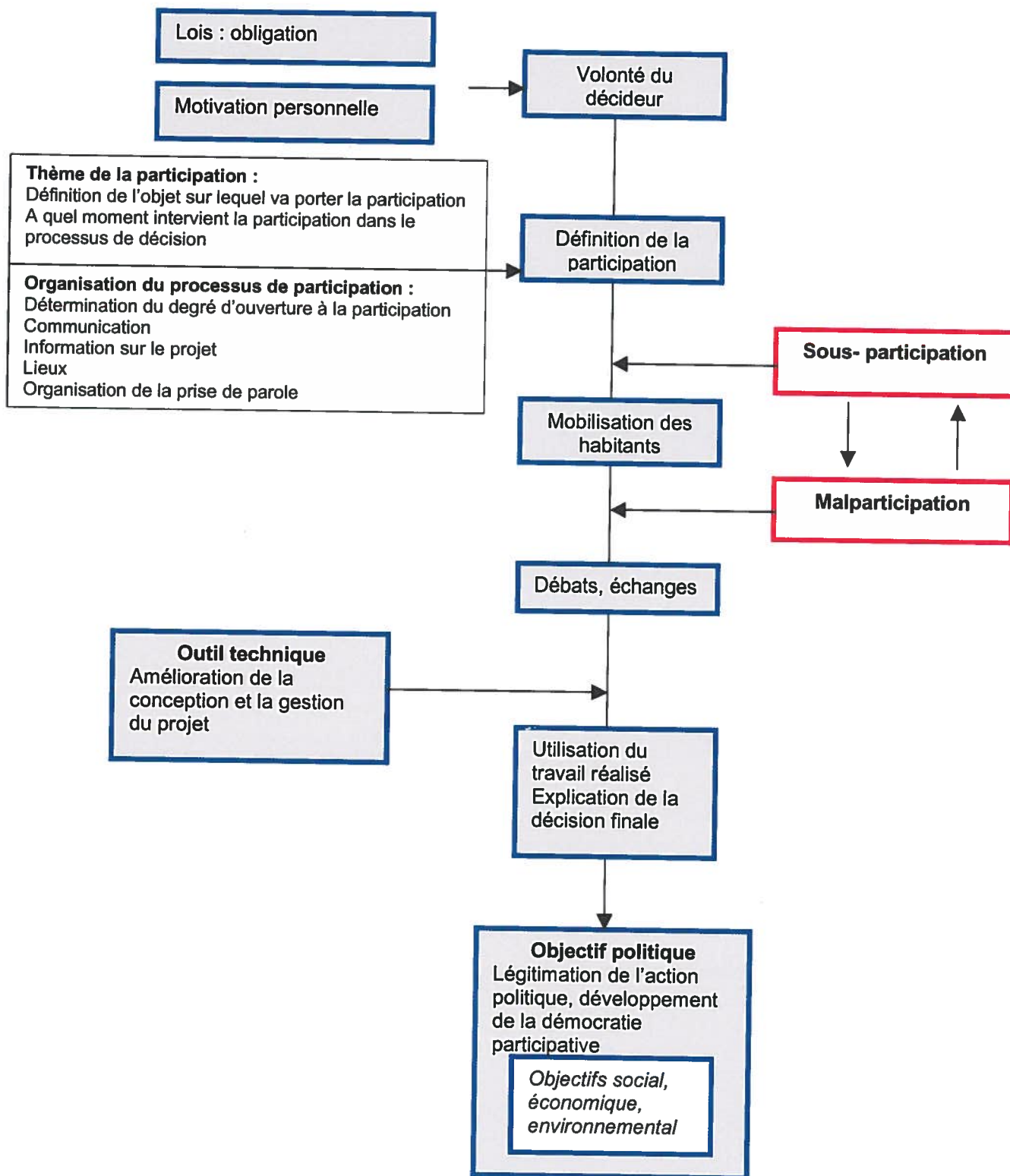


Figure 4 : Le processus de participation et la manifestation de deux grands types de blocage

Réalisation : A. Derouard

### Conclusion de la première partie

Dans un contexte législatif favorable mais peu contraignant de par son imprécision, les pratiques participatives restent fortement liées aux volontés locales et adoptent ainsi des formes très diverses.

*« La participation du public à la vie municipale présente originellement une nature fondamentalement volontariste. Elle procède d'abord de démarches et d'initiatives locales, s'appuyant sur la mobilisation des principaux acteurs locaux, élus et habitants. [...] Elle doit beaucoup plus à l'esprit d'initiative et à l'expérimentation qu'aux textes. »<sup>27</sup>*

La volonté politique joue ainsi un rôle déterminant dans la mise en œuvre d'un processus de participation, processus multifinalisé au cours duquel les blocages se manifestent sous deux formes majeures : la sous participation et la malparticipation.

Il apparaît désormais intéressant d'examiner les différents blocages auxquels le processus peut être confronté afin de déterminer dans une troisième partie l'influence de cette volonté sur les différents facteurs.

A partir du cadre de réflexion posé par cette première partie, il est maintenant possible de recenser les blocages observés et de construire des typologies pour mieux les analyser.

<sup>27</sup> ZEMOR Pierre (2003), *Pour un meilleur débat public*, Presses de Sciences Po, La bibliothèque du citoyen, Mayenne, 135p

## **II. Les facteurs de blocage de la participation des habitants au projet urbain**

*Il convient désormais d'étudier plus précisément les facteurs qui contraignent l'effectivité de la participation. Afin de favoriser l'analyse de ces facteurs de blocage, deux typologies sont proposées dans cette partie. L'objectif est de porter deux regards différents et complémentaires sur ces facteurs. La première typologie a recours à l'entrée temporelle, et permet donc de réfléchir aux blocages observés concrètement au cours d'un dispositif participatif. La deuxième typologie, quant à elle, correspond à une démarche thématique qui tente de remonter aux causes plus profondes des blocages.*

## **2.1. Typologie des facteurs de blocage par l'entrée temporelle et actorielle**

### **2.1.1. Choix et construction de la classification**

Cette première classification se présente sous la forme d'un tableau à deux entrées. D'une part, elle reprend les différentes étapes temporelles du processus de participation et d'autre part, elle différencie les facteurs de blocage en fonction de leur origine : acteurs ou caractéristiques du processus et du projet.

- ✓ La catégorie « acteurs » comprend les décideurs, c'est-à-dire les élus offreurs de participation, les habitants, à qui s'adresse cette offre (il peut s'agir d'habitants isolés ou représentatifs d'un groupe ou d'une association) et les acteurs mettant en œuvre le processus et/ou apportant leur expertise, c'est-à-dire les professionnels.
- ✓ La seconde catégorie, qui porte sur la nature et la forme du projet est divisée, entre la définition du processus de participation, la nature du projet et les aspects matériels.

Cette typologie a été construite à partir des blocages relevés dans la littérature sur la participation et observés dans différents dispositifs participatifs. Après la phase de recensement de ces blocages, le rôle des acteurs est apparu prépondérant. Habitants, politiques et professionnels étaient considérés comme des producteurs de blocages importants. Mais il est ensuite apparu que tous les blocages ne provenaient pas des acteurs ou bien seulement en partie. La question de la forme (organisation du processus) et du contenu (nature du projet urbain) de la participation émergeait également comme une source significative de blocages. Acteurs et caractéristiques du processus sont ainsi apparus comme des clefs d'entrée pour construire la typologie. Par ailleurs, nous avons posé la participation comme un processus qu'il est possible de décomposer en plusieurs étapes. Il est intéressant de faire apparaître ces étapes dans la typologie, la plupart des blocages recensés se rapportant à une étape en particulier. Il a ainsi été décidé que les étapes du processus de participation constitueraient la seconde entrée de la typologie. Les objectifs de la participation

n'apparaissent pas explicitement dans ces étapes. L'effectivité du processus s'évalue en effet à différentes étapes du processus, en fonction des objectifs visés. L'objectif de promotion de la cohésion sociale ou d'amélioration du projet correspond ainsi à l'étape du débat tandis que la légitimation de l'action publique sera fonction des modalités de la participation, du public mobilisé, du débat mais aussi de la manière dont ce débat est restitué aux citoyens.

Ce type de classification présente plusieurs intérêts :

- ✓ Il bénéficie d'une compréhensibilité immédiate et d'une bonne lisibilité.
- ✓ L'entrée par les acteurs et la nature de l'offre de participation va permettre d'analyser plus précisément les caractéristiques des blocages et de déterminer la part de chaque composante dans le mécanisme de blocage.
- ✓ L'entrée temporelle met en évidence les étapes du processus qui posent le plus problème, de même que les conséquences de la manifestation d'un blocage à une étape sur les autres étapes. L'objectif étant de déterminer s'il existe ou non des moments clefs du processus de participation, décisifs pour à la fois les étapes suivantes et précédentes, des boucles de rétroactions étant observables.
- ✓ La distinction des facteurs de blocage relevant de conditions matérielles d'apporte des précisions sur les blocages ainsi qu'une certaine hiérarchisation. Il apparaît en effet plus aisé de surmonter des blocages matériels, qui peuvent résulter de manque de moyens financiers, d'une absence de méthode ou d'une réflexion insuffisamment poussée sur la mise en œuvre de la participation par exemple, plutôt que de résoudre des difficultés d'ordre immatérielles, ce qui nécessite souvent d'agir sur les mentalités.

Néanmoins, cette typologie possède certaines limites. Il est ainsi difficile de classer certains facteurs dans une seule catégorie. Par ailleurs, la typologie ne permet pas de remonter très loin dans la causalité des facteurs de blocages, leur origine profonde restant ainsi méconnue.

### **2.1.2. Typologie obtenue**

Etapes du processus de participation		Acteurs de la participation		Caractéristiques du processus		
	Décideurs	Habitants	Professionnels	« définition » du processus de participation	Nature du projet	Aspects matériels
Prise de la décision de lancer le processus de participation	Participation perçue comme une remise en cause de sa légitimité, de ses compétences Peur d'institutionnaliser un contre pouvoir Participation perçue comme un outil de communication		Participation perçue comme une remise en cause de sa légitimité, de ses compétences		Ralentissement de l'action Projet plaqué Participation réduite à un processus technique conséquences perçues par les habitants comme ne perturbant pas leur vie quotidienne	Nécessite temps et moyens financiers et humains
Définition des modalités de la participation	Main mise sur les conditions de la participation, révisables par les injoncteurs à tout moment Participation imposée aux habitants dans le sens où il s'agit d'une injonction à la participation de la part des décideurs, il ne s'agit pas d'un mouvement spontané de la part des habitants.	Pas de possibilité d'expression dans la définition des modalités de la participation		Participation qui intervient trop tôt ou trop tard dans le processus du projet Faible degré d'ouverture à la participation Pas de définition des principes de la participation Sujets traités uniquement à l'initiative des décideurs et des professionnels		Choix inadapté du lieu, des horaires et jours ouverts à la participation
Mobilisation des participants	Manque de charisme	absence d'éducation à la participation méfiance envers le processus de participation Manque de temps pour ce type d'activité Engagement demandé trop contraignant Sentiment d'impuissance dans le processus décisionnel		l'offre de participation est ponctuelle, non continue	projet non mobilisateur temporalité du projet plus longue que celle des habitants	information et communication sur la participation et le projet insuffisantes ou inadaptées Problème de disponibilité des participants
Débats, échanges	Emploi d'un vocabulaire technocratique Accaparement du débat Non reconnaissance de la capacité d'expertise des habitants Manque de transparence Politisisation de l'espace public Tendance à rechercher le consensus au milieu d'intérêts souvent contradictoires	habitants centrés sur eux-mêmes: discussion stérile, non-compréhension des enjeux liés au projet les habitants défavorisés culturellement n'ont pas les facultés pour participer (comprendre et s'exprimer) accaparement du débat par certains habitants groupe social sur lequel porte le débat non représenté problème de représentativité des participants manque de confiance clientélisme absence de renouvellement ou renouvellement complet des participants nécessite du temps pour passer d'une logique individuelle à l'appréhension de problèmes plus généraux manque d'homogénéité dans la compréhension des sujets abordés	Emploi d'un vocabulaire technocratique Accaparement du débat Confiscation d'information Non reconnaissance de la capacité d'expertise des habitants Non-habitude de confrontation avec les destinataires du projet Techniciens non neutres : écart idéologique entre aspiration d'être proche des habitants et des élus	Confusion entre l'injoncteur et l'animateur du débat	Échelle de proximité : relation individuelle et revendicatrice des habitants avec les décideurs échelle non pertinente pour traiter le problème	Lieu peu propice Disposition de la salle inadéquate Trop de participants Problème de répartition du temps de parole
Utilisation du travail réalisé à l'étape précédente et rendu	Difficulté pour l'élu en charge du processus à faire partager à ensemble de ses collègues les problématiques soulevées et d'en faire des débats au sein de l'équipe municipale	Impatience Exigence de résultats	Difficulté à synthétiser toutes les demandes et remarques des habitants	Absence de rendu sur la manière dont l'avis des habitants a été pris en compte	Contraintes techniques, administratives et financières	Décalage des temporalités : problèmes de la durabilité des projets mis en œuvre, des financements (élections)

### 2.1.3. Analyse de la typologie

- Analyse ligne à ligne

#### Etape 1

Les blocages survenant lors de la prise de décision de lancer le processus de participation sont liés à une certaine représentation de la participation par les élus et les professionnels. Cette représentation les renvoie à leur propre rôle. La participation peut engendrer la peur de perdre du pouvoir (dans la décision, en transmettant une part de pouvoir, ou dans l'action, en risquant du temps et des moyens dans un processus qui ralentit la mise en œuvre des projets) ou au contraire peut être considéré comme un moyen pour en gagner (outil de communication).

Le choix du projet ouvert à la participation est aussi déterminant en terme de blocages. Sa nature va permettre ou non son appropriation par les habitants et ainsi leur mobilisation. Ce blocage naît ainsi avec la prise de décision mais aura des conséquences sur la phase de mobilisation puis de débat. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer la non appropriation du projet :

- ✓ il s'agit d'un projet plaqué qui ne tient pas compte des spécificités locales
- ✓ l'échelle choisie n'est pas appropriée  
Par exemple, le projet renvoie à un territoire non vécu car trop large (certains EPCI). Ou au contraire il porte sur un quartier auquel les habitants ne veulent pas être identifiés. La perception négative de son quartier joue ainsi un rôle indéniable dans le processus de participation. Bacqué et Sintomer expliquent que pour les habitants *« le fait de vivre dans ces lieux est ressenti comme une relégation, les éléments de ségrégation ethnique tendent à se renforcer et les processus de désaffiliation par rapport à la société salariale y sont très prononcés. Par voie de conséquence, les réseaux de sociabilité et les identités territoriales ont tendance à être fractionnées et antagoniques, ce qui ne peut manquer d'avoir des répercussions sur le fonctionnement des conseils, des associations et des regroupements informels qui y puisent leur énergie. »*<sup>28</sup> Par ailleurs, le choix d'un territoire trop restreint comme support de la participation peut constituer un blocage à l'effectivité de la participation en enfermant la discussion dans des problématiques localistes, empêchant, selon les auteurs, la « réflexivité du global » .
- ✓ Le projet n'offre pas la possibilité de s'exprimer sur de véritables choix politiques. Basé essentiellement sur une logique de proximité, il réduit la participation à un processus technique.
- ✓ Les conséquences du projet sont perçues par les habitants comme ne perturbant pas leur vie quotidienne



## Etape 2

De nombreux blocages sont liés à la définition des modalités de la participation. Les élus apparaissent comme les acteurs prépondérants dans la mise en œuvre de cette étape et représentent ainsi la principale source de ces blocages. Alors que le dispositif s'adresse à lui, l'habitant peut être l'oublié de cette phase. En effet, le processus étant contrôlé par les décideurs, voire les professionnels, l'habitant n'est pas associé à la définition du processus. Quant à son rôle, il n'est pas clairement déterminé (rôle de chacun, ce qui est discutable, place accordée à ses remarques dans le processus de décision, etc.). On peut lui demander d'intervenir seulement sur une partie du projet ou lors d'une phase où le projet est déjà ficelé, enlevant l'intérêt et la crédibilité de la démarche pour l'habitant. Des blocages risquent également de survenir suite à des erreurs commises plutôt à mauvais escient, résultant d'une inexpérience. L'ouverture au débat d'une idée de projet peu ou prou formalisé est susceptible d'être un frein à l'effectivité de la participation, les participants n'ayant pas de base commune de discussion. D'un point de vue matériel, le choix inadapté du lieu et des moments choisis pour le débat peuvent conduire à une faible participation.

## Etape 3

Les facteurs de blocage concernant la mobilisation des participants trouvent essentiellement leur origine du côté des habitants et de la nature du projet soumis à participation. Plusieurs éléments peuvent expliquer la non mobilisation :

### *Liés aux habitants :*

- ✓ absence de réflexe participatif, lié notamment à une offre participative qui reste ponctuelle
- ✓ désintérêt et méfiance envers le processus liés à un sentiment d'impuissance dans le processus décisionnel
- ✓ indisponibilité pour cette activité
- ✓ engagement demandé trop contraignant
- ✓ méconnaissance du dispositif en raison d'un manque de communication

### *Liés aux décideurs :*

Un élément mérite d'être pris en compte comme frein à la mobilisation des habitants, comme sans doute des professionnels : il s'agit de la personnalité « officielle » de l'élu. Son manque de charisme ou encore son manque de crédibilité peuvent ainsi constituer des blocages dans la mobilisation.

### *Liés au projet :*

- ✓ Absence d'appropriation (cf étape 1)

- ✓ Prise en compte limitée des attentes des participants, temporalité du projet longue, contraintes techniques, juridiques, financières et administrative : résultats non visibles rapidement, renforçant le sentiment d'impuissance.

#### **Etape 4**

La phase de débat est concernée essentiellement par des blocages ayant pour source les participants, qu'ils soient décideurs, habitants ou professionnels :

##### *Manque de compréhension des uns les autres*

- ✓ emploi d'un vocabulaire technique de la part des décideurs et des professionnels, qui reste obscur aux habitants
- ✓ non reconnaissance de l'expertise des habitants, renforcée par le fait que certains ne s'expriment pas ou peu et avec un langage n'entrant pas dans la norme (manque de scientificité, égocentrisme, clientélisme, etc), mais également du fait d'un manque de représentativité : difficulté à déterminer en quoi les participants expriment des idées partagées par la population, public concerné par le projet absent (jeunes par exemple).
- ✓ Envahissement de l'espace de parole. Cet accaparement du débat est possible par tous les acteurs : élus, ce qui peut engendrer une politisation des échanges, professionnels, mais également habitants avec une aisance orale, souvent issus du milieu associatif.
- ✓ Certains facteurs émergent comme des éléments importants : les discours adoptés par exemple, à la source d'incompréhension et de méfiance réciproque ou encore la question du manque de représentativité.
- ✓ Manque de confiance réciproque qui enlève transparence et fluidité au débat. Une peur de vraiment s'exprimer existe, liée au caractère paradoxal que revêt la participation : pour les élus, souhait d'être à l'écoute des habitants pour mener des politiques adaptées aux besoins mais peur de la critique et de la force éventuelle d'un contre-pouvoir ; pour les professionnels, un positionnement difficile entre les élus commanditaires de leurs travaux et les habitants vers qui ils doivent se tourner; pour les habitants, envie d'une libre expression mais souci de modération pour permettre la pérennité du dispositif ou par peur d'être jugé, d'autant plus lorsqu'il y a confusion entre l'injoncteur et l'animateur du débat.

##### *Manque de compréhension du projet, de ses enjeux*

Ces incompréhensions peuvent être liées à l'égocentrisme ou à une vision à court terme des participants, renforcés par le choix d'une

échelle de participation de proximité qui place les habitants dans une position de revendication. Elles proviennent également d'un manque d'information : les participants n'ont pas les clefs pour comprendre et donc exprimer des idées pertinentes par rapport au projet. Pour Vallemont, la qualité du dossier conditionne ainsi la qualité du débat. Son manque de clarté, d'accessibilité et de compréhensibilité constitue ainsi des sources de dysfonctionnement dans le processus de participation. Par ailleurs, l'échelle de la participation ou du projet n'est pas forcément pertinente pour agir sur le dysfonctionnement à l'origine du projet.

#### *Renouvellement trop ou pas assez important des participants*

La question du renouvellement des participants est délicate. Un renouvellement peu important risque d'amener le dispositif à fonctionner en vase clos ce qui entraîne un manque de représentativité. Mais un renouvellement trop important freine l'efficacité des débats, dans le sens où il est sans cesse nécessaire de faire le point sur les séances précédentes pour les nouveaux venus et réexpliquer des termes, concepts et enjeux ou bien ces personnes, perdues, ne réussiront pas à s'exprimer et ne réitéreront donc pas leur expérience participative. La discussion peut ainsi avoir des difficultés à progresser. Enfin, il apparaît ardu de réussir à créer un langage commun et tisser des liens de confiance entre les participants.

#### *Manque d'habitude d'organisation de ce type de dispositif*

Ce manque d'expérience peut engendrer des erreurs « matérielles » dans la mise en scène du débat, à l'origine de certains blocages. Par exemple, comme le souligne Vallemont, si l'organisateur des débats n'est pas différent du modérateur de échanges, le dispositif risque de souffrir d'un manque de crédibilité.

#### **Etape 5**

Les facteurs de blocage propres à la dernière étape ont différentes sources :

- ✓ Difficulté à utiliser le travail issu de la participation : élus peu réceptifs, interférence avec les élections, difficulté pour les professionnels à synthétiser les idées exprimées, contraintes administratives, juridiques ou financière qui rendent difficile la prise en compte des avis des habitants, etc.
- ✓ Manque d'explication sur la prise de décision finale : ce qui a été retenu, les raisons pour lesquelles certaines alternatives ont été écartées, etc.

Les obstacles à la prise en compte des idées exprimées lors de la phase de débat conjugués à l'absence de retour sur la participation engendrent déception et sentiment d'impuissance chez les habitants, en attente de concrétisation de leur engagement. Cette situation peut ainsi entraîner leur démobilisation.

- Analyse colonne par colonne

#### **Les acteurs**

Les décideurs peuvent être une source de blocage à chaque étape, notamment lorsqu'ils sont guidés par une vision « toute-puissante » de leur rôle :

- ✓ Peur de la participation et manque de crédit accordé à ce dispositif : absence de reconnaissance de l'expertise des habitants
- ✓ Volonté de décider de tout (ne suffit pas à mobiliser, renforcé notamment du fait d'un manque de charisme)
- ✓ Pas de véritable mise à portée pendant le processus : confiscation de l'information, accaparement du débat, utilisation d'un vocabulaire technocratique
- ✓ Même en présence d'un élu motivé, résistance des autres décideurs de l'autorité organisatrice.

Les habitants constituent également une source importante de blocage. Lors des deux premières étapes du processus, il s'agit de blocages indirects. Les habitants n'ont pas de rôle à jouer et c'est cette absence de concertation qui peut entraîner des blocages plus tard. Les phases de mobilisation puis de débat sont celles pendant lesquelles les blocages se manifestent le plus (cf paragraphe précédent). La dernière étape est synonyme de blocage dans le sens où l'exigence des habitants n'est pas satisfaite (absence de rendu sur la manière dont leur avis a été pris en compte voire absence de visibilité des résultats sur le court terme). Ce blocage n'entrave pas l'atteinte des objectifs d'amélioration du projet (sur les plans technique, économique, environnemental et social) et de promotion de la cohésion sociale (tissage de liens entre les habitants, développement d'un sentiment d'appartenance à une entité territoriale). Par contre il nuit à l'atteinte de l'objectif politique de légitimation de l'action publique et de développement de la démocratie participative tout en creusant le fossé habitants/décideurs. En outre, il met en péril l'effectivité des dispositifs de participation ultérieurs, ce blocage agissant sur la mobilisation des habitants.

Les professionnels ne sont pas source de blocage de par leur attitude, à l'exception du débat lors duquel, comme les élus, ils peuvent éprouver méfiance, mépris liés à une absence de reconnaissance de l'expertise des habitants, et ne pas se mettre à la portée des habitants (manque d'explication, vocabulaire).

### **Le processus**

Les professionnels sont à l'origine de blocages principalement en tant que chefs d'orchestre du processus et n'ouvrent pas véritablement le processus ou le projet aux habitants ou ne contredisent pas les élus commanditaires sur ce point.

Des erreurs peuvent également être commises du point de vue matériel dans l'organisation du dispositif, en terme de choix du lieu, moments, communication, etc. Elles relèvent davantage d'un manque de méthode, d'habitude ou sont liées à des hasards de conjoncture, que d'un choix intentionnel.

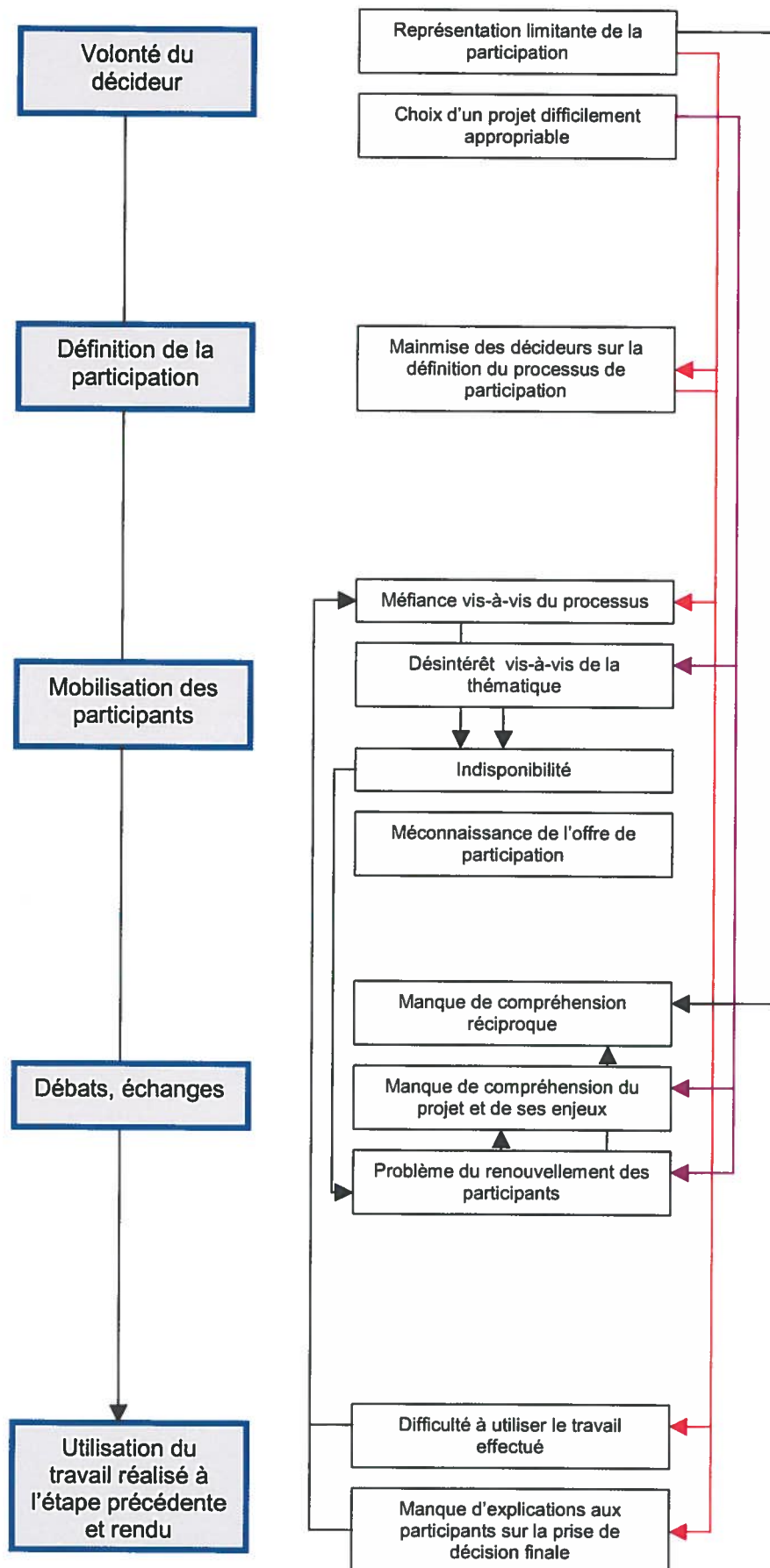
Les facteurs de blocage liés à la nature du projet découlent essentiellement de trois éléments :

- ✓ La thématique sur laquelle porte le projet
- ✓ L'échelle du projet (cf premier point sur la non appropriation d'un projet)
- ✓ Les contraintes auxquelles est soumis le projet et qui dépassent la volonté des acteurs : coût, normes, lourdeurs des appareils administratifs, adaptation aux enjeux territoriaux, etc.

- Représentation schématique de l'analyse de la typologie

Le schéma page suivante reprend de façon synthétique l'analyse de la typologie. Il met en évidence les interactions entre les blocages qui ont été évoquées au cours de cette analyse mais qui n'ont pas été traitées séparément. Les couleurs utilisées n'ont pas de signification particulière. Leur usage vise simplement à faciliter la lecture.

**Figure 6: Schéma analytique de la première typologie : représentation du premier niveau de blocages et de leurs interactions**



Réalisation : A. Derouard 2005

## **2.2. Typologie des facteurs de blocage par l'entrée thématique**

### **2.2.1. Choix et construction de la typologie**

Cette seconde typologie est proposée en complémentarité de l'approche précédente.

Son objectif est la recherche de la causalité et des liens entre des blocages présentés dans la typologie précédente. Le processus de la participation reste mis en évidence par la référence à des étapes simplifiées par rapport à la première typologie. Pour améliorer la visibilité du schéma, le fond des facteurs de blocage a été colorié selon que le facteur pèse sur telle étape du processus. Le point de repère correspond au débat, en tant qu'étape où se concrétise la participation des habitants. La couleur la plus claire correspond à ce qui a lieu en amont du débat tandis que la couleur la plus foncée porte sur les facteurs se manifestant après le débat. La couleur intermédiaire correspond à la phase du débat.

Pour la construction de cette typologie, les éléments significatifs mis en évidence dans la première typologie ont été repris et les liens de causalité ont été recherchés afin de remonter à l'origine plus profonde des blocages observés. Deux problématiques majeures se sont détachées :

- La représentation du politique (système et représentants) pose problème
- Le profil social de l'individu présente des incompatibilités avec les dispositifs de participation proposés.

La mise en perspective de ces deux aspects est-elle même problématique, mettant en évidence un décalage entre représentation du politique et aspirations sociales.

Les catégories ne sont pas étanches et peuvent donc se recouper. En outre, certaines redondances pourront être observées, cette deuxième typologie ayant pour objectif de remonter les facteurs de blocage de façon plus poussée mais en prenant pour base les résultats de la première typologie. Dans ces cas, des références ont été faites aux sections précédentes pour éviter les répétitions.

### **2.2.2 Typologie**

**La figure 7 page suivante présente la seconde typologie.**



Représentation de la démocratie et la politique : les élus ont été élus par les habitants pour agir en leur nom avec les habitudes sociales des professionnels et il leur revient de déterminer ce qui est l'intérêt général : il n'existe pas de culture de la participation

la totale du processus élus	Absence de reconnaissance de l'intérêt de la participation	l'implication incompatible d'exigence que font les individus	Le projet sur lequel porte la participation est incompatible avec la proximité qui mobilise que les individus
la participation : Participation par les décideurs et les professionnels comme une mise en cause de sa légitimité, de ses compétences	Participation perçue comme une opération de communication	Attitude d'impuissance face au processus institutionnel	Problème d'échelle Retombées lointaines ou négatives
la participation : Participation imposée et de spontanéité et de appropriation	Pas d'éducation à la participation	Participation qui intervient trop tôt ou trop tard dans le processus de projet	Temporalité longue du projet différente de celle des individus
la participation : Participation imposée et de spontanéité et de appropriation	Citoyen écarté des grands débats de société	faible degré d'ouverture à la participation	Lenteur du système institutionnel, opacité des échelles et règlements
la participation : Participation imposée et de spontanéité et de appropriation	Dérive de la démocratie (Tocqueville) : Pouvoir immense et tutélaire qui assure la jouissance des individus = société éteinte	Manque de définition des principes de la participation (rôles de chacun, ce qui n'est pas négociable, etc.)	le projet ne permet pas aux habitants de s'exprimer sur les grands débats de société (seule logique de proximité) pour lesquels la population se sent concernée
la participation : Participation imposée et de spontanéité et de appropriation	Des élus cherchent à faire de la participation une simple consultation ou utilisation uniquement pragmatique	mauvaise qualité du projet : amalgame et consultations gratuites	Appropriation difficile du projet : projet « plaqué » qui ne tient pas compte des spécificités locales, discontinuité du rapport à la ville, déterritorialisation.
la participation : Participation imposée et de spontanéité et de appropriation	Participation non continue, ponctuelle		Suprématie des intérêts particuliers, hypertrophie de la vie privée
la participation : Participation imposée et de spontanéité et de appropriation	Ralentissement de l'action		échelle de proximité : relation individuelle et revendicatrice des habitants avec les décideurs, échelle non pertinente pour traiter le problème
la participation : Participation imposée et de spontanéité et de appropriation	Nécessite temps et moyens financiers		échelle plus large : non implication des habitants car non appropriation
la participation : Participation imposée et de spontanéité et de appropriation	Non reconnaissance de la capacité d'expertise des habitants : ils n'ont pas compétence pour participer à la décision		Absence de vision à long terme du citoyen
la participation : Participation imposée et de spontanéité et de appropriation	L'information et la communication sur la participation sont insuffisantes ou inadaptées		Rôle des médias : obsession sécuritaire, communication en temps réel qui ne permet pas la réflexivité, le débat
la participation : Participation imposée et de spontanéité et de appropriation	Mépris, manque de patience		
la participation : Participation imposée et de spontanéité et de appropriation	Difficulté pour l' élu en charge du processus à faire partager à l'ensemble de ses collègues les problématiques soulevées et d'en faire des débats		
la participation : Participation imposée et de spontanéité et de appropriation	Absence de rendu sur la manière dont l'avis des habitants a été pris en compte		



### 2.2.3. Les facteurs de blocage d'ordre social

Avant tout, il apparaît intéressant de rappeler les liens qui peuvent exister entre les acteurs de la participation afin de poser le cadre d'analyse. Ce tableau a été conçu à partir de différentes lectures. Dans la colonne de gauche, les objectifs des différents acteurs ont été évoqués.

Figure 8: Les acteurs de la participation et leurs interactions

	Elus	Professionnels	Habitants
<b>Elus</b> améliorer les conditions de vie de la population, servir l'intérêt général, souci de reconnaissance de leurs actions, de leur acceptation voire leur adhésion par la population, se faire réélire. Le recours à la participation peut être un outil très utile pour atteindre le premier objectif mais il peut apparaître pour les élus comme un obstacle à l'atteinte du second objectif, la participation pouvant être perçue comme favorisant l'expression de la contestation.	Dans certains cas, la participation peut être considérée comme un outil pour bloquer les politiques des élus majoritaires. Elle peut alors être promue par les élus de l'opposition qui pensent que celle-ci leur permettra d'augmenter leur pouvoir en confortant leur point de vue sur les affaires publiques.	L'élu, en passant commande auprès du professionnel, oriente son travail. Il peut même lui demander de valider (d'un point de vue scientifique) un projet déjà prêt par ses études. Mais il peut aussi être en attente de conseils de la part du professionnel.	Les élus peuvent reconnaître les compétences des habitants, et donc en tenir compte ou au contraire les nier et donc se désintéresser de leurs opinions. Ils peuvent chercher à manipuler les habitants ou se sentir responsable de leur bien-être et rechercher leur confiance.
<b>Professionnels</b> guidés par une éthique. Leur objectif est la fonctionnalité du projet qu'il propose, la réponse à des objectifs sociaux, économiques, environnementaux, esthétiques,... Ils cherchent par ailleurs à être reconnus, grâce à la qualité de leurs projets.	Par leur expertise, leur compétence, leur capacité à créer de l'information, les professionnels ont un certain pouvoir sur les élus, qui s'exercent via leur rôle d'aide à la décision.		Les professionnels informent les habitants sur un projet. Détenant l'information, il se peut que les habitants se forgent un avis sur un projet seulement par ce que les professionnels en ont dit. Les professionnels sont donc en mesure de manipuler l'opinion des habitants.
<b>Habitants</b> concernés par tout ce qui leur quotidien	Il peut exister des rapports de confiance ou au contraire de défiance par un sentiment de manipulation. Les habitants peuvent aussi faire pression sur les élus pour que leurs revendications soient prises en compte. Ils peuvent enfin se désintéresser des élus.	Les habitants reconnaissent généralement l'expertise des professionnels mais ils peuvent aussi considérer leur discours comme obscur, les professionnels pouvant utiliser un vocabulaire technique auquel l'habitant n'est pas formé.	Les habitants n'occupent pas le même statut social et leur appropriation du quartier ou de leur ville est variable (relation de voisinage, implication dans la vie du quartier ou de la ville).

- **Des individus à l'identité et aux statuts multiples**

**Un « soi multiple »<sup>29</sup>**

Elster présente l'hypothèse d'un soi multiple, représenté symboliquement par 9 figures :

- ✓ Un soi intégré de manière flottante, telle une firme comprenant des unités dotées d'une certaine autonomie,
- ✓ Un soi qui se dupe,
- ✓ Un soi déchiré entre plusieurs désirs,
- ✓ Des sois hiérarchiques,
- ✓ Des sois successifs à travers le temps,
- ✓ Des sois parallèles associés aux vies parallèles d'une même personne,
- ✓ Un soi « freudien » conscient/préconscient/inconscient, moi et surmoi
- ✓ Des sois économiques et sociaux en conflit,
- ✓ Le non-soi, composé d'éléments sans unités entre eux

Ces sois multiples cohabitent au sein des individus et rendent ainsi la décision de participer complexe.

Le concept de « capital » semble pertinent pour présenter les caractéristiques majeures des individus : ils sont dotés d'un capital social, formé par leur réseau relationnel, leur insertion dans la vie locale, le voisinage, le quartier. Ils possèdent un capital culturel, lié à leur éducation, leur maîtrise du langage,... Ils disposent aussi d'un capital économique, qui correspond à leur revenu.

En fonction de son soi et de ses capitaux, un individu est appelé à adopter des identités différentes. Pour De Singly<sup>30</sup>, l'individu a une identité fluide qui hiérarchise ses dimensions identitaires. Il adopte un rôle en fonction des exigences du moment en lien avec sa raison et ses affects.

Tour à tour, un habitant participant peut ainsi prendre le statut d'usager, de citoyen ou encore de client. De la même façon, l'élus peut prendre différentes dimensions identitaires. Jean<sup>31</sup> met en avant cinq figures de l'élus local :

- ✓ Le néojacobin, leader qui a accru son pouvoir au fil de la décentralisation
- ✓ L'élus à la tête de baronnies locales
- ✓ Le néolibéral, dont les politiques publiques sont pilotées par la demande des entreprises

---

<sup>29</sup> Elster Jon (1985), *The multiple self*, Cambridge University Press cité dans CORCUFF Philippe, *Les nouvelles sociologies*, Coll128, Nathan Université

<sup>30</sup> DE SINGLY François (2003), *Les uns avec les autres. Quand l'individualisme crée du lien*. Armand Colin, Paris, 267p

<sup>31</sup> JEAN Yves, chercheur à l'université de Poitiers

- ✓ Le technico-managérial, dont les politiques publiques sont conduites par des chargés de mission
- ✓ Le démocratique, qui cherche à co-élaborer les politiques publiques en multipliant les lieux de débats

En fonction des visages choisis, qui peuvent se combiner et se succéder, le comportement et le discours adopté ne sont pas les mêmes. Il peut découler de cette multiplicité du soi un certain nombre de blocage à l'effectivité de la participation: une représentativité difficile des participants, des problèmes de compréhension liés à l'absence de langue commune et l'utilisation de types de discours différents ou encore des interrogations sur la compétence des participants.

### Une représentativité difficile

Face au constat précédent, il s'avère que les individus sont difficilement représentables. Ce fait est repris par de nombreux auteurs. Toussaint, Vareilles et Zimmermann<sup>32</sup>, suite à leur étude des pratiques de concertation en matière de projet urbain dans le Grand Lyon, témoignent du « *caractère insaisissable des groupes d'acteurs liés à la nature des individus concernés (individus multiples avec des rôles spécifiques qui n'engagent qu'une dimension particulière de leur personnalité)* ». Selon ces auteurs, ce phénomène est renforcé par un flou persistant dans les définitions des modalités de participation, une « *instabilité des positions qui leurs sont aujourd'hui attribuées dans le projet et qui ne sont pas encore instituées* ». Hansotte<sup>33</sup> rend également compte de la « *difficile affirmation d'une société civile composée de citoyens organisés de façon multiples formulant des points de vue divers, ayant différentes pratiques quotidiennes, repères symboliques...* ». Cette situation générerait un « *abandon de tout principe universel* », les revendications émises au cours du processus de participation relevant des particularités individuelles ou de groupe.

Mozol en conclut à l' « *impossibilité pour un représentant de formuler une image transparente de la volonté ou l'intérêt des citoyens qu'il représente* ».

S'il apparaît déjà difficile d'arriver à une certaine représentativité en raison de la multiplicité des personnes présentes, la participation d'associations et l'absence de certaines populations peuvent être des facteurs aggravants.

Pour Bévord, la participation de groupes d'intérêt, d'association à l'élaboration des politiques relèverait davantage de « *clientélisme* » que d'une véritable

---

<sup>32</sup> TOUSSAINT Jean-Yves, VAREILLES S., ZIMMERMANN M., « Le projet urbain : espaces publics et pratiques de concertation. L'exemple de Lyon » in ZEPF Marcus (sous la direction de) (2004), *Concertier, gouverner et concevoir les espaces publics urbains, presses polytechniques et universitaires romandes*, Lausanne, 175p

<sup>33</sup> HANSOTTE Majo (2002), *Les intelligences citoyennes, comment se prend et s'invente la parole collective*, De Boeck Université, Les intelligences citoyennes, Bruxelles 229p

concertation. Il existe ainsi un risque que les associations présentes monopolisent le débat et présentent leurs revendications comme étant générales, c'est-à-dire représentatives des attentes de la population dans son ensemble. Or il a été démontré à plusieurs reprises que dans la plupart des cas cette représentativité était largement limitée (cf partie 1.1.1). De plus, l'institutionnalisation des associations dans le processus de participation peut être utilisée par le politique pour légitimer ses actions.

La place des associations dans le processus de participation relève ainsi d'une question délicate, voire paradoxale. Bacqué, qui a basé son étude sur l'analyse des conseils ou comités de quartier des zones populaires de Saint-Denis, Rouen, et du XXème arrondissement de Paris, évoque cette difficulté :

*« l'institutionnalisation des associations, si elle confère à celles-ci un poids parfois non négligeable dans le processus de prise de décision, tend en même temps à accroître la distance entre la base et les responsables et à miner la représentativité de ces derniers.[...] Comment peut se constituer un espace public si les structures intermédiaires entre les citoyens et l'État sont soit non reconnues et illégitimes (comme les groupes de jeunes ou identitaires), soit incorporées aux institutions officielles ? »<sup>34</sup>*

La difficulté à parvenir à un échantillon de participants représentatif de la population est également liée à l'absence ou la surreprésentation de certaines catégories sociales. Les auteurs ayant étudié des cas de participation s'accordent sur le fait que ces pratiques rassemblent un faible pourcentage de la population, dans lequel enseignants, cadres et professions libérales sont surreprésentés tandis que jeunes, population d'origine étrangère, sont absents ou peu nombreux et femmes et jeunes actifs sous-représentés.

D'après Meister<sup>35</sup>, *« la participation est le luxe des couches moyennes »*. Les obstacles à la participation de ces catégories sociales peuvent relever de plusieurs facteurs. La participation ne correspond pas aux priorités de ces individus, notamment les jeunes actifs, qui peuvent la percevoir, selon l'expression précédente, comme un « luxe », c'est-à-dire quelque chose qui nécessite avant tout un certain sacrifice (de temps et non d'argent pour les habitants) et dont on peut se passer, son utilité étant peu démontré. En outre, ces absents de la participation peuvent ne pas trouver leur place dans le processus, en raison d'un langage et d'un discours qui ne correspondent pas à ceux qui dominent ou encore car ils ressentent une certaine stigmatisation. Neveu qui a mené une enquête de terrain à Roubaix pendant trois ans montre ainsi que la catégorie « habitants » n'inclut pas les jeunes dans le

---

<sup>34</sup> BACQUE Marie-hélène, SINTOMER Yves, L'espace public dans les quartiers populaires d'habitat social in NEVEU Catherine (sous la direction de) (1999), *Espace public et engagement politique, enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Logiques politiques, L'Harmattan, Paris, 307p , p134

<sup>35</sup> cité par LELONG Claire (1995), *La participation en urbanisme : des enseignements au-delà des expériences ?* Mémoire de recherche de Magistère d' Aménagement, CESA, Tours, 58p

discours des différents participants. Selon elles, ces catégories sociales dont la mobilisation est difficile au cours de pratiques participatives sont concernées par des aspirations contradictoires : *« l'enjeu est donc clairement un enjeu de banalisation, une aspiration forte à être considérés comme des citoyens au même titre que les autres, sans que soient systématiquement évoquées, sur le mode de la suspicion, les origines de tels groupes »*. Tout en ayant une *« aussi profonde aspiration à la reconnaissance »*<sup>36</sup>. Pour Bacqué et Sintomer enfin, *« les conflits de tout ordre qui opposent les habitants (ou du moins certains groupes d'habitants) aux institutions peuvent être suffisamment profonds pour avoir du mal à s'exprimer ouvertement dans un espace public commun »*<sup>37</sup>, prenant l'exemple de l'absence des jeunes dans les processus de participation.

L'absence de certaines catégories sociales est un facteur de blocage important à l'effectivité de la participation. Pour Neveu, *« une telle question déséquilibre une institution dont nombre de discours, de résolution, d'appels n'ont pas de destinataires. »*

#### **L'absence de langue commune et la multiplicité des discours**

Au sein du débat Zepf<sup>38</sup> a identifié différents rôles. Selon lui, un même acteur peut être différent selon les projets et sa capacité d'influence, variable d'une échelle et d'un projet à l'autre. Les rôles qu'il distingue entrent dans trois grandes figures d'acteurs : démocratique (habitants, usage), démiurgique (experts) et politique :

- Le destinataire, qui utilise un espace produit mais aussi celui qui est identifié lors de la production
- Le récitant, qui parle pour les absents dans l'élaboration des projets. Il témoigne des usages, pratiques sociales et des risques
- L'énonciateur, qui est préposé au rôle démiurgique par son expertise qui lui donne l'aplomb nécessaire à une visée transcendante des intérêts particuliers
- L'auteur, metteur en scène, qui met en image un scénario donné par les élus
- Le décideur qui sait où aller et en prendre le chemin, qui *« à défaut de savoir, sait parier. »*

#### **L'absence de langue commune**

Selon le type d'acteur et le rôle adopté, la langue et le type de discours utilisé peuvent différer. Pour Calame, *« Tout milieu social tend à créer une langue hermétique dont l'origine répond à deux besoins : affiner les concepts et créer des*

<sup>36</sup> NEVEU Catherine, « Nous » illégitimes et « je » indicibles : tensions du collectif et de l'individuel dans des pratiques ses représentations de la citoyenneté à Roubaix in NEVEU Catherine (sous la direction de) (1999), *Espace public et engagement politique, enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Logiques politiques, L'Harmattan, Paris, 307p, p238

<sup>37</sup> BACQUE et SINTOMER, p134

<sup>38</sup> ZEPF Marcus (sous la direction de) (2004), *Concerter, gouverner et concevoir les espaces publics urbains*, presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 175p, p 140 et suivantes

*nuances nécessaires à l'avancement de la pensée et créer un territoire linguistique qui permette de se reconnaître de se différencier du reste de la population, et de créer un espace de pouvoir. L'efficacité d'un tel territoire linguistique est renforcé par le fait qu'en France, l'éducation fonctionne sur un mode de culpabilisation du non savoir [...] Dès lors la plupart des personnes sont réticentes dans la vie courante à admettre qu'elles n'ont rien compris [...] Le procédé rend absolument incompréhensible la communication pour prévenir toute contestation»<sup>39</sup>.*

L'emploi d'un discours technocratique pose ainsi problème dans le processus de participation. Il réduit la compréhension qu'ont les acteurs les uns des autres et institue une différence hiérarchique entre savoir expert et savoir profane, faisant du projet une affaire de spécialiste, favorisant une écoute des participants et non leur expression, ce qui nuit à l'effectivité de la participation.

#### *Des types de discours différents*

Les espaces publics<sup>40</sup> formés par la mise en place d'un dispositif de participation sont censés être des lieux où la parole n'est pas contrainte. Pourtant, plusieurs phénomènes plus ou moins inconscients font en sorte que ce n'est pas le cas.

On observe d'une part une certaine autocensure de la part des participants.

Il y aurait un « *mauvais discours* »<sup>41</sup>, déplaisant à l'autorité politique. Il pourrait remettre en cause l'existence du dispositif (surtout de la part des professionnels), les élus se sentant perdre tout contrôle sur le dispositif ou se sentant la cible de toutes les critiques négatives. Selon Blondiaux et Lévêque, le public est ainsi contraint de se plier aux règles pragmatiques et institutionnelles de la prise de parole publique s'il veut se faire entendre. Mais ce processus d'intériorisation de la norme de la discussion publique et de canalisation de la parole populaire prend du temps.

L'autocensure peut également être liée à une honte sur sa façon de s'exprimer (surtout pour les habitants) ou à un manque de confiance dans son jugement. Le participant peut ainsi avoir peur des réactions qu'il pourrait provoquer dans le public, et ce d'autant plus si les décideurs et techniciens, voire même certains habitants ne cherchent pas à se mettre à portée en vulgarisant leur propos.

D'autre part, il peut exister un certain filtrage entre ce qui est dit et ce qui est écouté et intégré. Un type de discours n'a pas la même force selon la personne qui l'écoute. Les différents types de discours adoptés par les participants ne revêtent en effet pas la même portée. L'exemple vécu par Bacqué et Sintomer dans le conseil de

<sup>39</sup> Calame M., Etats généraux de l'écologie politique

<sup>40</sup> Espace public : « espace de débat, d'argumentation et de contribution à l'élaboration de la prise de décision », Blondiaux /Lévêque « sphère publique de libre expression, de communication et de discussion [...] et scène publique où accèdent à la visibilité aussi bien des acteurs que des événements et des problèmes sociaux. » L. Quéré in NEVEU Catherine (sous la direction de) (1999), *Espace public et engagement politique, enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Logiques politiques, L'Harmattan, Paris, 307p

quartier d'Allende de Saint Denis illustre bien ce constat : dans les conseils de quartier d'habitat social, *« la parole y est prise de façon très inégale et tend à être monopolisée par les responsables politiques ou associatifs et les quelques personnes issues des couches intellectuelles supérieures [...] les simples habitants se retrouvent en difficulté de participer d'égal à égal devant des individus qui manient mieux la parole. La plupart du temps, les responsables municipaux oscillent entre l'indifférence, la condescendance et l'agacement lorsque des « intrus » viennent perturber l'organisation prévue des débats. Ainsi à Allende où, quand d'aventure des jeunes ou des femmes immigrées sont présents, par exemple l'ordre du jour inclut un point qui les concerne directement et que certains associatifs ont fait un effort particulier pour s'assurer de leur venue, les autres participants, maire-adjoint en tête, ne font dans le meilleur des cas que leur adresser la parole de façon « paternaliste », et plus souvent les ignorent ou parlent à propos d'eux plutôt qu'avec eux. Ces personnes évitent alors de renouveler l'expérience »*<sup>42</sup>. Des effets de pouvoir et de domination sont ainsi véhiculés et entretenus via la langue et le discours utilisés.

Au cours d'un débat, plusieurs séquences se succèdent et se combinent : séquences argumentatives, séquences rhétoriques, mises en scène, polémiques... La façon dont s'expriment les participants peut ainsi valoriser le contenu du message mais peut également lui diminuer sa portée, s'il n'est pas argumenté par exemple. Le recours à l'argumentation est en effet important. Il ne s'agit pas seulement de formuler des propositions cohérentes mais de savoir les justifier face aux propositions concurrentes, en explicitant et en mettant au centre du débat les valeurs économiques, culturelles, politiques, sociales et morales qui les sous-tendent pour susciter l'adhésion des autres participants. Le contenu du message peut également être occulté par une mise en scène trop pompeuse, les destinataires du message étant marqués plus par la forme du discours que son contenu.

Hansotte<sup>43</sup> distingue plusieurs logiques de registres : argumentative, narrative, prescriptive et déconstructive. Ces registres n'ont pas la même légitimité. Un témoignage, qui relève de la logique narrative par exemple, base sa légitimité sur la pratique de l'espace tandis que le discours d'expertise, qui peut reprendre des éléments de la logique prescriptive, trouve sa légitimité dans la formation et l'expérience professionnelles.

#### **La question de la compétence**

La compétence de certaines catégories sociales est ainsi davantage un facteur de blocage engendrant une sous participation qu'une malparticipation. Il

---

<sup>41</sup> Arlette Farge 1992 citée par Blondiaux /Lévêque, ibid.

<sup>42</sup> p131-132

<sup>43</sup> HANSOTTE Majo (2002), Les intelligences citoyennes, comment se prend et s'invente la parole collective, De Boeck Université, Les intelligences citoyennes, Bruxelles229p



s'agit plus d'une représentation d'une incompetence par les habitants comme par les politiques et professionnels qu'une réalité.

Selon Bacqué et Sintomer « (les quartiers d'habitat social) sont sans doute ceux où la capacité des habitants à apporter une contribution technique ou professionnelle à la gestion ou à l'aménagement du cadre de vie est de facto la plus limitée, du moins dans le cadre actuel des procédures. C'est sans doute l'une des raisons qui explique le silence dans lequel se cantonnent souvent les « simples » habitants, ceux qui ne sont pas dotés d'un capital culturel scolaire ou associatif, alors que la prise de parole est beaucoup mieux distribuée dans les conseils des quartiers aisés auxquels nous avons assisté. Les savoir-faire manuels sont très rarement mobilisés<sup>44</sup>. »

Pourtant, de nombreuses expériences ont montré que, lors de pratiques participatives au cours desquelles des groupes étaient constitués, les idées réalistes et bien formulées étaient abondantes, à la surprise des spécialistes. Pour Calame, « La plupart des gens sont mal informés tout simplement parce qu'ils n'ont pas eu le temps de le faire, c'est-à-dire de recevoir une information suffisante, d'en débattre, de la digérer et finalement de se forger une opinion personnelle. [...] La bonne analyse d'un problème politique est d'abord basée sur une bonne connaissance de l'ensemble des enjeux, des perceptions et des points de vue des parties [...] le citoyen réserve son intelligence pour là où elle a quelque chance d'être efficace. [...] dès lors que des individus sont conscients de l'enjeu, qu'ils se sentent investis d'une mission, dont la bonne exécution requiert leur intelligence, alors ils sortent leur intelligence de leur poche et se révèlent tout à coup beaucoup plus fins que ce que l'on pouvait supposer ». <sup>45</sup>

La question de la compétence des participants peut constituer un facteur de blocage dans le sens où elle est ainsi liée à un manque de reconnaissance de la capacité d'expertise des habitants, et cela parfois même par les habitants eux-mêmes.

- **Des individus se voulant libres**

Si l'engagement des habitants dans des organisations comme les partis politiques, les syndicats est en nette régression, d'autres formes d'engagement dans la vie publique existent, plus libres et éphémères mais nombreuses. Cette forme de participation est de l'ordre de l'informel. D'après De Singly<sup>46</sup>, le lien social et l'engagement des individus sont ainsi marqués par l'émancipation des individus, la fluidité de leur identité, leur caractère peu obéissant et leur volonté de préserver leur intérêt et leur affect. Dès lors, le temps des individus se partage en de multiples activités, complexifiant la question de la disponibilité. L'individu s'engage encore

<sup>44</sup> BACQUE et SINTOMER p128

<sup>45</sup> CALAME Matthieu, « Des conférences de citoyens », Etats généraux de l'écologie politique, Alliance pour un monde responsable et solidaire, chantier « Renouveau du politique », Bruxelles 1998

<sup>46</sup> DE SINGLY François (2003), Les uns avec les autres. Quand l'individualisme crée du lien. Armand Colin, Paris, 267p



mais sous certaines conditions, conditions qui ne sont pas toujours compatibles avec la participation telle qu'elle est offerte.

### Disponibilité et participation

On peut ajouter un capital temps aux capitaux préalablement cités, variable notamment en fonction de la situation professionnelle et familiale. Ce capital pourrait correspondre au temps disponible qu'un individu peut consacrer à des activités choisies. On peut ainsi présupposer qu'un retraité, un chômeur et/ ou un célibataire a davantage de facilités à prendre part à un dispositif de participation qu'une personne active occupée ayant des enfants en bas âge. Mais une distinction doit être faite entre une indisponibilité physique et une indisponibilité « psychologique » : la participation est un choix qui entre ou non dans les priorités d'un individu. Ainsi, une personne qui a du temps peut ne pas vouloir participer tandis qu'une personne déjà très occupée peut s'organiser pour dégager du temps afin de participer.

### Un engagement difficile

Les attentes des citoyens ont évolué en terme d'engagement : le citoyen veut pouvoir changer d'avis. Ses choix ne sont plus liés aux grandes idéologies mais à des enjeux précis. Sadry évoque ainsi un « *net refus de se lier à une organisation quelconque qui interdirait les changements d'avis et d'opinion et qui conduirait à faire sienne les idées d'un groupe. Le citoyen actuel n'apprécie plus le fait de porter l'étiquette d'un parti politique, il craint l'embrigadement et la restriction de sa liberté d'action et de pensée* »<sup>47</sup>. Citant Olson, il précise que « *tout individu rationnel adopte la stratégie du ticket gratuit* », c'est-à-dire que l'individu cherche au possible à tirer bénéfice d'une action collective sans en supporter le coût. L'individu tend ainsi à se reposer sur le collectif. Ainsi, comme le montre De Singly, chacun approuve l'individualisme à titre personnel et le récuse au niveau collectif.

Les individus veulent un lien social fort mais sans diminuer leur liberté. Le lien idéal est librement consenti, il résulte d'une combinaison entre la raison et les sentiments. De Singly donne ainsi l'image de la corde pour représenter le lien social, composé de fils moins solides que les fils antérieurs mais en beaucoup plus grand nombre. Selon lui, « *l'individu contemporain revendique le droit à la porte ouverte, le droit de se désengager. Il n'apprécie pas pour autant l'interdiction de l'engagement. Le sujet moderne balance entre le désengagement et l'engagement, entre l'attachement et le détachement* ». Roland Cayrol<sup>48</sup> directeur de l'institut de sondage CSA va dans ce sens en montrant que les individus réclament la possibilité de participer plus que de participer, revendiquant cette « porte ouverte » : « *Le sondeur peu en témoigner : la réclamation par les citoyens d'un approfondissement de la démocratie locale constitue une demande fondamentale de l'opinion.[...] Je sais bien que cette soif de*

<sup>47</sup> SADRY Benoît (2001), *Les problèmes de participation des citoyens à la vie politique sous la cinquième République*, mémoire de DEA droit public, Université de Limoges, 106p, p40

<sup>48</sup> in Territoires n°393, décembre 1998 « 1998, l'année de la démocratie locale »

*participation est parfois mise en doute par les décideurs. Tel maire me disait encore récemment : « c'est bien joli, votre demande citoyenne, mais quand j'essaie d'organiser des réunions publiques, il ne vient personne. C'est vrai : on ne s'habitue pas si vite à la réalité d'une vie démocratique participative et il est plus facile de protester que de s'engager ; c'est un véritable changement des habitudes culturelles dont il s'agit, qui prendra du temps.[...] Nous vivons, en politique aussi, une période où la consommation s'est faite reine. Comme citoyens aussi, nous souhaitons pouvoir être des consommateurs de participation, c'est-à-dire des gens à qui l'on offre la possibilité de participer, libre à nous de nous en servir ou pas. Souvent, nous ne nous en servons pas, mais nous souhaitons être mis dans la condition de pouvoir le faire... cette demande est du coup parfois plus difficile à accepter par les politiques »*

Les individus ont tendance à se mobiliser à court terme, ce qui peut générer un renouvellement des participants important. Ce renouvellement, dans les extrêmes (trop ou pas assez important) peut être un facteur de blocage. (cf analyse de la première typologie).

- **Des individus exigeants**

L'individu, globalement plus instruit et lucide qu'auparavant, se montre plus exigeant par rapport au dispositif dans lequel il s'implique. Tout d'abord, il s'attend à un bénéfice personnel de sa participation. Selon Neveu<sup>49</sup>, l'éthique du militant voulait que celui-ci travaille pour le collectif (un groupe et/ou une cause), l'individu disparaissant largement au profit de celui-ci. Aujourd'hui, la possibilité de jouir d'une forme publique de reconnaissance individuelle compte davantage. Le renoncement individuel au profit de l'engagement collectif se fait plus rare.

L'individu a ensuite des attentes quant à la qualité du dispositif en termes de transparence sur les rôles et l'information mais aussi par rapport au débat. Sadry cite Huchon dans *Le Monde* du 14/01/1994 sur ce point « on voit venir des gens plus exigeants quant à la qualité du débat démocratique, refusant les amalgames, les accusations gratuites, récusant les techniques de combat à l'intérieur des courants, demandant de discuter vraiment du fond, sans se soucier des théories préétablies et traditionnelles ».

Enfin, le participant participe avec l'idée de représenter un véritable acteur dans le processus d'élaboration du projet. Il attend des résultats par rapport à son investissement et peut manifester une certaine impatience face à leur échéance lointaine. Le sentiment d'incapacité, d'inutilité, la déception sont des facteurs de blocage très importants, menant à terme à une sous-participation.

---

<sup>49</sup> p245

- **Des individus concernés par ce qui est proche**

**Des temporalités peu compatibles**

Le souhait de retombées rapides de la participation des habitants est difficilement conciliable avec les délais administratifs et politiques ainsi qu'avec les contraintes techniques et juridiques du projet : tout ne peut pas être mis en œuvre, d'où un découragement de certains participants.

Les individus sont concernés par ce qui est proche dans le temps et l'espace, les conséquences immédiates des actions pesant davantage que les conséquences à plus long terme. Selon cette vision, les individus mènent ainsi une vie plutôt égocentrique, c'est-à-dire centrée sur eux-mêmes. L'implication dans la vie politique apparaît dès lors secondaire pour les habitants. Pour Tocqueville<sup>50</sup>, il s'agirait des conséquences de la dérive de la démocratie. Nous serions parvenus à une société éteinte, dans laquelle les individus individualistes se reposent totalement sur leurs représentants pour assurer la gestion des affaires publiques.

La temporalité d'un élu est fortement marquée par la durée de son mandat. Pour un élu municipal, cette durée correspond à six ans.

Pour Calame, le rythme commandé par les décideurs peut être une source de blocages : *« il faut du temps pour s'approprier une question. Et malheureusement, bien souvent en politique l'urgence commande de faire vite [...] la démocratie est incompatible avec l'urgence. L'urgence proclamée est souvent une manipulation visant à couper court au débat et à la réflexion »*

La temporalité des professionnels est variable. Elle peut correspondre au mandat d'un élu ou à un simple contrat par rapport à une mission.

La temporalité d'un projet urbain doit elle se placer dans une stratégie à moyen terme.

Les temporalités des différents acteurs de la participation et du projet ne sont pas ainsi nécessairement compatibles, pouvant entraîner différents blocages. Zepf parle même d'un déficit de projection qui rendrait impossible de se figurer l'urbain de demain.<sup>51</sup>

**Une focalisation sur l'environnement proche**

Les habitants se mobilisent difficilement si les conséquences du projet sont perçues par eux comme ne perturbant pas leur vie quotidienne. Leur participation est ainsi guidée à la base par la volonté de peser sur les éléments d'un projet les concernant plus que sur le projet dans sa globalité. Leur mobilisation dans la durée peut ainsi dépendre de la satisfaction de cet objectif initial. Le dispositif mis en place

---

<sup>50</sup> Tocqueville cité par RICHARD Pierre (2003), *Les citoyens au cœur de la décentralisation*, Editions de l'Aube, série interventions, La Tour d'Aigues, 158p

<sup>51</sup> p155

par l'OPARC (office public d'aménagement, de réhabilitation et de construction) de Poitiers illustre ce constat. L'OPARC a mis en place un budget participatif qui permet aux locataires de codécider de l'affectation de 15% des interventions d'entretien et de 100% des opérations d'amélioration du parc. Si le président de l'OPARC reconnaît les bénéfices de ce système (reconnaissance de priorités, développement de liens de solidarité entre les locataires, dépassement des intérêts particuliers), il rencontre des difficultés à le pérenniser : *« il reste difficile de faire perdurer la démarche participative quand les problèmes sont résolus. Les gens sortent de chez eux quand tout va mal et s'y cloîtent quand tout va bien. »*

#### **Un ancrage territorial du projet confronté à la déterritorialisation des habitants**

Nous avons déjà évoqué les blocages en terme d'appropriation du projet par les participants que pouvaient susciter le choix d'une échelle trop large ou trop fine. En outre, si le choix d'un projet ne tenant pas compte des spécificités locales peut nuire à l'appropriation du projet et à la mobilisation des participants, la prise en compte de ces spécificités n'est pas non plus systématiquement mobilisatrice, les habitants s'identifiant de moins en moins à un territoire particulier. Les habitants ont une temporalité de plus en plus courte. Leur mobilité résidentielle est relativement forte, liée au lieu de travail ou à la recherche d'un meilleur cadre de vie. Par ailleurs, on observe un certain éclatement de la temporalité, le temps des habitants étant soigneusement réparti en plusieurs activités : travail, loisirs, famille, repos,... Cette nouvelle temporalité a pour conséquence la création d'un autre rapport à la ville. La mondialisation accélérée de l'économie et des TIC vient renforcer ce phénomène de déterritorialisation. Hansotte explique ainsi que les individus vivent dans des « espaces temps sans caractéristiques locales ». Il apparaît donc plus difficile de mobiliser des participants en cherchant à exploiter leur appartenance à un quartier par exemple, ce sentiment d'appartenance pouvant être réduit.

#### **Des individus égocentriques**

Pour De Singly *« du constat incontestable que l'intimité, la personnalisation constituent une dimension importante de la société, est-il juste d'en déduire l'excès, et de prôner le retour à une vie sociale moins personnelle ?[...] L'individu social est toujours socialisé, mais les marges de jeu qui lui sont laissées sont un peu plus grandes. Il en fait usage pour affirmer son identité, et aussi pour être plus attentif à la spécificité des situations dans lesquelles ils se trouvent. »* Reprenant le dualisme de Simmel, il explique que le besoin de saisir le singulier est davantage développé que l'aspiration au général mais ce second côté ne disparaît pas.

Néanmoins, le bien commun reste donc secondaire. Hansotte parle même d'*« hypertrophie de la vie privée »*. Les individus ont tendance à tout ramener à eux dans une vision à court terme. Leur participation est ainsi fortement liée à leur intérêt : il s'agit d'un « public spécialisé ». Les analyses de Blondiaux et Lévêque le confirme : *« les citoyens ne se déplacent pas pour le conseil lui-même mais pour y*

*entendre ou défendre un point de vue sur une question particulière [...] il semble qu'il n'y ait guère d'assistance gratuite aux conseils, au sens où des gens se déplaceraient uniquement pour délibérer, échanger, participer à la vie d'une institution démocratique »*<sup>52</sup>. L'observation des expériences de participation démontre malgré cela que le passage de la logique individualiste type NIMBY à la recherche de l'intérêt général est possible, mais qu'il s'agit d'un processus qui prend du temps. Blondiaux et Lévêque affirment ainsi que *«le développement d'échanges dynamiques et créatifs entre habitants, élus et techniciens ne peut être envisagé tant que les revendications sur les problèmes les plus criant ne sont pas résolus »*. Des témoignages de participants confirment que souvent l'origine de leur mobilisation correspond à l'objectif de se faire entendre sur un point précis, généralement un problème qui les touche. Puis, pris au jeu de la participation, au cours de laquelle les enjeux issus d'un projet global sont expliqués et font place aux échanges, les habitants oublient leur intérêt propre pour le général, tout en y trouvant une certaine satisfaction personnelle. Mais une mobilisation courte de l'habitant ne permet pas cette évolution.

#### 2.2.4. Une absence de culture de la participation

- **L'absence de reconnaissance de l'intérêt de la participation**

##### **Pas de tradition de participation**

De nombreux auteurs s'accordent sur l'absence de tradition de participation en France. Neveu cite ainsi le *« caractère monarchique du gouvernement municipal en France, la prépondérance d'une conception représentative du pouvoir local »* tandis que Hansotte présente la *« tradition d'abandon du choix d'avenir à nos mandataires publics »*. Pour Bévort également, il existe une tradition politique française de centralisation étatique et de dessaisissement des citoyens : *« traditionnellement, on délègue en France les questions importantes aux experts chargés d'éclairer les élus qui délibèrent sous la pression de groupes d'intérêt directement impliqués »*. Dans ce cadre, l'utilisation de pratiques participatives ne fait pas partie des réflexes des décideurs. Par ailleurs, si la fonction première de la participation, c'est-à-dire la participation « directe » des habitants au processus de décision est peu intégrée chez les élus, la participation peut servir à des fins différentes. Bévort en propose des exemples : la participation peut être instrumentalisée par les professionnels ou les militants pour promouvoir de nouvelles pratiques professionnelles ou s'établir comme contre-pouvoir. Militants et professionnels peuvent également être tentés de se substituer aux usagers, s'estimant mieux à même de connaître leurs besoins.

---

<sup>52</sup> p 64

Si les décideurs ont une vision limitée du recours aux citoyens, les citoyens eux-mêmes se confortent dans une conception représentative de la politique. *« Il existe, selon les termes d'A. Mabileau, « une culture de non-participation », qui touche une majorité d'individus [...] Ces personnes adoptent des comportements teintés de revendication, d'attentisme et d'absentéisme, qui n'entretiennent que de lointains rapports avec une attitude citoyenne digne de ce nom. Elles ont tendance à se comporter en usagers passifs et exigeants, attendant beaucoup de leurs représentants élus et, parallèlement, s'impliquant personnellement très peu pour faire évoluer les choses. »*<sup>53</sup>

Toussaint, Vareilles et Zimmermann définissent quant à eux la culture de la participation comme l'ensemble des pratiques et savoirs de la concertation. Cette culture serait, selon eux, actuellement à l'état de « protoculture », restant à développer et à porter à maturité en terme de dispositifs, d'objectifs et de métiers.

#### **Pas de reconnaissance de l'expertise des habitants**

Ce manque de tradition participative provient en partie de l'absence de reconnaissance des qualités d'expertise des habitants. Bévort reprenant Godbout explique en effet que *« toute pensée du politique repose de façon plus ou moins implicite sur une théorie de la condition humaine. La pensée de la démocratie participative s'oppose à une conception très méprisante de l'homme »*<sup>54</sup>. Souvent, la perspective des bénéfices de la participation pour les élus ne suffit pas à compenser le risque de ralentir l'action publique, voire de diluer leur pouvoir.

Cette insuffisance traditionnelle alimente en outre à son tour ce problème de reconnaissance, l'opportunité ayant peu souvent été donnée aux habitants de démontrer leurs capacités. Bévort<sup>55</sup> partage cette idée : *« si la passion démocratique semble aujourd'hui faire défaut, ce n'est pas faute de volonté citoyenne mais faute d'oxygène, faute d'espace, faute de temps pour l'imagination créatrice des citoyens, faute de confiance dans les ressources citoyennes »*.

Par ailleurs, les habitants eux-mêmes peuvent ne pas se reconnaître cette expertise d'usage. L'organisation du système politique est telle qu'ils peuvent ne pas se sentir en mesure de relever le défi de la participation. Choay va même jusqu'à affirmer que *« la complexité des rouages économiques, technique et administratifs exige que le citoyen délègue ses pouvoirs à un corps de spécialistes »*

Ainsi, pour reprendre la pensée de Bévort, *« Deux raisons sont traditionnellement avancées par les responsables locaux encore hésitants à associer plus largement leurs administrés aux décisions et aux politiques locales. La première tient à l'incapacité de la population locale « de dire son mot dans la gestion des affaires qui la concernent sauf de manière irresponsable ou pour faire valoir ses*

---

<sup>53</sup> Bévort p 585

<sup>54</sup> p125

<sup>55</sup> p126

*intérêts particuliers ».[...] La seconde raison avancée réside dans la réceptivité limitée du public face aux expériences participatives engagées. »*<sup>56</sup>

#### **L'importance du contexte**

Le contexte dans lequel s'inscrit la participation joue un rôle très important dans la mobilisation des participants. Il favorise la présence ou l'absence de blocages. Ainsi, on observe dans les villes marquées d'un passé fortement ouvrier, dans le nord de la France ou dans la région de Lyon par exemple, une certaine propension aux pratiques participatives et à leur relatif succès, que l'on peut lier à la subsistance d'une tradition participative. En outre, des situations de crise peuvent favoriser la mobilisation des habitants, comme l'ont montré les dernières élections présidentielles via de multiples manifestations spontanées, même s'il ne s'agissait pas de mobilisation liée à un dispositif participatif. Le contexte socio-économique peut jouer un rôle significatif. Pour Françoise Subileau<sup>57</sup>, l'abstention politique découle en partie d'une insuffisante intégration politique liée à une faible insertion sociale. L'instabilité professionnelle, la baisse des valeurs morales atteint les groupes sociaux les plus fragilisés. Jeunes et individus issus de milieux défavorisés fournissent ainsi le plus d'abstentionnistes.

Pour Bacqué et Sintomer, « *La « dynamique réflexive dépend avant tout de dispositifs sociaux historiquement institués qui permettent ou non son essor [...] Les espaces publics s'inscrivent dans un contexte social et politique dont ils ne peuvent être détachés : enjeux électoraux, rapports sociaux de domination, coexistence avec d'autres espaces intermédiaires, qui ne sont pas tous également reconnus, effets d'incorporation à l'institution municipale. L'espace public est ainsi le théâtre de luttes pour la reconnaissance de groupes qui construisent à travers lui une partie de leur identité* »<sup>58</sup> ».

#### **• Les décideurs : vers une maîtrise totale du processus**

##### **Une organisation régie par les élus**

En raison de méfiances diverses, comme la peur d'affaiblir leur pouvoir ou de par l'idée qu'ils se font de leur rôle, les décideurs peuvent avoir tendance à confisquer le pouvoir d'organisation du processus et des modalités de la participation. Mozol montre ainsi que les procédures de participation sont à l'initiative exclusive des élus et il dénonce les insuffisances de la participation : le « *caractère peu contraignant des avis formulés et des positions exprimées par les citoyens, [...], une intervention tardive du public dans le processus décisionnel et une participation*

<sup>56</sup> Bévort, p584, citant Crozier et Thoenig, La régulation des systèmes organisés complexes, revue française de sociologie, 1975 n°1, vol 16

<sup>57</sup> Territoire n°400-401, nov 1999, p24-25

<sup>58</sup> p146-147

souvent contrôlée et canalisée par les autorités délibérantes » rendent ainsi la participation peu attractive pour les habitants.

Pour Neveu, l'envahissement de la participation par les élus se retrouve jusqu'au dernier stade du processus : *« Quand bien même donc un projet conçu par ces comités (de quartier) peut être mis en œuvre, les modalités même de référence des politiques publiques en annulent souvent le caractère innovant, notamment parce qu'ils n'en prennent pas en compte le sens ; et l'échec qui s'ensuit au regard des critères de validation de ces mêmes politiques vient délégitimer une fois encore l'intervention de cet « être collectif habitants » dans l'espace public. »*<sup>59</sup>

L'organisation du processus peut donc être l'objet de multiples erreurs plus ou moins volontaires : définition floue ou inexistante des objectifs, insuffisance de l'information préalable, difficulté à pratiquer la concertation tout au long de l'élaboration du projet, insuffisance du bilan : manque d'objectivité, documents succincts, observations escamotées, pas tenu à disposition du public, pas de nouvelle concertation après la modification substantielle du projet, etc.<sup>60</sup>

#### **Accaparement et politisation du débat**

De pair avec cette tendance à l'organisation totale du processus va une certaine disposition de l' élu à accaparer le débat. Prenant personnellement les remarques formulées par les habitants, il peut chercher à apporter des réponses ou se justifier continuellement. Cette attitude laisse finalement peu de place à l'expression des autres participants, d'autant plus que cette dernière peut être freinée par ces réactions des décideurs qui limitent les échanges et le débat.

Le débat peut également être limité par un manque de transparence de la part des élus, phénomène relayé par les professionnels. L'information peut ainsi être confisquée afin de garder une maîtrise sur la discussion, selon la célèbre maxime « qui détient l'information détient le pouvoir ».

Enfin, des risques de politisation du débat existent, l'espace public de participation pouvant être utilisé par l' élu comme un lieu de campagne électoral par exemple.

#### **Absence de spontanéité**

Le fait que le processus de participation soit mis en place sur l'initiative des élus et que ces derniers tentent d'en garder le contrôle au maximum limite le caractère spontané de la mobilisation des participants puis de leur participation aux débats. Ce manque de spontanéité nuit à la qualité de l'engagement des habitants. *« On ne se bat bien que pour les causes qu'on modèle soi-même et avec lesquelles on se brûle en s'identifiant »*<sup>61</sup> affirmait ainsi René Char.

---

<sup>59</sup> p233-234

<sup>60</sup> cf Pipard

<sup>61</sup> feuillets d'Hypnos 1943-44, citation reprise par De Singly



- **Le manque de représentativité des décideurs**

Enfin, les décideurs souffrent d'un manque de représentativité qui renforce le fait que la représentation de la politique apparaisse peu compatible avec la participation. Ce manque de représentativité est lié à différents facteurs. L'absence de renouvellement de la classe politique, des élus issus d'une élite, le recours à un vocabulaire technocratique, la multiplication des scandales mettant en cause des décideurs, l'absence de relation élus/habitants en dehors des dispositifs plus ou moins ponctuels de participation et des élections ou encore le brouillage des clivages idéologiques et le flou des discours politiques de programmation ont creusé un fossé entre politiques et citoyens. La citation de Calame de l'essai de François de Bernard « l'emblème démocratique » basé sur Aristote illustre ce constat : *« est démocratie un régime dans lequel la probabilité pour chacun d'être tour à tour gouvernants et gouvernés est la même. Il est évidemment difficile dans des sociétés beaucoup plus grandes d'appliquer ces principes, néanmoins ils nous aident à nous interroger sur le degré de démocratie de notre régime actuel. Certains citoyens n'ont absolument aucune chance d'être un jour gouvernant quand d'autres le sont par profession. On peut aisément imaginer les dérives d'un tel système dans lequel se crée une classe de gouvernants et une classe de gouvernés, les gouvernants sacrifiant nécessairement les enjeux à long terme à la nécessité à court terme de se faire élire. »*

L'opacité de l'action publique et des lois a renforcé ce phénomène. L'impuissance du politique face à la mondialisation et l'augmentation des inégalités et de la précarité contribue enfin à alimenter la crise de confiance des citoyens français dans leurs représentants.

### 2.2.5. Décalage politique/social

L'explication ci-dessus sur les différents facteurs de blocage et leur origine a montré en quoi les aspirations des habitants pouvaient être incompatibles avec l'offre de participation que les décideurs peuvent leur offrir. L'un des facteurs de blocage fondamental à la participation des habitants est ainsi le décalage entre les évolutions qui ont touché la politique et la société.

D'après Touraine<sup>62</sup>, « l'esprit démocratique s'est décalé », il disparaît de la sphère politique actuelle pour se placer du côté des mouvements de la société civile. Il existe ainsi un écart entre la nouvelle culture politique et les anciens cadres

---

<sup>62</sup> TOURAINE Alain (1997), *Pourrons-nous vivre ensemble ? Egaux et différents*, Fayard, La Flèche, 395p

idéologiques. Il s'agit donc de comprendre les nouvelles formes d'engagement pour formuler une nouvelle offre politique.

Pour Bévort, la perception de la représentation politique explique en partie la difficulté à mobiliser les individus : *« dans les démocraties contemporaines, les formes traditionnelles de représentation et d'action sont devenues des rouages de la société établie. Loin de contribuer à établir et renforcer les activités autonomes, elles en favorisent la dégénérescence. Loin de témoigner de l'apathie naturelle des individus, le retrait des individus dans la sphère privée sont des évolutions qui ont partie liée avec l'organisation bureaucratique et oligarchique de la vie sociale et politique. »*<sup>63</sup>

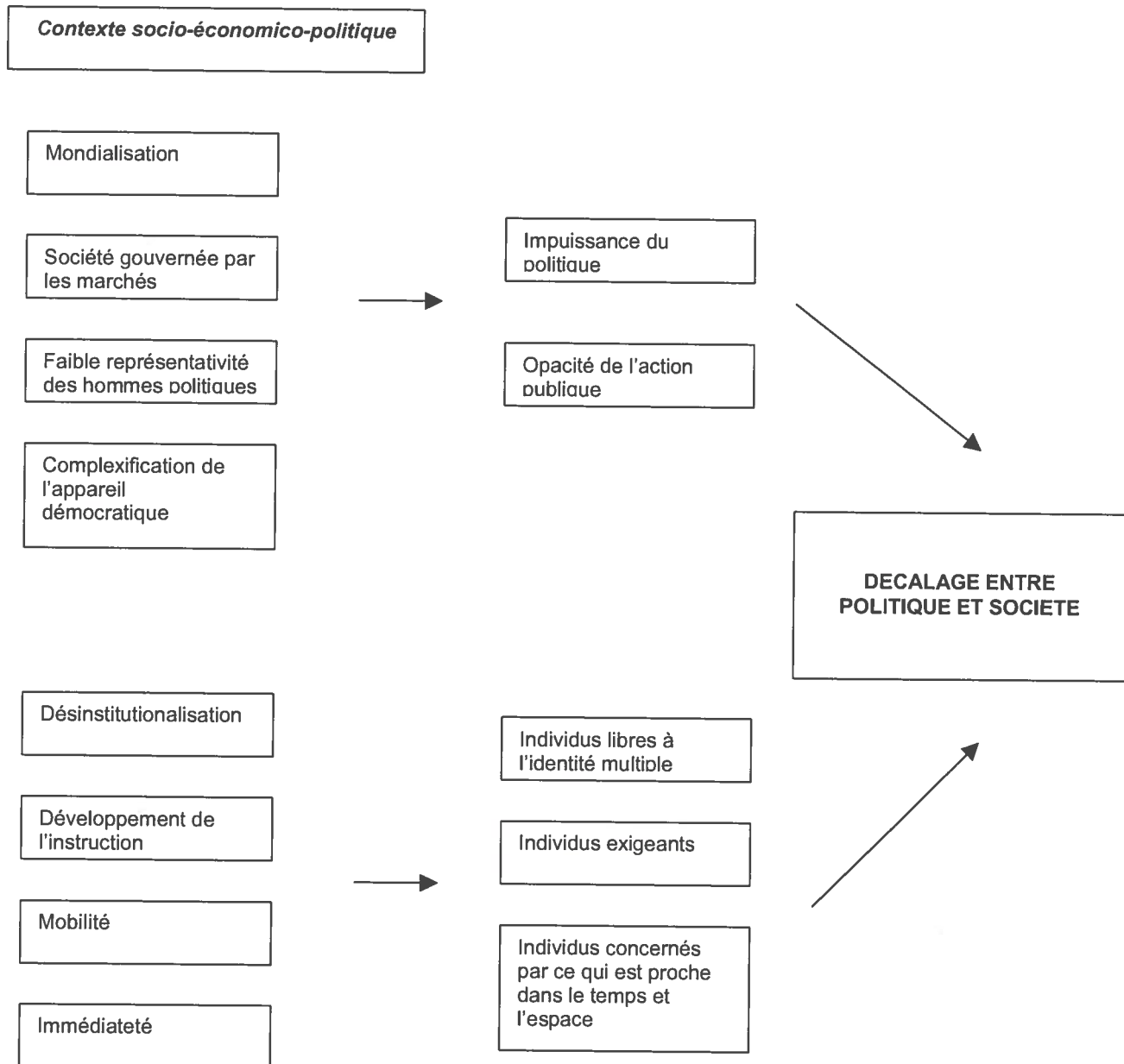
L'intériorisation d'un sentiment d'inefficacité politique par les habitants constitue donc un des facteurs clefs de la non participation. La mobilisation est en partie conditionnée par la conviction de percevoir à terme les répercussions de son action.

Page suivante, un schéma synthétise la partie précédente, montrant les origines du décalage entre politique et société.

---

<sup>63</sup> p76

Figure 9 : Le décalage entre politique et société, au-delà du processus de participation



### **Conclusion de la deuxième partie**

Cette deuxième partie a permis de recenser la plupart des facteurs de blocages, de déterminer à quel moment du processus ils intervenaient et de remonter à leur origine. Il ressort de cette analyse que les facteurs de blocages de la participation proviennent essentiellement de deux sources que sont les caractéristiques sociales des habitants et leurs aspirations, et la façon dont les élus et les habitants se représentent et gèrent la politique. Un décalage entre la représentation politique et son offre de participation a ainsi été mis en évidence.

Il nous reste à déterminer la marge de manœuvre du politique par rapport à ces blocages afin de valider ou non l'hypothèse de départ. Cela nécessite de se pencher sur la façon dont ces blocages se construisent puis s'expriment chez l'individu avant d'évaluer la puissance de la volonté politique sur leur résolution.

### **III. La volonté politique face aux facteurs de blocages**

*L'objet de cette dernière partie est de vérifier si l'effectivité de la participation peut être obtenue par la volonté des décideurs. L'hypothèse de départ invalidait cette proposition, faisant état que cette effectivité dépendait d'une combinaison de facteurs sur laquelle la faculté d'intervention des décideurs est limitée. Il s'agit donc de déterminer dans quelle mesure les élus, injoncteurs à la participation, sont capables d'agir sur les facteurs de blocage que nous avons mis en évidence dans la partie précédente. Une première réflexion sera menée sur le concept de décision puis une hiérarchisation de ces facteurs sera proposée afin d'évaluer la force mobilisatrice des décideurs.*

### **3.1. Décider de participer et décider la participation : quelle compatibilité ?**

#### **3.1.1. La décision de participer, un choix issu d'un processus complexe**

Tout d'abord, il apparaît intéressant de présenter des éléments d'explication sur la prise de décision afin d'éclairer la manière dont s'opère la décision de participer. Nous avons vu dans la partie précédente les différents facteurs qui pouvaient l'influencer (de façon négative), le paragraphe suivant a pour objectif de donner des pistes sur la façon dont elle se construit et la place que peuvent prendre les facteurs de blocage par rapport à l'ensemble des actions faisables et au système de préférence des individus.

Selon la présentation qu'en fait Elster, la théorie du comportement rationnel prescrit aux agents sociaux ce qu'ils doivent faire pour atteindre leurs buts de la manière la plus efficace ou la moins coûteuse. Cette théorie repose sur plusieurs hypothèses :

- l'agent est confronté à un ensemble faisable d'actions ou de comportements connus de lui-même parmi lesquels il peut choisir
- chacun de ces comportements possibles donne lieu à une chaîne de conséquences connues par l'agent
- l'agent possède une structure de préférence basée sur des croyances formées rationnellement qui lui permet d'ordonner les conséquences selon qu'elles lui apparaissent plus ou moins bonnes et ainsi de décider.

Elster en montre les limites :

Lorsque l'agent n'a pas de préférence entre deux actions, la théorie ne permet pas d'expliquer le choix. Elle ne dit rien non plus sur l'impossibilité à comparer deux actions trop différentes ou encore sur la quantité d'information nécessaire pour prendre une décision rationnelle.

Par ailleurs, les conséquences des actions possibles peuvent être incertaines. Ensuite, l'agent peut choisir une action ou un comportement non rationnel qui correspond à ce qu'on attend de lui ou est influencé par des croyances irrationnelles. Enfin, malgré des préférences établies, l'agent peut choisir autre chose de par la faiblesse de sa volonté, l'akrasie, qui correspond à l'incapacité de s'en tenir aux décisions prises. A l'extrême, l'agent peut manifester un excès de volonté qui correspond à la tentative de réaliser par la volonté ce qui ne saurait se produire qu'à notre insu.

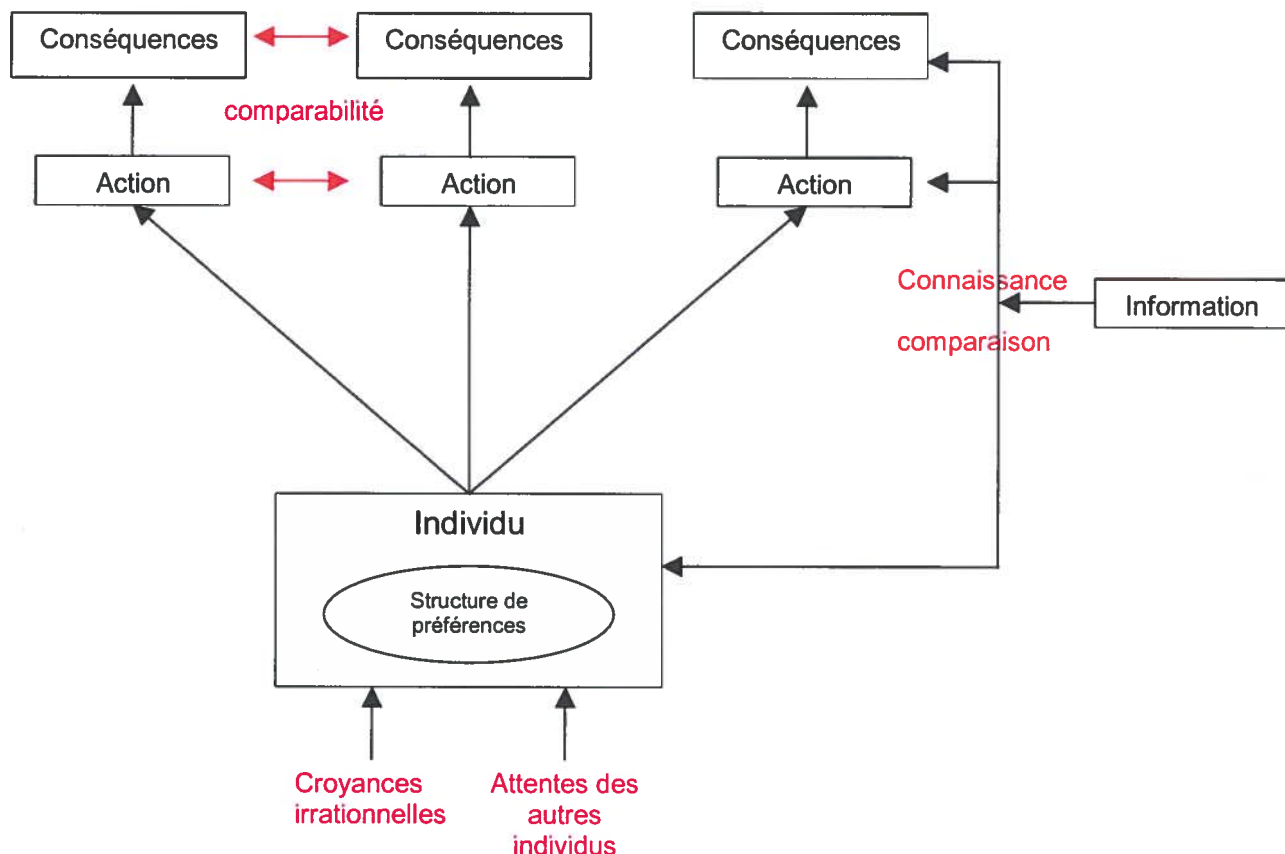


Figure 10 : La structuration de la décision d'après Elster

Réalisation/ A. Derouard

Le schéma ci-dessus a une valeur illustrative. Il reprend les éléments explicités à la page précédente. En rouge sont représentés les limites à la rationalité de la décision.

Dans le cadre du processus participatif, un certain nombre de ces limites peuvent s'appliquer. Ainsi, la quantité d'information sur le projet urbain dont peuvent bénéficier les habitants susceptibles de se mobiliser se limite à ce que les décideurs acceptent de diffuser. Nous avons déjà précisé les problèmes que cela pouvait

engendrer. En corrélation avec un manque d'information préalable, sur le projet et sur la définition du rôle des participants, les conséquences de son engagement sont difficiles à anticiper pour l'habitant. Les bénéfices apportés par sa mobilisation sont ainsi difficiles à prévoir (reconnaissance individuelle, réelle influence sur l'élaboration du projet, etc. ?) tandis que les coûts peuvent être plus visibles, particulièrement en terme de temps consommé, ou de risque de s'exposer aux jugements des autres participants. Elster montre également l'importance des attentes d'autrui sur les choix d'un individu. Comme nous l'avons vu précédemment, l'individu est sensible à la proximité. La pression sociétale pour la participation est actuellement faible. Mais on peut penser qu'un individu entouré de personnes engagées dans la démocratie locale pourra être influencé dans le sens d'une mobilisation. En revanche, on peut suggérer que l'individu se sentira davantage concerné par les attentes de ses proches, famille et amis par exemple, que par les attentes de la municipalité avec laquelle il n'entretient pas de rapport direct. Ainsi, pour Elster, « *Les agents sociaux, loin de chercher le meilleur élément dans l'ensemble faisable, se contentent de trouver un élément « satisfaisant » [...] (il faut) chercher l'explication du comportement dans les normes sociales plutôt que dans la rationalité individuelle, ce qui permettrait d'expliquer certains choix autrement incompréhensibles, à savoir ceux qui ne semblaient pas sensibles aux conséquences de l'action* ».

La décision de participer relève donc d'un processus complexe qui ne se base pas uniquement sur une logique coût avantage rationnelle. Pour Sfez, « *la décision contemporaine est un récit toujours interprétable, multirationnel, dominé par la multifinalité, marqué par la reconnaissance de plusieurs buts possibles, simultanés, en rupture.* »<sup>64</sup> Dès lors, comprendre ce qui sous-tend le choix de participer ou non de chaque individu est illusoire, d'autant plus que certains mécanismes influant le choix peuvent être inconscients. La visibilité de la logique d'une décision n'est pas toujours significative. Benn l'illustre par l'exemple du vote : « *pourquoi on se donne la peine de voter ou de faire de la politique, puisque dans les sociétés modernes, les chances qu'un individu ait une influence sur le résultat sont pratiquement nulles, alors que le coût de sa participation n'est pas négligeable* ». L'explication qu'il avance est que l'individu ne peut critiquer légitimement quelque chose dans lequel il refuse de s'impliquer : « *l'activité politique peut être une forme d'expression morale nécessaire non pas pour atteindre un but autre qu'elle-même (car une cause peut être perdue), ni encore pour le plaisir de faire savoir qu'on est du côté du droit, mais parce que l'on ne pourrait pas sérieusement se prétendre du côté du droit si l'on exprimait pas cette attitude par les actions adéquates dans le cas paradigmatique.* »<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Sfez, pp118-119

<sup>65</sup> Stanley Benn, colloque sur la participation, in Elster, p87



### 3.1.2. La participation, un « involuable<sup>66</sup> » ?

Afin de réfléchir à cette question, nous nous proposons tout d'abord de reprendre un extrait de colloque écrit par Martouzet :

*« La participation est de l'ordre de l'injonction paradoxale ». Le groupe des décideurs, en instituant de la participation, « oblige à agir pour qu'émane de la spontanéité.[...] Cette injonction paradoxale contenue dans la participation empêche donc, au moins en partie, l'émergence de la spontanéité, condition nécessaire pour l'expression des volontés particulières et de la volonté générale.[...] L'obligation contient-contraint la spontanéité, elle contrôle les débordements possibles mais surtout elle la « teinte » en son entier.[...] Il s'agit en définitive, soit de se demander, pour que la participation soit la plus efficace possible, de quoi elle pourrait être un effet second non recherché, soit de chercher à estomper l'influence de l'obligation sur la spontanéité. C'est au final, ce qui est sous-entendu lorsque est prônée une « culture de la participation », comme si cette participation devrait être spontanée, habituelle, « naturelle ».*<sup>67</sup>

Pour vérifier cette hypothèse (la participation est de l'ordre de l'injonction paradoxale, paradoxe entre obligation et spontanéité), il convient de déterminer en quoi la spontanéité est « *une condition nécessaire à l'expression des volontés* ». Il s'agit d'établir s'il existe une corrélation entre la spontanéité de la mobilisation et la spontanéité de l'expression.

A priori, le lien paraît difficile à établir. Dans la plupart des dispositifs observés, face à une offre de participation, la plupart des habitants se mobilisent par rapport à un point particulier (cf partie 2.2.3). Cela signifie qu'ils ont une idée sur le sujet soulevé et que leur objectif est qu'elle soit abordée au cours des débats, par lui-même ou par d'autres participants. Ainsi, si la mobilisation de ces habitants répond à une offre des décideurs, cette dernière ne semble pas influencer la spontanéité de leur expression. En outre, le recours à la participation obligatoire d'habitants désignés parmi la population à l'élaboration de projets urbains n'existe pas en France actuellement. La participation reste donc du domaine du volontariat, ce qui implique une certaine spontanéité de la mobilisation.

Néanmoins, comme nous l'avons vu précédemment, lors de la phase de débat où l'expression des participants doit avoir libre cours, des jeux de domination s'exercent, via le langage et les discours, la mise en scène et la définition des rôles qui fait que l'expression perd de sa spontanéité et que toutes les volontés ne sont pas exprimées.

<sup>66</sup> « L'involuable se caractérise par l'existence de deux volontés chez une même personne ou dans un groupe, les deux ayant des objectifs se contredisant ou s'annihilant. » Martouzet

<sup>67</sup> MARTOUZET Denis (2005), « *la participation du public est-elle possible/efficace ?* », proposition de communication au colloque « cultures et pratiques participatives : une perspective comparative », LAIOS-ASFP

Mazet va dans ce sens en affirmant que *« la demande des habitants reste conditionnée par l'offre qui leur est faite d'intervention publique [...] la participation n'est pas l'expression de la citoyenneté mais réduit les citoyens à des « ayants droit »*. La participation n'offre en effet pas la possibilité de discuter sur le contenu même d'une politique publique. Elle porte sur l'approbation d'une décision prise ailleurs qu'il s'agit de mettre en œuvre. La participation existe mais est ainsi canalisée, orientée vers la négociation.

Ainsi, en ce qui concerne la participation, on ne peut systématiquement obtenir une expression spontanée des habitants, un certain nombre de blocages s'y opposant. Il convient donc de déterminer désormais dans quelles mesures les décideurs peuvent contrer ces facteurs de blocage.

### **3.1.3. Personnalité de l'élu et mobilisation des habitants : analyse du lien injoncteur/injonctés**

L'injonction à la participation peut ne pas avoir le même accueil chez les habitants en fonction de la personnalité du décideur. Aujourd'hui, les élus sont avant tout caractérisés par leur personnalité. Ils sont ainsi choisis autant, voire davantage, par rapport à leur personnalité (charisme, expérience,...) que par rapport à leur programme, et ce d'autant plus avec la tendance à la disparition des clivages gauche/droite. Ainsi pour Sadry, le succès des référendums organisés par De Gaulle, suscitant *« débat passionné et mobilisation de l'électorat »* est lié au charisme de cet homme politique, qui faisait de la consultation une vraie question de confiance.

De Singly confirme le rôle de la personnalité du décideur tout en y mettant un bémol : *« il est certain que la personnalité du candidat intervient dans le processus du vote.[...] cette présence de la personne n'a rien de surprenant puisqu'il s'agit d'élire un représentant tout autant d'une nation et de ses membres que d'idées. Ce facteur parvient t-il à éclipser les autres enjeux ? On peut en douter en examinant l'élection présidentielle de 2002, en France. Le président sortant a gagné bien autant par la maîtrise du discours sécuritaire que par ses propres qualités personnelles. <sup>68</sup> »*

Le lien personnalité du décideur/mobilisation des habitants est ainsi difficile à établir, en partie sans doute car il n'est pas déterminant. En outre, ces exemples sont liés au vote et non à des dispositifs visant à la participation à l'élaboration d'un projet urbain, aucune étude n'ayant été trouvée sur ce sujet. La représentativité des décideurs est un facteur plus significatif ainsi que leur vision *« toute-puissante »* de leur rôle comme nous l'avons vu dans la partie précédente. En outre, l'élu, et notamment le maire, limite la spontanéité des interventions par sa seule présence qui apporte un

---

<sup>68</sup> p 181

aspect trop officiel, voire solennel au débat. Néanmoins, il lui est possible d'agir sur le dispositif sans être présent.



### 3.2. Hiérarchisation des critères

La hiérarchisation des critères va permettre d'identifier les principales sources de blocages, ce qui permettra ensuite de juger de la capacité des décideurs à intervenir sur ces sources pour réduire ou faire disparaître ces blocages.

#### 3.2.1. Etude matricielle des liens entre facteurs de blocages

Pour hiérarchiser les facteurs, il est nécessaire d'établir leurs liens réciproques. La méthode choisie pour élaborer cette hiérarchisation est la matrice. Les éléments principaux mis en évidence dans l'analyse de la dernière typologie ont été repris pour compléter la matrice. La limite de cette méthode est que même si la matrice reprend tous les facteurs, un facteur qui en influence beaucoup d'autres n'est pas forcément plus important qu'un facteur qui influence peu mais de manière puissante. En outre, si deux facteurs ont autant d'impact mais sur des facteurs différents, cela ne signifie pas forcément qu'ils ont la même importance, la comparabilité des facteurs étant limitée. Néanmoins, l'utilisation de la matrice est apparue comme la solution la plus rigoureuse pour justifier la hiérarchisation des facteurs. Pour restreindre ces limites, le degré d'impact d'un blocage sur un autre a été pris en compte. En outre, les développements sur les facteurs de la deuxième partie permettent de vérifier la fiabilité des résultats obtenus par la matrice, résultats que peuvent corroborer d'autres auteurs.

La matrice (figure 11) représente les conséquences de la suppression d'un blocage sur les autres blocages. La lecture de ce tableau par la colonne de gauche s'opère ainsi : Lorsque le blocage X est supprimé :

-  Le blocage Y perd de sa force
-  Le blocage Y subit un impact peu significatif au cours du même processus
- 0 Le blocage Y ne subit pas d'impact

Il se peut que la suppression d'un blocage entraîne la suppression d'un autre blocage. Cependant, ce lien n'étant pas systématique, il ne figure pas dans la matrice.

X \ Y		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	représentation limitante de la participation par les élus		0				0					0
2	choix d'un projet difficilement appropriable	0		0								
3	mainmise sur la définition du processus par décideurs	0										0
4	méfiance des participants vis-à-vis du dispositif	0	0	0			0		0	0		
5	manque de compréhension réciproque											0
6	manque de compréhension du projet et des enjeux									0		0
7	renouvellement des participants trop important	0							0	0		
8	difficulté à utiliser le travail réalisé		0	0		0	0					0
9	manque d'explication décision définitive	0	0	0			0		0			0
10	sentiment d'inefficacité de sa participation	0	0	0		0	0	0	0	0		
11	manque de représentativité des participants		0	0	0	0	0	0	0	0	0	

Figure 11 : Matrice des relations entre blocages

Plusieurs éléments importants sont mis en évidence suite à l'analyse de la matrice :

- Le facteur correspondant au sentiment d'inefficacité de sa participation (10) a de multiples sources (2,3,4,5,6,7,8,9) ce qui signifie qu'il peut s'avérer complexe d'agir sur ce facteur. Il s'agit d'un facteur important qui cristallise les autres blocages. De la même façon, le facteur méfiance (4) revêt une certaine importance mais il alimente le sentiment d'inefficacité.
- Il ressort de la matrice que le problème du manque de représentativité (11) n'est pas un blocage majeur au déroulement du processus, ce blocage entretenant très peu de liens avec les autres. En revanche, il limite fortement l'atteinte de l'objectif de légitimation de l'action publique.
- La suppression du facteur lié au projet (2) a des impacts directs sur les facteurs apparaissant comme très importants cités ci-dessus, ce qui souligne la force de ce facteur.
- Les facteurs correspondant au manque de compréhension réciproque et du manque de compréhension du projet (6 et 7) sont ensuite ceux qui peuvent être améliorés par le nombre le plus importants de facteurs. Ils se situent donc en haut de la chaîne de causalité.

### **3.2.2. Les facteurs de blocages clefs à l'effectivité de la participation**

A partir des conclusions issues de la matrice et de l'analyse des blocages dans la deuxième partie, il est possible de déterminer plusieurs facteurs-clefs.

Deux facteurs-clefs de la sous-participation se distinguent :

- le sentiment d'inefficacité de sa participation
- le choix d'un projet non mobilisateur et difficilement appropriable
  - ⇒ Blocage par rapport à l'objectif politique de légitimation, démocratie participative et l'objectif social de cohésion sociale

Selon Veyne, pour qu'un individu se mobilise dans un dispositif participatif (le vote dans son argumentation), on ne doit pas rencontrer simultanément :

- ✓ une chance négligeable d'avoir une influence sur le résultat (exigence)
- ✓ une importance négligeable du résultat pour les votants (proximité)
- ✓ un vote à bulletin secret (pas de responsabilisation, de reconnaissance individuelle)
- ✓ une participation volontaire élevée (repos sur les autres)

Dans le cas des pratiques participatives, les deux derniers éléments se rencontrent peu, même s'ils peuvent avoir une influence (cf références aux facteurs déjà relevés dans la partie précédente indiqués entre parenthèses dans lesquels les éléments de Veyne peuvent s'insérer). La participation des habitants est en effet révélée par leur présence et la participation volontaire est généralement réduite. Les deux facteurs restant expliquent la non mobilisation et rejoignent donc les deux facteurs clefs déterminés.

Trois facteurs clefs de la mal-participation sont mis en évidence :

- le manque de compréhension réciproque
- le manque de compréhension du projet et de ses enjeux

Les deux facteurs ci-dessus font que le participant ne trouve pas sa place dans l'espace public, que les échanges ne sont pas productifs.

⇒ Blocage à l'amélioration fonctionnelle du projet, ainsi que légitimation, démocratie participative et l'objectif social de cohésion sociale

- la sous-participation : manque de représentativité et de renouvellement



### 3.3. Les possibilités d'intervention pour les décideurs locaux

#### 3.3.1. Des facteurs de différents ordres

Les décideurs n'ont pas la même capacité d'intervention sur tous les facteurs. Le tableau ci-dessous classe les facteurs selon le degré d'intervention possible. Trois catégories ont ainsi été établies : les facteurs liés directement à la volonté du décideur, les facteurs liés à la mentalité des individus sur lesquels une action est possible mais dans la durée et enfin les facteurs sur lesquels la volonté de l'élu n'a pas de prise. Il apparaissait important de mettre en perspective ces facteurs avec les facteurs-clefs présentés dans le paragraphe précédent afin d'évaluer la capacité du décideur à agir en faveur de l'effectivité de la participation.

degré d'intervention possible pour les décideurs	nom du blocage	facteurs clefs s'y rapportant
facteurs liés directement à la volonté du décideur	difficultés liées à l'absence de tradition et au manque de reconnaissance de l'expertise des habitants	sentiment d'inefficacité de sa participation manque de compréhension réciproque
	mainmise sur l'organisation du processus	sentiment d'inefficacité de sa participation projet difficilement appropriable
	langue et discours employés obscurs pour les participants	sentiment d'inefficacité de sa participation manque de compréhension du projet et de compréhension réciproque projet difficilement appropriable
	accaparement du débat	sentiment d'inefficacité de sa participation projet difficilement appropriable
facteurs liés à la mentalité des individus sur lesquels une action est possible dans la durée	Temporalités différentes	manque de compréhension du projet projet difficilement appropriable
	Focalisation des habitants sur leur environnement proche	manque de compréhension du projet projet difficilement appropriable
	Égocentrisme	manque de compréhension du projet projet difficilement appropriable
	Manque de représentativité des représentants : oui au niveau local mais pas au niveau national (média)	sentiment d'inefficacité de sa participation manque de compréhension réciproque
facteurs sur lesquels la volonté de l'élu n'a pas de prise	Exigence d'efficacité	sentiment d'inefficacité de sa participation
	Déterritorialisation	projet difficilement appropriable
	Absence de spontanéité de la participation	manque de représentativité et de renouvellement
	Difficulté d'engagement	manque de représentativité et de renouvellement
	Soi multiple	manque de représentativité et de renouvellement
	Contexte (héritage culturel (ou son absence) et conjoncture au moment de l'offre de participation	manque de représentativité et de renouvellement projet difficilement appropriable

Figure 12 : Degré d'intervention possible par les décideurs sur les blocages

- Des facteurs liés directement à la volonté du décideur

Le décideur est en mesure d'agir relativement facilement sur ces facteurs de blocages s'il en a la volonté. En effet, il est à la source de la plupart de ces difficultés, comme le manque de crédit accordé à l'expertise des habitants, ou une mainmise sur l'organisation du processus. Il peut également agir sur la façon dont les professionnels s'expriment puisqu'il est en quelque sorte le maître d'ouvrage du processus, les professionnels correspondant à la maîtrise d'œuvre. Il lui appartient donc de lancer un processus et d'ouvrir la participation et son esprit pour se mettre à portée des participants. Cette attitude favorise la compréhension réciproque et donc la compréhension du projet, de ses enjeux et son appropriation. En outre, elle va à l'encontre du sentiment d'inefficacité que peuvent ressentir les participants.

- Des facteurs liés à la mentalité des individus sur lesquels une action est possible dans la durée

L'action du décideur sur ces facteurs est plus délicate. Néanmoins ces facteurs de blocage, qui nuisent essentiellement à la compréhensibilité de ce qu'est un projet urbain, peuvent être supprimés dans la durée. Il s'agit d'un processus qui prend du temps pour que se fasse le passage de la logique individualiste à la recherche de l'intérêt général. Mais sur ces facteurs, l'évolution qui peut être constatée est davantage due à la pratique de la participation par les participants qu'à une intervention spécifique des décideurs. Nous retrouvons sur ce point la théorie exposée en 3.1.2. . Selon Elster, *« certains états mentaux et sociaux semblent avoir pour propriété de ne pouvoir se réaliser qu'en effets secondaires d'actions entreprises à d'autres fins<sup>69</sup> »*. Les décideurs ne peuvent imposer aux habitants de dépasser leurs intérêts personnels de façon directe. Cette évolution correspond à un effet secondaire lié à une mobilisation à moyen terme des participants et à des bonnes conditions de débat. Les décideurs peuvent en revanche agir sur ce deuxième aspect, comme nous venons de le voir, et favoriser l'appropriation du projet. Le problème est que cette appropriation se fait durant la phase de débat et non en amont, ce qui réduit la force mobilisatrice des décideurs.

En ce qui concerne le manque de représentativité des élus, les décideurs peuvent influencer leur propre image au niveau local mais peuvent subir les effets d'une image générale des représentants politiques peu valorisante. Une telle image est véhiculée notamment par les médias et renforce la méfiance des habitants par rapport à la participation, c'est-à-dire leur représentation négative de l'efficacité de leur engagement potentiel dans un tel dispositif.

---

<sup>69</sup> Elster p17

Des facteurs sur lesquels la volonté de l'élu n'a pas de prise

Le décideur n'a pas d'influence sur les évolutions sociétales telles le renforcement de l'exigence d'efficacité ou encore le phénomène de déterritorialisation, tendance qui dépasse le niveau local.

On observe que le décideur n'a qu'une faible marge de manœuvre pour intervenir en faveur de la mobilisation de la population. Cette mobilisation se heurte notamment à l'absence de spontanéité de la participation ou aux réticences des habitants à s'engager. Le contexte, c'est-à-dire l'héritage culturel de la ville (ou son absence) et la conjoncture au moment de l'offre de participation, est également un facteur significatif sur lequel les décideurs peuvent difficilement agir. Le choix d'un projet urbain suffisamment mobilisateur, conjugué à un sentiment d'efficacité bien intégré par les habitants semble être un levier possible pour faire face à la sous-participation.

### **3.3.2. Application**

Le choix de l'application se porte sur deux cas concrets de participation pour fournir une indication, non généralisable, sur les blocages que l'on peut retrouver au cours d'un processus de participation précis et sur la réalité du rôle des décideurs dans l'effectivité du dispositif. Cela permettra de donner des éléments d'évaluation de la méthode d'analyse utilisée dans ce mémoire en la confrontant à des exemples. Néanmoins, ces cas étant peu nombreux, ils ont avant tout une valeur d'illustration même s'il est possible de retrouver des invariants d'un exemple à l'autre qui pourraient sans doute être généralisés. Pour une réflexion plus complète sur ces deux exemples, les facteurs favorables à l'effectivité de la participation ont également été pris en compte.

- **L'exemple de Grande Synthe**

L'exemple de l'atelier de travail urbain (ATU) de la ville Grande-Synthe, dans le Nord, a été choisi pour différentes raisons.

Il s'agit tout d'abord d'une expérience participative ancienne, dont il est possible de retracer l'évolution et pour laquelle des bilans ont été dressés, témoignant d'un recul par rapport au processus. Ensuite, ce dispositif portait sur la participation des habitants au projet urbain, dans une vision à moyen terme. Le dispositif portait sur l'échelle de la ville entière et offrait à tous les habitants la possibilité de participer.

De plus, il existe une matière littéraire abondante sur la question, ce qui donnait la possibilité de croiser les regards et facilitait ainsi l'objectivité. La typologie a ainsi été remplie par rapport aux informations récoltées sur ce cas.



La ville de Grande-Synthe, 23 200 habitants, fait partie de l'agglomération de Dunkerque. L'ATU est un processus participatif permanent sur l'aménagement créé en 1994 sur la proposition de l'agence d'urbanisme et de développement de la région Flandres/Dunkerque après une étude ayant montré la capacité d'implication des habitants dans le développement de la commune. Le processus de participation a été lancé en 1994 (il durera 7ans) avec à l'origine l'objectif de restructuration des espaces publics d'une ZUP après la démolition d'environ 2000 logements. Il a ensuite été élargi progressivement à la ville puis à l'intercommunalité et à tous les domaines. L'ATU est composé d'élus, de techniciens de la commune, de la communauté urbaine, de l'agence d'urbanisme, d'architectes et urbanistes et d'habitants sans mandats particuliers. Les rencontres entre ces acteurs sont organisées et animées par un professionnel du bureau « Arpenteurs ». Il s'agit d'un espace public de débat qui vise à coordonner les projets particuliers par rapport au projet urbain global. L'ATU alterne moments de discussion, de réflexion sur plan et de travail sur le terrain. Il a par exemple réalisé le relevé des parcours piétons et cycles privilégiés afin de bâtir une carte des cheminements qui servira de fond de plan au programme du projet urbain.

L'analyse de ce cas, comme celle du cas suivant, est proposée par l'intermédiaire d'un tableau. Ce dernier prend en compte les facteurs de blocage observés et le rôle de la volonté politique dans la résolution ou l'évitement de ces blocages. Ce rôle est matérialisé par l'utilisation d'une police verte. Il est mis en parallèle avec les facteurs-clefs de la participation afin d'évaluer son action globale sur l'effectivité du processus. Pour la colonne des facteurs de blocage, la couleur correspond au rôle potentiel direct du décideur tandis que dans la colonne des facteurs favorables, elle illustre les actions déjà entreprises.

Les citations ont pour objectif de mieux transmettre la réalité du terrain. Elles proviennent des participants de l'ATU. Elles sont issues d'un ouvrage retraçant l'histoire et le fonctionnement du dispositif via le recueil de témoignage des participants. Il n'a pas été jugé utile de donner leurs noms, ni des informations d'ordre socio-professionnelles, ces données n'étant pas toutes disponibles pour chaque participant.

facteurs-clefs	facteurs de blocage observés	facteurs favorables à la participation observés
sentiment d'inefficacité de sa participation	<p>« C'est une perte de temps, ça coûte cher, nous avons un programme politique, respectons le et nous serons réélus, nous sommes aussi habitants et connaissons la ville »</p> <p>Méfiance : l'objectif était « d'étudier la réaction des habitants et leur analyse » face à un projet de la municipalité</p> <p>Difficultés à prendre le « train en marche »</p> <p>« Difficile de synthétiser toutes les idées et souhaits et d'apporter le parti d'aménagement, le concept qui satisfasse l'ensemble des participants sans faire abstraction des volontés politiques et des problèmes financiers »</p> <p>Problème de transparence des élus dans les débuts</p> <p>Réunion à 60 personnes « pas facile » si tout le monde veut participer</p> <p>Difficulté à intéresser et fédérer les différents acteurs</p> <p>Toutes les préoccupations ne sont pas prises en compte ou satisfaites rapidement, les réalisations urbaines étant contraintes par des questions financières, administratives et politiques notamment</p> <p>Impression que la décision prise avant toute consultation</p> <p>« bureaucrates et technocrates persuadés d'être LA compétence »</p> <p>« toutes les études étaient profondément modifiées par les techniciens, ce qui engendrait un sentiment de ne pas être pris au sérieux »</p>	<p>Forte volonté politique du maire</p> <p>Culture ouvrière : habitude de revendication, bénévolat</p> <p>Culture participative liée aux opérations HVS, ZAC</p> <p>comité de pilotage au début composé d'élus et de techniciens puis d'habitants</p> <p>affirmation de l'aspect apolitique</p> <p>Définition du rôle de chacun</p> <p>Initiative des sujets abordés de tous les acteurs du comité de pilotage</p> <p>création d'une force de proposition</p> <p>La décision revient à l' élu mais elle est rarement en contradiction avec l'ATU et est toujours argumentée</p>
projet non mobilisateur, difficilement appropriable	<p>Des ateliers décentralisés sont créés dans les quartiers, mais « cela a provoqué des télescopages qui rendent difficile aux habitants et aux techniciens de situer le lieu pertinent du traitement des problèmes d'aménagement du quartier.</p> <p>« fortes réticences de certains Grands-Synthois à s'impliquer sur l'échelle d'agglomération. « seule la conscience de territoires vastes permet de comprendre les nécessaires intérêt et solidarités à instaurer de manière intercommunale. »</p>	<p>Suite à ces difficultés, l'ATU a repris un fonctionnement à l'échelle de la ville, tout en organisant des passerelles avec les dispositifs des quartiers</p> <p>« au début de ma présence à l'ATU, je participais en pensant à moi, à mon épanouissement, à ma rue, à mon quartier, mais très vite je me suis investie dans l'intérêt de tous les habitants de la ville. »</p> <p>certaines projets « la promenade des jardins » permettent de travailler avec de nouveaux publics, en particulier les jeunes</p>
manque de compréhension réciproque	<p>« non langage commun »</p> <p>« chacun à son idée sur le projet »</p> <p>Explication des termes techniques, non faite au début</p> <p>la remise en cause du projet n'était pas toujours bien comprise par le technicien. »</p> <p>« Donner de l'information paraît à certains se dessaisir d'une part au moins de leur pouvoir »</p>	<p>Mise en place d'une équipe d'animation extérieure à la ville, chargée de faire la médiation entre les cultures de travail et les intérêts</p> <p>Ecouter les habitants maladroits</p> <p>Reconnaissance de la connaissance des habitants de leur ville et de leurs besoins</p> <p>Pas répondre à tous pour favoriser le débat public</p> <p>Savoir perdre du temps pour démarrer un projet</p>
manque de compréhension du projet	<p>difficultés à prendre le « train en marche ».</p> <p>« de même que pour les techniciens, le partage de l'information et du débat a pu parfois avoir un effet répulsif sur certaines structures, qui craignaient de se voir dessaisies de leur pouvoir thématique »</p>	<p>« Certains participants affirment que c'est grâce à ce dispositif qu'ils ont pu dépasser leurs problèmes de proximité sur lesquels ils avaient une relation individuelle et revendicative avec la mairie. »</p> <p>« au début de ma présence à l'ATU, je participais en pensant à moi, à mon épanouissement, à ma rue, à mon quartier, mais très vite je me suis investie dans l'intérêt de tous les habitants de la ville. »</p> <p>local qui réunit documentation sur l'ensemble des projets de la ville</p> <p>résumé donné des séances précédentes pour que tous puissent participer</p>
sous-participation, problème de représentativité et de renouvellement des participants	<p>réunions l'après-midi « prendre sur ses congés payés »</p> <p>Sous représentation des jeunes, de la population active, des personnes d'origine étrangère, des plus nantis, personnes ayant à la base des difficultés d'élocution, physiques ou culturelles et surreprésentation des personnes issues d'association, des 50-60 ans, des retraités, chômeurs et classes moyennes</p> <p>projets concrets qui ont pu toucher des populations d'origines, d'âges et de milieux professionnels beaucoup plus diversifiés.</p> <p>Mais ces réponses resteront toujours partielles, momentanées et relativement efficaces. incomplètes, frustrantes voire suspectes de démagogie</p> <p>« les personnes initialement invitées à l'ATU souvent issues du mouvement associatif »</p> <p>« Certes l'avancement de nos travaux était divulgué à la télé locale, par le journal municipal et la presse régionale, mais nous n'en avions pas le retour. Sans nous en rendre compte, nous fonctionnions en vase clos. »</p>	<p>« chacun de nous peut participer à une ou plusieurs réunions selon ses degrés d'implication et de disponibilité : il n'y a pas d'obligation »</p> <p>conception du projet mais aussi gestion urbaine « Si on veut donner du sens à la société, c'est-à-dire une société fondée sur quelques valeurs fortes [...] il faut avoir une démarche permanente où l'on associe habitants, élus et techniciens. »</p> <p>publications de compte rendus « la feuille d'atu », journal municipal, télévision locale</p> <p>groupe qui communique également autour des projets</p> <p>La spontanéité est un antidote à l'enfermement, même si l'appartenance à un groupe offre un plaisir rassurant.</p> <p>Cette ouverture permanente est à conduire dans le temps de façon à préserver simultanément le climat de confiance interne entre les habitants »</p>

Figure 13 : Analyse de l'exemple de Grande-Synthe

On remarque que la plupart des facteurs favorables sont liés à une initiative des décideurs. Des efforts ont été faits pour définir un dispositif dans lequel tous les participants puissent trouver leur place. De la même façon, de bonnes conditions matérielles sont réunies, notamment en ce qui concerne la stratégie de communication.

Un certain nombre de blocages pourraient potentiellement être réduits voire supprimés mais il s'avère que la volonté politique reste impuissante face à certains d'entre eux comme la représentativité des participants même si ponctuellement, par l'intermédiaire de projets ciblés, se voulant mobilisateurs et appropriables, les publics n'ayant pas l'habitude de participer se mobilisent.

Il demeure ainsi des facteurs de blocages non résolus et non résolubles par les décideurs pour chaque facteur-clef. Néanmoins suite aux différents témoignages rencontrés, les blocages liés à la malparticipation sont relativement réduits. Les objectifs de compréhension réciproque et de compréhension du projet et de ses enjeux par les habitants peuvent être considérés comme atteints. En revanche, si le sentiment d'inefficacité de sa participation n'est pas partagé par tous les habitants engagés dans le dispositif il reste néanmoins présent.

- L'exemple du quartier Malakoff à Nantes

Cet exemple a été choisi sur plusieurs critères, comme pour Grande-Synthe. Il s'agit d'une expérience participative qui s'est inscrite dans la durée. Le dispositif porte bien sur un projet urbain et enfin, un certain nombre de documents permettait d'élaborer une réflexion sur ce cas.

Le quartier Malakoff Pré Gauchet à Nantes est un quartier d'habitat social abritant une population de 4 700 habitants. Ce quartier a fait l'objet d'un grand projet de ville (GPV) à partir de 2000. Les objectifs du plan directeur visaient à désenclaver physiquement le quartier, diversifier l'habitat pour plus de mixité sociale, renouveler et relocaliser les équipements et valoriser le patrimoine naturel. Les partenaires s'accordant sur la mise en place d'une démarche participative pour accompagner l'élaboration du projet, une mission a été constituée, s'appuyant sur l'équipe de quartier de la ville de Nantes. Le chef de projet de quartier définit l'objectif de la démarche ainsi : *« une confrontation d'idées et de points de vue, un recensement des besoins et des remarques des habitants, la prise en compte de leur parole, et ainsi, bâtir un projet au plus près de leur préoccupations, même si la décision politique revient aux élus »*.

Les habitants ont été associés à la démarche de différentes façons et à différentes phases de l'élaboration du projet :

*Au moment du lancement de marché de définition :*

*Trois équipes, « mises en contact avec les habitants et associations » ont été sélectionnées pour élaborer un projet pendant un an.*

- ⇒ Création de quatre groupes de travail thématiques « habitat, espace public et environnement, équipements publics et volet social ». Ils sont composés d'habitants, de représentants associatifs et institutionnels, de commerçants, d'élus. Ouvert à tous, le nombre de participants est très variable. Les réunions se font « au besoin ». les travaux sont transmis au conseil municipal sous la forme de notes d'intentions.
- ⇒ La constitution d'un comité consultatif de Quartier, composé d'une trentaine de membres, représentants associatifs, de partenaires institutionnels, de professionnels, commerçants et habitants, internes et externes au quartier, qui se sont engagés à se réunir tous les deux mois, animé par le chef de projet de quartier. Il travaille à l'élaboration d'un état des lieux et d'une synthèse du travail des quatre groupes thématiques.
- ⇒ Interventions de l'équipe du projet de quartier auprès de publics spécifiques (jeunes, groupe d'insertion, atelier logement etc) : information sur le GPV et dialogue ouvert sur les préoccupations et attentes des habitants.
- ⇒ Information véhiculée notamment par des publications et la presse locale

*Lors de la mise en débat des propositions des trois projets*

- ⇒ Réunion publique de présentation
- ⇒ Ouverture d'une boutique GPV, lieu d'information permanent au sein du quartier Malakoff avec présence d'un membre de l'équipe GPV pour répondre aux questions des visiteurs.
- ⇒ Présentation aux groupes de travail des trois projets et débat pendant un mois, réflexion sur la façon dont ces projets répondent aux attentes.
- ⇒ Présentation de la synthèse des débats avec les habitants à un jury composé d'élus et de techniciens.
- ⇒ Sélection d'un projet par le jury
- ⇒ Réécriture plus lisible du projet par l'équipe lauréate puis présentation aux habitants et groupes de travail

facteurs-clefs	facteurs de blocage observés	facteurs favorables à la participation observés
sentiment d'inefficacité de sa participation	<p>La population désireuse d'actions concrètes a mal accueilli les informations sur la définition du projet</p> <p>Articulation délicate entre premières réflexions ambitieuses des habitants et orientations finales plus réalistes</p> <p>Structures décidées, managées et contrôlées par la mairie</p> <p>Manque de communication et de clarté sur les objectifs de la participation</p> <p>Manque d'information pour se préparer aux débats</p> <p>Présence des élus qui peut parfois tendre au solennel et brider toute remise en cause</p>	Association des habitants à toutes les phases du projet, de l'idée de départ à la sélection du projet lauréat
projet non mobilisateur, difficilement appropriable		Réalisation de documents accessibles, se voulant clairs et attractifs
manque de compréhension réciproque		
manque de compréhension du projet	De nombreuses questions sans réponses, les détails du projet n'étant pas encore conçus	Explications des grandes problématiques urbaines et sociales permettant de dépasser les revendications individuelles
sous-participation, problème de représentativité et de renouvellement des participants	<p>Faible taux de participation</p> <p>surreprésentation du corps de techniciens et d'élus, des classes moyenne et des retraités</p> <p>sous-représentation des jeunes, RMIstes, chômeurs, « bourgeois »</p>	<p>Entretien de la mobilisation dans la durée, durant la phase administrative et technique du projet, où rien de visible : rôle de la boutique GPV</p> <p>Boutique GPV qui permet de toucher un public non présent aux réunions.</p> <p>Participation aux groupes thématiques sans engagement</p> <p>Interventions auprès de groupes spécifiques</p>

**Figure 14 : Analyse de l'exemple du quartier Malakoff**

Comme pour l'exemple de Grande Synthe, le problème de la représentativité des participants est important. Les actions entreprises pour contrer ce blocage ne parviennent pas à mobiliser les sous-représentés dans le dispositif mais conduisent à des échanges plus ou moins informels. On n'observe pas de blocages majeurs concernant la compréhension du projet et des participants entre eux.

Le facteur de blocage concernant le sentiment d'inefficacité est renforcé par une mainmise des décideurs sur le processus mais atténué par les efforts d'ouverture du dispositif. L'évolution du projet urbain entre les conclusions des débats avec les participants et la version définitive reste problématique en terme de blocage. Si elle est nécessaire pour adapter le projet aux réalités juridiques et financières, elle reste mal perçue par les habitants.

### **Conclusion de la troisième partie**

Après avoir vu en théorie les difficultés auxquelles le décideur pouvait être confronté dans sa volonté de parvenir à une participation effective, une analyse matricielle a permis de réfléchir de façon plus concrète sur les blocages étudiés précédemment. Il en ressort que la capacité d'intervention du décideur est limitée. Si le décideur peut entreprendre une action sur la plupart des facteurs-clefs, la résolution du problème de représentativité des participants reste une question délicate sur laquelle il a peu de prise, et ce particulièrement dans la durée. L'hypothèse de départ selon laquelle l'effectivité de la participation dépend d'une combinaison de facteurs sur laquelle les possibilités d'interventions des décideurs sont restreintes est donc validée. La volonté politique ne peut agir directement sur la plupart des facteurs-clefs. Elle peut par exemple utiliser la capacité mobilisatrice que peut revêtir un projet pour limiter le manque de représentativité.

Les deux exemples développés tendent à corroborer cette hypothèse même si les conclusions déduites ne peuvent être généralisées étant donné le faible nombre de cas étudiés.



## **Conclusion générale: validation de l'hypothèse de départ**

---

L'objectif de cette recherche était de valider ou d'invalidier l'hypothèse selon laquelle l'effectivité de la participation dépend d'une combinaison de facteurs sur laquelle les possibilités d'interventions des décideurs sont restreintes. La méthode utilisée consistait à faire état d'un maximum de facteurs de blocage et d'analyser leurs significations en remontant à leurs origines pour déterminer dans quelle mesure il est possible d'agir sur ces facteurs à l'échelle locale. La manière de procéder a été de réfléchir aux questions secondaires auxquelles il fallait répondre afin de parvenir progressivement, la réponse à une question étant le socle de la réflexion pour la question suivante, à la vérification de l'hypothèse. Les réponses aux questions « Qu'est-ce que la participation ? », « Quels en sont les facteurs de blocage ? » et « Quelle est la capacité d'action des décideurs sur ces facteurs » ont donc été au cœur de chacune des parties de ce mémoire. Plusieurs outils ont jalonné le cheminement de la réflexion, comme la construction d'une définition opérationnelle et la décomposition du processus de participation en plusieurs étapes, la construction de plusieurs typologies, le recours à une matrice de relations, aux schémas ou encore à des exemples. La matière première de ce travail a été puisée dans la littérature sur le sujet, dans des disciplines multiples telles l'aménagement-urbanisme, la science politique, le droit ou la sociologie afin de croiser les regards sur le thème retenu et d'enrichir la réflexion.

Dans le processus de vérification de l'hypothèse de travail, il a semblé avant tout nécessaire de replacer la participation dans un contexte politique, juridique et théorique. Ces réflexions ont servi de base à la suite de la recherche, orientant la réflexion sur les différents blocages auxquels le décideur peut être confronté dans son objectif d'effectivité. Cette deuxième partie a permis de recenser la plupart des facteurs de blocages, de déterminer à quel moment du processus ils intervenaient et de remonter à leur origine. L'analyse a montré que les facteurs de blocages de la participation proviennent essentiellement de deux sources que sont les caractéristiques sociales des habitants et leurs aspirations à mettre en perspective avec la façon dont les élus et les habitants se représentent et gèrent la politique. Les facteurs de blocage recensés ont ensuite été hiérarchisés afin de mettre en parallèle les facteurs de blocage clefs qui empêchent l'effectivité de la participation avec les interventions possibles des décideurs. Cette analyse a permis de montrer que la capacité d'intervention du décideur est limitée. Si le décideur peut entreprendre une action sur la plupart des facteurs-clefs, la résolution du problème de sous-participation et de représentativité des participants reste difficile, et ce particulièrement dans la durée. L'hypothèse de départ selon laquelle l'effectivité de la participation dépend d'une combinaison de facteurs sur laquelle les possibilités d'interventions des décideurs sont restreintes est donc validée.

On peut penser qu'à terme, si les dispositifs de participation proposant une véritable participation se multiplient, ces catégories sous-représentées se mobiliseront davantage, un réflexe participatif s'étant formé avec le développement d'une culture participative. D'ici à ce que cette culture soit mature, le meilleur moyen de les toucher semble résider dans la nature du projet urbain soumis à la participation.

Ce travail de recherche a pu se heurter à des problèmes de méthodes et possède de ce fait certaines limites. Malgré les recherches bibliographiques, l'exhaustivité dans le recensement des facteurs n'a vraisemblablement pas été atteinte. Néanmoins, les facteurs les plus significatifs ont été pris en compte. Par ailleurs, il n'a pas pu être entrepris une validation de la méthode via des applications à des cas concrets étant donnée une difficulté à trouver des exemples détaillés sous le regard souhaité et surtout objectifs. Les études de cas présentées dans ce travail viennent confirmer l'hypothèse mais il serait peu rigoureux de déduire une généralisation des bilans de ces exemples.

Ce mémoire prétend néanmoins avoir contribué à alimenter la réflexion sur le processus participatif en aménagement-urbanisme. Il peut constituer un point de départ pour la recherche de solutions afin d'agir sur les mécanismes des facteurs de blocage.

Au cours de ce travail de recherche, une autre question, qui pourrait faire l'objet d'une réflexion propre, est apparue. Il s'agirait de déterminer si un retournement de la vision présentée ici est possible. L'hypothèse selon laquelle en prenant le rebours de ces facteurs clefs de blocage on arrive aux facteurs-clefs de réussite demanderait ainsi à être vérifiée.



## Glossaire

<b>Capacité d'expertise des habitants</b>	Ce que les habitants ont à dire de leur cadre de vie, utilisation, représentation de leur mode de vie, pratiques sociales et culturelles, leur représentation des services qui leur sont destinés
<b>effectivité</b>	traduction par des effets, des actes réels (petit Robert) évaluée par un vecteur multidimensionnel rapportant le comportement d'un système à ses finalités (Le Moigne)
<b>espace public</b>	sphère publique de libre expression, de communication et de discussion [...] et scène publique où accèdent à la visibilité aussi bien des acteurs que des événements et des problèmes sociaux. (Quéré)
<b>facteur</b>	chacun des éléments contribuant à un résultat (Petit Robert)
<b>Habitant</b>	Personne qui réside habituellement dans un lieu déterminé (Petit Robert) Habiter implique un lien de résidence, d'usage et affectif ainsi qu'une représentation de son quartier (Guichard)
<b>injonction</b>	action d'ordonner expressément (Petit Robert) Ce terme est utilisé dans ce travail afin de souligner le sens de l'initiative du processus de participation ainsi que pour faire ressortir le paradoxe entre ordre et spontanéité (théorie de Elster reprise par Martouzet)
<b>invouable</b>	existence de deux volontés chez une même personne ou dans un groupe, les deux ayant des objectifs se contredisant ou s'annihilant. ( Martouzet)
<b>Légitime</b>	Qui est justifié par le bon droit, la raison, le bon sens (Petit Robert)
<b>malparticipation</b>	Débat et contribution au processus de décision non conforme à un modèle idéal, type principes de Rawls
<b>participation</b>	ensemble d'actions organisées associant les personnes les plus directement concernées au processus de décision d'un projet afin que cette décision soit comprise voire acceptée

<b>pensée faible</b>	La pensée faible est une pensée qui libère la pratique de la théorie et donne à la pratique toutes les chances de se développer, d'exprimer ses potentialités spécifiques d'investigation, de prospective et de création (Chalas)
<b>projet urbain</b>	série d'opérations emboîtées qui remontent au niveau décisionnel, chargé d'articuler acteurs intéressés, techniques mobilisées, compétences sollicitées (Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement)
<b>sous-participation</b>	déficit de participants
<b>Temporalité</b>	caractère de ce qui est dans le temps, le temps vécu, conçu comme une succession (Petit Robert)

## **Table des figures**

---

Figure 1 : La participation des habitants : de la consultation à l'implication	10
Figure 2 : Les différents degrés de l'implication des habitants à la décision publique	12
Figure 3 : Différentes formes de participation	13
Figure 4 : Le processus de participation et la manifestation de deux grands types de blocage	24
Figure 5 : Première typologie : entrée temporelle	29
Figure 6: Schéma analytique de la première typologie : représentation du premier niveau de blocages et de leurs interactions	36
Figure 7 : Seconde typologie : entrée thématique	38
Figure 8: Les acteurs de la participation et leurs interactions	39
Figure 9 : Le décalage entre politique et société, au-delà du processus de participation	57
Figure 10 : La structuration de la décision d'après Elster	61
Figure 11 : Matrice des relations entre facteurs de blocage	66
Figure 12 : Degré d'intervention possible par les décideurs sur les blocages	68
Figure 13 : Analyse de l'exemple de Grande-Synthe	72
Figure 14 : Analyse de l'exemple du quartier Malakoff	75

## Bibliographie

---

### Méthode

- LE MOIGNE Jean-Louis (1990), *La modélisation des systèmes complexes*, Afcet Systèmes, Dunod, Paris, 178p
- MARTOUZET Denis (1998), *Définitions de critères d'évaluation de sites susceptibles d'accueillir des logements sociaux et tests d'application*, DDE Martinique, 94p
- QUIVY Raymond, VAN CAMPENHOUDT Luc (1995), *Manuel de recherche en sciences sociales*, Dunod, Paris, 287p

### Mémoires de recherche

- BENNOUR Abdelmajid (1997), *La participation de la population à l'amélioration de leur cadre de vie, représentations sociales et stratégies des acteurs et des groupements dans deux quartiers populaires*, Thèse de doctorat, Université Paris VIII, département sciences de l'éducation, 423p
- CADOT Sophie (1998), *La participation de la population à l'aménagement du cadre de vie*, mémoire de recherche de Magistère troisième année, CESA, Tours, 106p
- LELONG Claire (1995), *La participation en urbanisme : des enseignements au-delà des expériences ?* Mémoire de recherche de Magistère d' Aménagement, CESA, Tours, 58p
- POQUET Guy (2001), *Démocratie de proximité et participation des habitants à la politique de la ville*, Cahier de recherche n° 256, département évaluation des politiques publiques, CREDOC, Paris, 74p
- SADRY Benoît (2001), *Les problèmes de participation des citoyens à la vie politique sous la cinquième République*, mémoire de DEA droit public, Université de Limoges, 106p
- LEBRUN François (2001), *Le processus participatif du quartier Verneau-Capucins à l'épreuve des habitants*, mémoire de DESS sociologie appliquée au développement local, IPSA, Université catholique de l'Ouest, Angers, 76p

### Ouvrages généraux et spécialisés

#### Science politique

- BEVORT Antoine (2002), *Pour une démocratie participative*, Presses de Sciences Po, La bibliothèque du citoyen, Mayenne, 126p
- HANSOTTE Majo (2002), *Les intelligences citoyennes, comment se prend et s'invente la parole collective*, De Boeck Université, Les intelligences citoyennes, Bruxelles 229p
- MOZOL Patrick (2003), *La participation du public à la vie municipale*, PUAM, Aix-en-Provence, 666p
- RICHARD Pierre (2003), *Les citoyens au cœur de la décentralisation*, Editions de l'Aube, série interventions, La Tour d'Aigues, 158p
- TOURAIN Alain (1997), *Pourrons-nous vivre ensemble ? Egaux et différents*, Fayard, La Flèche, 395p
- VALLEMONT Serge (2001), *Le débat public : une réforme dans l'Etat*, LGDJ, Systèmes Droit, Condé-sur-Noireau, 198p

ZEMOR Pierre (2003), *Pour un meilleur débat public*, Presses de Sciences Po, La bibliothèque du citoyen, Mayenne, 135p

### **Juristes**

DEPORCQ Dominique, SCHMIDT Philippe (2002), Dossier d'experts, *La loi de démocratie de proximité, analyse et synthèse*, Lettre du cadre territorial, Voiron, 223p

MOZOL Patrick (2003), *La participation du public à la vie municipale*, PUAM, Aix-en-Provence, 666p

PIPARD Dominique, MAILLARD Alain (2003), *Urbanisme-Aménagement, pratique de la concertation*, Guides juridiques, Le Moniteur, Paris, 346p

### **Sociologues**

CORCUFF Philippe, *Les nouvelles sociologies*, Coll128, Nathan Université

DE SINGLY François (2003), *Les uns avec les autres. Quand l'individualisme crée du lien*. Armand Colin, Paris, 267p

SUE Roger (2003), *La société civile face au pouvoir*, Presses de Sciences Po, La bibliothèque du citoyen, Mayenne, 126p

SFEZ Lucien (1984), *La décision*, Que sais-je ?, PUF, Paris, 126p

### **Chercheurs en urbanisme, aménagement**

MERLIN Pierre, CHOAY Françoise (200), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, article « participation », PUF, Paris, 723p

NEVEU Catherine (sous la direction de) (1999), *Espace public et engagement politique, enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Logiques politiques, L'Harmattan, Paris, 307p

BACQUE Marie-hélène, SINTOMER Yves, L'espace public dans les quartiers populaires d'habitat social

BLONDIAUX Loïc, LEVÊQUE Sandrine, la politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XXème arrondissement de Paris

DUCHESNE Sophie, HAEGEL Florence, Individualisation et identification en situation de communication : la fonction symbolique des pronoms dans des entretiens recueillis aux « 4000 »

MAZET Pierre, Participation des habitants et politiques publiques délibératives : pour une approche critique de la démocratie locale

NEVEU Catherine, « Nous » illégitimes et « je » indicibles : tensions du collectif et de l'individuel dans des pratiques ses représentations de la citoyenneté à Roubaix

MARTOUZET Denis (2005), « la participation du public est-elle possible/efficace ? », proposition de communication au colloque « cultures et pratiques participatives : une perspective comparative », LAIOS-ASFP

ZEPF Marcus (sous la direction de) (2004), *Concertier, gouverner et concevoir les espaces publics urbains*, presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 175p

ASCHER François, « Multi-appartenance de l'individu »

- CHALAS Yves, « La pensée faible comme refondation de l'action publique »  
JOUVE B., « Gouverner la fragmentation ou les défis de la gouvernance métropolitaine »  
LINOSSIER R., JATON V., « Les récitants du projets urbain : territoires et temporalités »  
TOUSSAINT Jean-Yves, VAREILLES S., ZIMMERMANN M., « Le projet urbain : espaces publics et pratiques de concertation. L'exemple de Lyon »  
ZEPF Marcus, « Action publique, métropolisation et espaces publics- les enjeux du débat », « Action publique, métropolisation et espaces publics- Eléments d'un débat- Interrelation-système urbain »

### **Institutionnels**

- Conseil de l'Europe (2001), *La participation des citoyens à la vie publique au niveau local*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 37p  
DENES Michel, ROCHETTE Bernard, ROUX Alain, YAHJ Jean-Pierre (1973), *Participation des habitants à la conception et à la réalisation du cadre bâti : synthèse d'expériences*, ministère de l'aménagement, de l'équipement, du logement et du tourisme, service des affaires économiques et internationales, Paris, 290p  
GRAMBERGER Marc (2002), *Des citoyens partenaires, manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation à la formulation des politiques publiques*, Editions de l'OCDE, Paris, 126p  
KEDADOUCHE Zaïr (2003), *Rapport sur la participation des habitants dans les opérations de renouvellement urbain*, Inspection Générale des Affaires Sociales,

### **Philosophes**

- ELSTER Jon (1986), *Le laboureur et ses enfants ; Deux essais sur les limites de la rationalité*, Propositions, Les éditions de Minuit, Paris, 199p

### **Dictionnaires**

- MERLIN Pierre, CHOAY Françoise (2000) *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, Paris, 902p  
ROBERT Paul (1972), *Petit Robert*, Paris

### **Revues**

- Futuribles n° 213, octobre 1996, p3-16  
Futuribles n° 219, avril 1997, p5-23  
Futuribles n° 262, mars 2001, p63-72  
Futuribles n° 265, juin 2001, p41-50  
Futuribles n° 271, janvier 2002, p33-47  
Futuribles n° 273, mars 2002, p27-41  
Futuribles n° 283, février 2003, p65-70  
  
Territoires n°393, décembre 1998  
Territoires n° 400-401, novembre 1999  
Territoires n°421, octobre 2001  
Territoires n° 436, mars 2003

## Colloques, conférence

BLONDIAUX Loïc (2004), Démocratie délibérative et démocratie participative : une lecture critique dans Démocratie participative et gestion de proximité, La Découverte, Paris, Conférences de la chaire MCD, novembre 2004, 20p

Colloque « la participation des habitants », les rendez-vous Réso Villes, 2003, Vannes

Etats généraux de l'écologie politique, Alliance pour un monde responsable et solidaire, chantier « Renouveau du politique », Bruxelles 1998 :

MAHET Pierre, CEDIPRLP, « Grande Synthèse : la participation à l'échelle du projet urbain »

HARMS Hans, « De la nécessité d'une participation citoyenne », « Le modèle NIP », « la méthode du panel de citoyens »

ECOLO, « Conférences de citoyens et NIP en Belgique »

CALAME Matthieu, « Des conférences de citoyens »

BARNES Ian, « Les contraintes du discours technocratique »

MARIN Bernard, « L'épreuve de la discussion »

JEAN Yves (2005), « Evolution 1980-2004 de concepts d'aménagement qui font les politiques publiques », cours de master II Recherche « Villes et Territoires » de l'Université de Tours

## Rapports d'expériences

### Grande-Synthese

(2004), *Empreintes, paroles de l'Atelier de Travail Urbain de Grande-Synthese 1994-2001*, Arpenteurs, Regards d'habitants, ADELS-Territoires, 135p

(1997) MAHET Pierre, *Grande Synthèse : la participation à l'échelle du projet urbain*, Compte-rendu du colloque « habitat II, actes du colloque à Lyon, 4-6 décembre 1995, FNAU, 2p

### Malakoff

(2002) Fiche d'expérience GPV, *Nantes : associer les habitants au processus de définition du projet urbain*, Agnès Duteil, 5p

(2004) *Le nouveau Malakoff*, dossier de presse, 9p

La lettre à Lulu, article du 7 décembre 2004, *Impasse des citoyens. Piège à consultatifs*, basé sur (2004) Le Galic Mathias, *La démocratie participative. Le cas nantais*, éditions l'Harmattan, 222p