

GARDESSE Camille, ZETLAOUI-LEGER Jodelle, "Citizen participation, an essential lever for urban transformation in France ?", in Quintin Bradley, Sue Brownill eds, *Neighbourhood Planning and Localism: Power to the People ?* Policy Press, Bristol, UK, À paraître, en 2016

## **La participation citoyenne, levier incontournable de la transformation urbaine en France ?**

L'urbanisme et l'aménagement de l'espace ont toujours été en France, une affaire de politiques publiques et en premier lieu, une affaire d'État. Dès le XVIIIe siècle, l'organisation rationnelle de l'espace par la mise en place d'une administration territoriale et la réalisation d'un ensemble d'équipements d'infrastructures et de superstructures selon une logique centralisée ont constitué le fondement de la création de l'État-Nation, puis à partir de la fin du XVIIIe siècle, de la diffusion des valeurs de la République (Foucault, 1975). Le mouvement de décentralisation qui s'est opéré à partir de la fin du XXe siècle et la place cruciale prise par les agents privés (aménageurs, grands groupes de construction) dans la production architecturale et urbaine aujourd'hui, n'ont pas structurellement modifié cette donne. Les pouvoirs publics restent en responsabilité de l'orchestration de la transformation des territoires par les compétences qu'ils exercent dans la définition et la mise en application des documents d'urbanisme ainsi que dans l'organisation des procédures de déclaration d'utilité publique. Autorités nationales et locales interviennent conjointement, dans une relation qui reste très hiérarchisée. Cette logique continue de structurer fortement la gouvernance des opérations d'urbanisme malgré les mutations en cours dans la définition des "règles du jeu urbain" (Lefeuvre, Mélé, 2006). Parmi celles-ci, praticiens et chercheurs soulignent la recherche d'une plus grande coopération horizontale entre les acteurs, l'importance prise par les partenariats publics - privés dans le montage des opérations ainsi que la généralisation, au moins dans les textes réglementaires, d'un principe de participation des citoyens à l'aménagement du cadre de vie. On note ainsi une évolution certes encore balbutiante, mais pour autant notable, dans les représentations associées à la place des habitants dans les pratiques de projet. Sans pour autant remettre en question les fondements d'une démocratie avant tout représentative qui se manifeste dans la capacité ultime des élus à décider, on assiste à la mise en place de nouvelles formes d'organisations politiques intégrant la participation citoyenne pour guider l'action publique, en particulier dans le domaine de l'urbanisme.

La notion "d'intérêt collectif" telle que celle-ci s'est historiquement construite en France à travers le concept "d'intérêt général" se trouve interpellée. Or cette question du rapport à l'intérêt collectif est en grande partie à l'origine des différences majeures qui ont pu s'exprimer jusqu'à présent entre les approches anglo-saxonnes et françaises de la participation citoyenne dans le champ de l'urbain. Soulignons dès à présent que l'expression "intérêt général" est beaucoup plus générique voir impersonnelle que celle "d'intérêt collectif" qui paraît davantage incarnée par un ensemble d'individus ou de groupes. Elle repose sur une approche dite "substantialiste" issue de l'État jacobin à la Révolution française. La notion d'intérêt général s'est en effet imposée en France à partir du XVIIIe siècle pour remplacer celle de "bien commun" à laquelle était associée une connotation morale et religieuse. La légitimité de l'intervention étatique a, pendant les deux siècles qui ont suivi, intégralement reposé sur ce concept et sur le fait que les pouvoirs publics étaient les uniques agents légitimes à intervenir dans un certain nombre de champs d'activités. Or, cette approche du rôle de l'État se trouve de plus en plus contestée dans la construction de l'action publique, avec l'apparition de nouveaux modes de régulation, impliquant différents types d'acteurs dont ceux de la société civile porteurs de certaines formes de légitimité.

En France, la notion d'intérêt général renvoie à un contenu, stable et défini par l'État central, déconcentré, ou les collectivités territoriales. Les conceptions anglo-saxonnes de l'intérêt collectif s'appuient davantage sur le concept de "bien commun", qui par son étymologie même sous-tend des actions de négociation, de responsabilités partagées, d'interdépendance. Le bien commun se construit au travers de débats où s'expriment les différences de point de vue et d'intérêts (Bacqué, Gauthier, 2011). En France, l'intérêt général constitue une valeur dont les élus s'estiment être des dépositaires par le suffrage universel (Rosanvallon, 2008). Ses éléments constitutifs de l'État-nation français s'avèrent dès lors souvent implicites dans les projets urbains, car intrinsèquement liés aux idéaux de la République, même s'ils mériteraient recontextualisés dans chaque situation de projet.

De ce fait, une importante distance, sorte de clivage hiérarchique, s'est instaurée entre les élus et leurs administrés, tout comme elle s'est établie entre les experts de l'aménagement au service des responsables politiques et les habitants. Elle est venue renforcer les effets d'une représentation "positiviste" de la construction des savoirs scientifiques et techniques, également héritée de la pensée des Lumières, qui s'est diffusée dans le monde entier et dans différentes disciplines dont celles de l'aménagement urbain, mais qui a pu se trouver modulée par les histoires nationales (Allemendinger, 2002). En France, les élus et les habitants ont été pendant longtemps assignés à des fonctions très distinctes dans la production du cadre de vie, excluant de fait la reconnaissance d'une capacité politique et technique des "citoyens ordinaires" à pouvoir agir sur celui-ci. Plus encore, ils ne semblaient pas partager le même destin au sein de leur territoire d'appartenance. Cette culture élitiste de l'exercice du pouvoir a contribué à alimenter une certaine défiance entre ces différents acteurs, qui s'est trouvée au coeur des enjeux politique portés par la participation citoyenne ces dernières années.

Un autre principe ancré dans la culture politique française permet de mieux comprendre à la fois le rapport des élus et des techniciens à la participation citoyenne, et la façon d'envisager au plan local, à l'échelle du quartier et de ses forces vives, la démocratisation de l'action publique. Il s'affirme dans une approche de la citoyenneté basée sur l'égalité des droits et des devoirs de chacun face à la République qui interdirait la reconnaissance de l'idée de "communauté", susceptible d'associer un espace géographique à une minorité ethnique et religieuse. La conjugaison de ces deux principes a conduit à des différences significatives entre la France d'une part et les pays anglo-saxons d'autre part, où l'approche "communautaire" et les pratiques d'*empowerment* ont structuré au cours des quarante dernières années, les politiques sociales et urbaines, en particulier dans les quartiers populaires (Bacqué, 2005). Pourtant, depuis la fin des années 2000, les concepts de "bien commun" et de "capacitation citoyenne" (francisation du terme anglo-saxon *empowerment*) sont de plus en plus présents en France dans le vocabulaire de l'aménagement urbain : importés par des acteurs associatifs des quartiers socialement défavorisés, des militants de la participation citoyenne et des chercheurs engagés intéressés par les expériences internationales, ils sont peu à peu repris par un certain nombre d'élus et de professionnels de l'aménagement et de la construction. Que traduisent ces évolutions sémantiques de la façon d'envisager la fabrique de l'urbain en France ? Comment s'expriment et opèrent ces intentions dans la définition et la mise en oeuvre des projets urbains ? Quelles tentatives d'expérimentations de méthodes ou d'outils issus des pays anglo-saxons ont-elles été menées ? Quelles difficultés se posent dans l'élargissement et l'intensification de la participation citoyenne aujourd'hui ? Telles sont les questions auxquelles s'intéressera cette contribution.

Ce chapitre abordera la période contemporaine en la replaçant dans une dynamique plus globale d'évolution concernant la place des habitants dans l'aménagement urbain en France. On fera à cette occasion l'hypothèse que l'histoire de la participation citoyenne française depuis les années 60 peut être appréhendée à travers trois temps forts correspondant à des

changements significatifs dans les attitudes des pouvoirs publics et des organisations citoyennes impliquées, vis-à-vis des objectifs et des méthodes assignés à cette pratique.

## **Partie 1 - Des "Luttes urbaines" aux tentatives de contrôle de la participation habitante par les autorités publiques**

### **L'encadrement réglementaire de la participation citoyenne : la "concertation" plutôt que la "participation"**

Comme dans de nombreux pays à travers le monde à cette période, l'irruption des habitants dans l'aménagement de l'espace en France intervient au cours des années 60 sous la forme de mouvements de contestations locaux face à un modèle de planification rationnel global guidé par les principes de la Charte d'Athènes et par des objectifs économiques productivistes.

L'ampleur et l'urgence des problèmes de logements et d'équipements à régler dans un contexte de Reconstruction d'après-guerre et de croissance urbaine accélérée, associées à la préoccupation toujours importante d'un traitement égalitaire du territoire, encouragent des modes de planification particulièrement centralisés, l'élaboration de grilles de programmation normatives ainsi que l'uniformisation des solutions constructives. Cette logique de développement dans laquelle s'allie l'appareil d'État, les aménageurs, les promoteurs et les architectes, tend à nier les spécificités locales, l'histoire des lieux et les différentes formes d'appropriation de l'espace existantes (Lefèbvre, 1966). Qualifiés au début des années 70 de "*luttes urbaines*" par les sociologues marxistes (Castells, 1973), les mouvements qui s'érigent contre ces modes de fabrication urbaine sont essentiellement portés en France par des individus appartenant aux couches moyennes, intervenant soit au sein de groupes à caractère révolutionnaire se constituant de façon sporadique, soit dans le cadre d'associations plus structurées, qui sans être directement affiliées à des partis politiques, s'inscrivent dans une tradition du militantisme de gauche via les mouvements de l'Éducation populaire ou ceux de la gauche chrétienne.

Ces "*luttes urbaines*" et autres expériences participatives engagées dans l'élan de mai 68, s'essoufflent et se font rares à partir des années 80, sous les effets de plusieurs phénomènes : le départ des couches moyennes des quartiers où ces mouvements s'étaient développés ; la "*notabilisation*" de certaines associations dont les membres les plus moteurs sont "*aspirés*" par la sphère politique, la progressive mise en place d'un encadrement juridique et institutionnel de la participation habitante qui canalise celle-ci dans des instances aux pouvoirs limités. On assiste ainsi à un glissement : de mouvements revendicatifs "*ascendants*", la participation des habitants s'inscrit dans une logique plus "*descendante*" où l'État tente de l'organiser voire de la "*normaliser*" dans des cadres d'actions à travers la médiation associative et par la réglementation, non sans ambiguïtés. Une législation incitative se développe dans les différents domaines de l'aménagement. Elle préconise voire prescrit d'associer les citoyens, en amont et tout au long de l'élaboration des projets qui concernent leur cadre de vie. La création d'instances de démocratie locale, de structures de médiation entre acteurs institutionnels et membres de la société civile (conseils de consultation locale, conseils de quartier, conseils de développement...) sont encouragées ou rendues obligatoires selon la taille des villes. Alors que le terme consacré pour évoquer l'implication des habitants dans l'action publique reste dans la plupart des pays celui de participation, on constate à cette occasion que celui de "*concertation*" s'impose en France.

De fait, le terme de participation a été introduit dans les années 60 dans le champ de l'urbanisme comme dans d'autres secteurs de l'action publique au plan international à la suite de mobilisations d'habitants ou de salariés d'entreprises contestant des formes jugées autoritaires d'exercice du pouvoir politique et économique. Réutilisé dans un premier temps par des administrations centrales, il prend un caractère polémique voire tabou en France au cours de la décennie qui suit. Il est d'une part décrié par les sympathisants d'extrême gauche l'associant quel que soit son domaine d'application à une tentative de manipulation des "dominants" sur les "dominés". Ses effets sont d'autre part redoutés par la majorité des élites politiques nationales et locales qui craignent l'émergence de dangereux contre-pouvoirs susceptibles de remettre en question leur autorité et de raviver des conflits sociaux. Sans être en mesure d'en dénoncer les principes radicalement, ce qui serait contraire à la Constitution française, les élus locaux plaident pour un encadrement institutionnel de l'implication des habitants.

Outre le fait que cette participation citoyenne est d'emblée envisagée de manière très générique et non pas avec un sens fort de partage du pouvoir comme l'envisage Sherry Arnstein dans sa fameuse échelle en 1969, on note que le terme de "concertation" qui n'a pas de traduction directe en Anglais lui est préféré par les pouvoirs publics dans les textes réglementaires de l'urbanisme à partir des années 80. Or la notion de concertation revêt une connotation institutionnelle. Instaurée dans le cadre d'une planification économique "*à la française*", la concertation consacre à partir des années 50 un système de travail entre les représentants de l'État et des "forces vives" de la nation (acteurs politico-administratifs et économiques) pour fixer des objectifs de croissance par secteurs d'activités, qui se déclinent ensuite dans une politique d'aménagement du territoire. À partir du milieu des années 70, ce terme se substitue à celui de participation dans le vocabulaire des élus et des cadres techniques et administratifs de l'aménageur, pour évoquer également les échanges à développer avec les habitants et surtout les associations. Ce phénomène n'est pas anodin ; il exprime une préoccupation d'organisation et de maîtrise par une autorité publique compétente des modalités de dialogue avec d'autres acteurs ainsi qu'un souci de s'adresser avant tout à des corps intermédiaires. Il traduit une culture politico-administrative française basée sur une vision descendante de la construction de l'action publique. Or si la concertation dans le vocabulaire de la planification économique a pu revêtir initialement un sens fort de négociations entre des parties prenantes pour rechercher un accord, ce n'est plus le cas lorsqu'il s'agit d'y associer des habitants. Ainsi assiste-t-on à un processus de désubstantification de cette notion aussi bien dans les textes réglementaires de l'urbanisme que dans les pratiques observables. Le Conseil d'État estime en 1992 par référence à l'article L 300-2 du code de l'urbanisme, que le niveau minimal et donc acceptable d'une "concertation" peut être une information sur le projet et le recueil des observations du public.

### **Des expériences participatives limitées ou qui peinent à se diffuser**

Bien que le contexte politique et législatif semble favorable au développement de la participation des habitants en urbanisme, le contenu réel du droit à l'information et à la participation reste obscur (Blondiaux, 2006), sans réflexion sur les moyens de sa mise en œuvre et sur ses objectifs concrets.

Eu égard aux obligations légales qui leur sont faites, les maîtres d'ouvrage publics n'hésitent plus à partir des années 90, à mettre en avant le caractère "concerté" de leurs opérations, mais on remarque d'une part, que les démarches effectivement mises en œuvre dépassent rarement le stade consultatif et d'autre part, que les aspects sur lesquels des habitants sont les plus impliqués restent assez secondaires par rapport aux principaux enjeux des projets.

Les travaux menés sur le fonctionnement des conseils de quartier durant les dix premières années de leur fonctionnement montrent que ces structures n'interviennent souvent que marginalement dans la définition des politiques urbaines et des actions qui les déclinent. Dans le contexte de la Politique de la Ville, les rapports successifs du Comité d'évaluation des opérations de rénovation urbaine ou ceux réalisés à la demande de l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine par certains experts entre 2003 et 2013, montrent que les habitants n'ont généralement pas été associés à l'élaboration des schémas d'aménagement urbains, des programmes de logements et d'équipements, des espaces urbains structurants, ni à leur conception.

Quel que soit le contexte politique ou le cadre réglementaire qui s'applique, les dispositifs participatifs sont rarement prévus dans les phases les plus amont des projets urbains, c'est-à-dire quand l'univers des possibles est encore très ouvert. La crainte de se présenter devant des habitants sans être assurés de la faisabilité financière ou technique d'un projet, ou sans avoir de solutions à proposer sont des motifs avancés de façon récurrente par les élus pour dire qu'ils préfèrent ne pas impliquer la population aux moments du diagnostic ou du programme. Les modalités de conduite et d'élaboration des projets d'aménagement contribuent aussi à expliquer les réticences exprimées à propos d'une implication précoce des habitants dans ces procès. Habités à consigner des besoins et à formuler des prescriptions, beaucoup de techniciens redoutent de se trouver confrontés à des listes de demandes impossibles satisfaire, et préfèrent rencontrer les habitants avec des éléments de projets déjà bien avancés. Par ailleurs, le degré d'inclusion recherchée est rarement important. S'ils disent regretter le peu d'intérêt de certaines catégories de population pour l'urbanisme et expliquer ainsi par une sorte de fatalisme, la faible diversité des groupes constitués, on constate aussi que les maîtres d'ouvrage se contentent souvent d'avoir pour interlocuteurs les représentants des associations les plus concernées – de riverains selon eux –, les plus bruyantes et les plus susceptibles de freiner l'avancement du projet, dans l'espoir de mieux les contrôler. Enfin, la concertation ou participation citoyenne est perçue comme un risque politique en raison de la transparence et de la nécessité d'argumentation qu'elle exige (Dimeglio, Zetlaoui-Léger, 2007 ; Gardesse 2011). Ainsi, les populations les plus jeunes, les individus issus des couches sociales défavorisées ou de l'immigration récente, les actifs, restent peu représentés dans ces groupes (Carrel, 2013). Si "concertation citoyenne" il peut parfois y avoir, elle reste en définitive très fermée.

Des démarches plus ambitieuses sont pourtant expérimentées au cours de cette période. Les unes portant sur la réhabilitation d'immeubles de logements dans des quartiers socialement défavorisés impliquent conjointement des chercheurs en sciences sociales et des architectes. Elles sont soutenues financièrement par des administrations centrales et des bailleurs sociaux. Elles visent la mise au point de nouvelles démarches de programmation-conception impliquant davantage les habitants pour améliorer la qualité d'usages des logements, leur appropriation et plus généralement les relations entre les locataires et les bailleurs sociaux. Une administration centrale chargée du pilotage de cette initiative met ainsi au point avec l'aide de chercheurs-praticiens, une méthode, dite de "*programmation générative*", basée sur un travail collaboratif itératif et continu entre instances politiques, techniques et issues de la société civile. Malgré l'intérêt des résultats obtenus, ils peinent à se diffuser et à être valorisés en dehors d'un cadre expérimental. Les évaluations de ces expériences soulignent la difficulté à impliquer, dans ce type de démarche, des maîtres d'ouvrage ou des maîtres d'œuvre réticents à changer leurs habitudes de travail. Les professionnels de l'architecture se montrent particulièrement réticents à soutenir une telle méthode collaborative ; beaucoup la considèrent inacceptable car elle placerait l'habitant sur un pied d'égalité avec l'architecte et pourrait dangereusement conduire à substituer le citoyen ordinaire au professionnel (Zetlaoui-Léger, 2015). La méthode est toutefois adaptée à la

réalisation d'équipements publics puis à des projets d'aménagement urbains à l'échelle de quartiers par une poignée de chercheurs collaborant avec des architectes praticiens (Dimeglio 2001; Daniel-Lacombe Zetlaoui-Léger 2013). Par ailleurs, quelques tentatives d'expérimentations de démarches de *Community Planning* en France rencontrent elles aussi des difficultés d'appropriation et de diffusion. Malgré les résultats probants qu'apportent ces expériences pionnières, le management des projets évolue peu en matière de participation habitante jusqu'au milieu des années 2000, faute d'une volonté politique partagée par les élus nationaux et locaux, sur son intérêt et sa nécessité, mais aussi en raison de la rareté des professionnels de l'aménagement et de la construction formés à ce type de pratique.

### **Différents obstacles à la participation citoyenne**

À la charnière des années 90 et 2000, l'agence d'urbanisme anglaise *John Thomson and Partners* cherche à développer la méthode du *Community Planning* en Europe, après l'avoir importée des États-Unis<sup>1</sup>. Elle l'expérimente ainsi en France, à Aubergenville. Vanves, Paris, Aulnoye-Aymeries et Nancy.

Éléonore Hauptmann, une urbaniste française qui collabore avec l'agence londonienne et contribue à la diffusion de la démarche en France, témoigne du vif intérêt suscité par ces expériences auxquelles elle a participé<sup>2</sup>. "Les habitants avaient le sentiment d'être "considérés, de faire l'objet d'une attention, d'être engagés dans un véritable travail (...) Ils étaient pas mis devant le fait accompli, face à des images de projets déjà largement prédéfinis". Si certains élus et techniciens sont séduits voire convaincus par les apports de la démarche, d'autres sont plus sceptiques car en fait bousculés dans leurs pratiques et les représentations qu'ils associent à leur métier. E. Hauptmann se souvient des inquiétudes exprimées par des professionnels, architectes, urbanistes, ou techniciens, face à la façon de travailler de l'équipe anglaise. La méthode pose par ailleurs des exigences organisationnelles pour la municipalité-commanditaire ; elle nécessite par exemple une collaboration étroite dans la durée entre les élus, les différents services administratifs et techniques, ce qui est peu dans l'habitude des collectivités locales. Ainsi, malgré la qualité des résultats obtenus au cours de ces expériences, les mesures engagées pour les pérenniser, elles ont alors dû mal à être reconduites et démultipliées. Éléonore Hauptmann y voit rétrospectivement plusieurs raisons : "il n'était pas fréquent que les collectivités investissent beaucoup dans les études urbaines amont, il l'était encore moins pour un processus participatif d'envergure". Elle évoque également la longueur des temps de décision en France, liées à la nouveauté de la démarche et à complexité des circuits administratifs. "En France il faut 8, 9, 10 mois pour faire une étape, pour 5 à 6 mois ailleurs".

La mobilisation citoyenne serait en outre difficile à susciter. La question de l'ampleur et de la représentativité de la participation habitante est en effet un problème aigu en France, souvent mis en exergue pour en délégitimer les résultats. Ce problème est d'autant plus difficile à résoudre par le rejet de toute forme de communautarisme : si dans les pays anglo-saxons, les techniques associées au *Community planning* sont fondées sur l'identification de groupes d'intérêt (âge, métiers, culture, loisirs,...) ou même de communautés de vie (éthniques, religieuses,...) -, et sur l'implication de leurs "leaders" pour construire collectivement un

---

<sup>1</sup> La méthode que développe l'agence repose notamment sur l'organisation d'ateliers urbains sous la forme d'événementiels d'un ou plusieurs jours lors desquels habitants, élus, techniciens, investisseurs économiques... partagent problèmes, idées, solutions. L'équipe d'urbanistes définit ensuite sur cette base une "vision" urbanistique du devenir possible du quartier, et des propositions d'actions dont peuvent se saisir les acteurs locaux (Wates, 1996).

<sup>2</sup> Interview réalisée le 27 février 2014.

projet, de telles pratiques sont moins envisageables en France ou aucun droit particulier ne peut être reconnu à de tels groupes sociaux. De ce fait, il reste toujours complexe d'impliquer les populations qui ne participent pas à la vie associative. De plus, l'institutionnalisation excessive de la participation citoyenne aurait eu tendance à essouffler voire à discréditer celle-ci. L'instauration en 2002 des Conseils de quartier pour les communes de plus de 80 000 habitants certes utiles mais aux capacités d'action limitées, aurait contribué à réduire les ambitions dans ce domaine. Les collectivités locales ont eu tendance à concentrer leur attention sur le montage et le fonctionnement de ces structures pendant dix ans, délaissant d'autres formes plus originales à définir selon les situations.

Enfin, les règles de l'ingénierie publique et le code des marchés publics reflètent une importante division technique du travail entre les acteurs de l'aménagement et de la construction qui s'est instaurée depuis les années 70, se traduisant notamment par une approche séquentielle des projets<sup>3</sup>. Ce double phénomène a favorisé une fragmentation des temps et des arènes où le projet se fabrique et donc où les citoyens peuvent être amenés à intervenir, rendant difficile l'organisation de forums hybrides mêlant spécialistes et citoyens ordinaires. Il a aussi conduit à ce que les architectes français soient peu habitués à intervenir dans les phases amont des opérations c'est-à-dire, à travailler sur un diagnostic partagé et à construire des idées de programmation et de conception avec des habitants. Ils y ont par conséquent été peu formés par leurs pairs, enseignants dans les écoles d'architecture. Enfin, la petite taille de la très grande majorité des agences d'architecture (moins de 2 salariés dans les trois-quarts des cas) les a également peu préparés à un travail interdisciplinaire collaboratif, indispensable à l'organisation de manifestations telles que des *planning events* par exemple.

## **Partie 2 - Les années 2000 : vers une reconsidération de la place des habitants dans l'aménagement urbain ?**

Les développements qui précèdent confortent l'image "procédurale", au sens technico-administratif du terme, de la démocratie française. Ils montrent aussi que la préoccupation croissante des pouvoirs publics d'affirmer par la loi la nécessité d'impliquer les habitants dans la production du cadre de vie a davantage résulté de la perception d'un certain nombre de risques pour un système démocratique fondamentalement représentatif plutôt que de velléités de changements politiques plus profonds dans les prises de décision. Ces injonctions apparaissent dans un premier temps comme les conséquences d'un certain nombre de concessions faites au citoyen pour qu'il puisse s'exprimer, et non comme de véritables convictions liées à un nécessaire renouvellement de l'exercice du pouvoir ou à la portée de la participation citoyenne sur la qualité des décisions.

Pour autant, dans les administrations françaises, une prise de conscience que la conflictualité croissante entourant la préparation des projets complexifie les processus décisionnels, émerge progressivement ; la mise en discussion publique des grandes opérations d'infrastructures puis d'aménagement urbain se présente comme un "impératif de l'action publique" (Bacqué, Gauthier, 2011). La régulation centralisée n'apparaît plus ni pertinente politiquement, ni performante socialement, ce qui conduit à ouvrir quelque peu les processus décisionnels aux habitants.

L'institutionnalisation de la participation habitante en urbanisme qui s'opère dans le dernier quart du XXe siècle peut être envisagée comme une réponse à ce que Pierre Müller appelle la "*crise du modèle français des politiques publiques*" (Müller, 1992), autrement dit la faillite

---

<sup>3</sup> Cette rupture séquentielle s'opère en particulier entre la phase de programmation et de formalisation spatiale qui constitue le moment où sont organisés les concours en France.

opératoire d'un certain nombre de principes, d'instruments et de référentiels jusque là privilégiés. Elle intervient également à partir de la fin des années 90 comme une reconnaissance des limites des modalités traditionnelles du pouvoir d'expertise, en particulier dans le domaine de la maîtrise des risques sanitaires qu'ont mis en exergue en France, les affaires de la "vache folle", les controverses sur le recours aux OGM (Organismes Génétiquement Modifiés) ou encore le traitement de la maladie du SIDA. De plus, si l'État français se met à légiférer en faveur d'une plus grande implication des habitants dans les décisions qui concernent son cadre de vie, c'est aussi sous la pression de logiques s'imposant en quelque sorte "de l'extérieur", et en particulier du partage de préoccupations liés au "développement soutenable" dans la communauté internationale, annoncé par la Conférence internationale de Rio sur l'Environnement et le Développement en 1992.

### **Une rhétorique de la pédagogie qui évolue au prisme de l'innovation environnementale**

Le développement durable en ce qu'il met en jeu une vision globale, holistique des problèmes en jeu à un niveau local (Berke, 2002), mais aussi pose la question des interdépendances entre acteurs de la fabrication des espaces et leurs destinataires, renouvelle actuellement en France les enjeux associés à la participation et la façon d'envisager l'organisation des projets, en particulier à l'échelle de quartiers.

Sur fond de décentralisation, le quartier a constitué à partir des années 90 un objet privilégié pour penser le renouveau de la démocratie locale en France. Face à la crise sociale des banlieues, la Politique de la Ville s'est notamment élaborée en insistant sur l'importance du quartier comme cadre de vie pour construire un ancrage territorial de la citoyenneté (Bacqué, Sintomer, 2001). Depuis le milieu des années 2000, il représente également pour les pouvoirs publics une échelle et un "levier" pertinents pour l'expérimentation et la diffusion d'un urbanisme durable.<sup>4</sup> Les premiers projets d'écoquartiers ont ainsi posé avec une acuité toute particulière la question de la conduite et de la réception du changement dans les modes de vie et les modes d'habiter quotidiens.

L'essor des problématiques environnementales globales - comme le changement climatique ou la préservation de la biodiversité – mobilisées dans la mise en œuvre du développement durable, s'est accompagné d'un discours sur la nécessité d'évolution des comportements des habitants. Mais contrairement à ce qu'on avait pu observer dans la période de modernisation urbaine des années 50 à 70, les opérateurs des projets urbains cherchent davantage à accompagner les habitants dans ces transformations. Ainsi, les démarches d'information et de communication en direction des habitants se sont multipliées à l'occasion des premiers projets d'écoquartiers. Ils constituent encore les modes "participatifs" les plus fréquemment mobilisés par les maîtres d'ouvrage, avec le plus souvent pour principal objectif de faire en sorte que les pratiques de vie quotidienne des citoyens se conforment bien aux dispositifs constructifs normalisés conçus par des techniciens pour un éco-habitant-type idéalisé (Renauld, 2014). Il s'agit de mieux informer et expliquer pour induire des conduites adaptées à des usages et modes de vie vertueux tels que définis par des experts. Le principe "d'appropriation du projet", devenu une véritable litanie de l'urbanisme durable, a d'abord surtout été assimilé à un principe "d'adhésion" supposant pour les élus et les techniciens de savoir "faire de la pédagogie", du bien fondé du projet et des nouveaux modes d'habiter à adopter (Zetlaoui et al, 2013). Cependant, les projets d'écoquartiers ont aussi été l'occasion pour près d'un quart des collectivités d'engager des démarches participatives plus ambitieuses,

---

<sup>4</sup>À travers l'incitation réglementaire faite aux collectivités locales de s'engager dans des projets « d'écoquartiers » à la suite du Grenelle de l'Environnement organisé en 2007.



tendant vers une co-élaboration du projet dans son ensemble, ou de certaines opérations. Ces cas de figure se sont présentés lorsque les maîtres d'ouvrage urbains, et en particulier les élus, ont étroitement associé aux enjeux environnementaux, des préoccupations socio-économiques voire politiques, de démocratisation de l'action publique faisant de l'habitant un citoyen actif. On constate en effet que la poursuite de telles préoccupations, tout comme les registres d'interventions des habitants mobilisés qui s'expriment sur leurs pratiques des espaces urbains et en terme de qualité de vie attendue, nécessitent un dépassement des logiques sectorielles d'intervention, l'articulation entre différentes échelles spatiales et temporelles du projet urbain. Elle suppose une approche transversale des problèmes à traiter et des solutions à mettre en oeuvre, et plus globalement une transformation significative des ingénieries des projets. Elle conduit notamment à envisager l'implication des habitants non plus selon des dispositifs ponctuels et-ou dissociés des principales instances de fabrication des contenus programmatiques et conceptuels, et de prise de décision, mais dans une logique intégratrice opérant tout au long des processus de projet, et même au-delà, lors de la mise en service des aménagements. (Zetlaoui-Léger, Fenker, Gardesse, 2015)

### **Des codes culturels politiques et professionnels mis en tension**

Les changements qui se sont opérés depuis le début des années 2000 à la Mairie de Paris, dans la façon d'envisager la conduite de certains projets urbains, nous paraissent particulièrement significatifs à la fois des changements en cours et des inerties dans les pratiques et les représentations de l'action publique qui peuvent encore freiner les dynamiques de participation citoyenne en France.

Des opérations telles que l'aménagement des secteurs Paris Rive Gauche (Paris 13<sup>e</sup>) et Pajol (Paris 18<sup>e</sup>) à partir du milieu des années 90, ou la rénovation du forum et du jardin du quartier des Halles à partir de 2002, en témoignent particulièrement bien. Leur montage et leur conduite révèlent chez les acteurs politiques et techniques locaux des évolutions de leurs attitudes vis-à-vis de la "concertation" citoyenne, dans leur manière de l'envisager et de la mettre en oeuvre. Ces changements ne sont pas seulement le résultat d'une volonté de rupture avec le mode de gouvernance de leurs prédécesseurs exprimée par le maire de Paris lors de sa campagne électorale de 2001. Ils sont aussi suscités ou amplifiés par l'implication de groupes d'habitants, organisés en collectifs ou en associations, qui se sont saisis des dispositifs réglementaires de concertation pour faire connaître leurs propres réflexions à ce sujet. Si leurs mobilisations ont eu au départ une dimension contestataire pour protester contre un déficit d'information sur les intentions de la Ville pour ces opérations et le fait que les habitants ne soient pas significativement associés à l'élaboration de ces projets, elles se sont accompagnées de propositions, concernant à la fois leur attentes concernant l'avenir de leur quartier mais aussi la manière de mener une démarche qui serait "véritablement concertée".

Ces expériences ont ainsi eu une fonction pédagogique et réflexive pour les élus et les professionnels concernés (Schön, 1983). Des logiques d'apprentissage se sont enclenchées, amenant les acteurs de ces projets à faire évoluer leurs pratiques au cours de ces opérations et pour d'autres actions. Certains élus et techniciens se sont mis à reconnaître la nécessité d'une acculturation collective à la participation citoyenne. Ils ont ainsi cessé de se cantonner à développer un discours sur la nécessité de former des habitants à l'exercice de la citoyenneté, aux codes professionnels de l'architecture ou aux cadres réglementaires de l'urbanisme, comme préalables indispensables – et souvent considérés comme impossibles – à l'organisation de démarches de projets urbains participative. La mairie de Paris propose à présent, comme dans d'autres villes en France (Bordeaux, Strasbourg) des formations et des guides pour sensibiliser leurs représentants politiques, techniques et administratifs à cette

question et les accompagner dans leurs pratiques. Plusieurs services ont l'obligation d'intégrer la participation des habitants à la conduite de leurs actions. Ces démarches peuvent donner lieu à des missions spécifiques confiées à des professionnels extérieurs. Au début des années 2000 et du premier mandat du maire de Paris Bertrand Delanoë, on pouvait constater que ces prestations étaient attribuées à des agences de communication. Or, comme ce fut le cas pour l'opération du quartier des Halles, au cours même de l'opération, la mairie semble de plus en plus avoir recours à des professionnels de la participation associés ou intégrés à des équipes d'urbanistes (Gardesse, 2013). L'implication des habitants n'est plus systématiquement perçue comme une démarche visant à faire adhérer à un projet souhaité par les élus, à expliquer le bien fondé des intentions des élus dans le cadre d'actions d'information et de communication, mais bien comme une dimension indispensable à la fabrication même du projet urbain.

Il reste pour le moment difficile d'évoquer un "basculement", une transformation radicale des pratiques de projet et de la gestion des affaires publiques au niveau local, car ces changements s'inscrivent dans un processus dialectique qui met en jeu l'influence marquante de "codes culturels" hérités. Ces codes culturels limitent l'évolution des pratiques des chefs de projet municipaux ou tout du moins, la rendent laborieuse en premier lieu à deux égards. Tout d'abord, l'organisation de démarches participatives suppose une transformation des processus de projet, c'est-à-dire, une modification de pratiques généralement "routinisées" pour en adopter de nouvelles ; ces changements sont appréhendés par les chefs de projet comme allant susciter un "surcroît de travail". Cette évolution peut également être envisagée comme incertaine et peu réaliste en raison de d'aspects plus structurels, renvoyant à des dimensions organisationnelles propres aux contextes locaux. Les positionnements des acteurs en charge des opérations urbaines vis-à-vis de la participation citoyenne s'inscrivent plus largement dans une forte "typification des rôles" (Berger, Luckmann, 1986). Ils reflètent la prégnance dans la construction des décisions publiques, d'un modèle de double délégation des pouvoirs basé, dans le domaine de l'aménagement urbain, sur la reconnaissance du paradigme de la démocratie représentative comme seul système politique légitime, sur la survalorisation de la raison technique et sur la figure du concepteur-architecte comme unique auteur-créateur. Ces postures renvoient à ce que nous appelons "des codes culturels" (Gardesse, 2011) qui structurent les représentations et les pratiques des acteurs institutionnels français<sup>5</sup>, et qui correspondent à des dispositions incorporées, sortes "d'habitus" qui jouent un rôle déterminant dans la définition de l'action publique territorialisée.

Le rôle joué par ces codes culturels est particulièrement perceptible chez les élus nationaux en charge de définir les nouveaux principes de la Politique de la Ville pour les zones urbaines socio-économiquement défavorisées. Prenant acte du dévoiement de la notion de concertation au fil des années, les parlementaires se sont ralliés à celle de co-construction dans la loi sur la Cohésion urbaine et la Ville de février 2014. Mais sa portée s'est trouvée relativisée en étant directement associée à la création de nouveaux dispositifs institutionnels : la création de "conseils citoyens" et à la mise en place d'une "maison du projet" pour chaque projet de renouvellement urbain. Ces dispositifs de concertation et d'élaboration des politiques publiques ouverts aux habitants, aux associations et aux acteurs locaux apparaissent ainsi comme les deux piliers d'une rénovation des pratiques démocratiques dans les quartiers prioritaires de la Politique de la Ville.

Cette mesure s'inscrit dans le prolongement d'un rapport réalisé par une universitaire, Marie-Hélène Bacqué et un leader associatif, Mohammed Mechmache en 2013, à la demande du Ministre de la Ville, qui rendait compte des limites des démarches participatives engagées

---

<sup>5</sup> Nous appréhendons ici la notion de « culture » en tant que modèle structurant des actions, organisé d'une part en fonction de valeurs politiques et sociales contextualisées et d'autre part, dans le champ du projet urbain, à partir de normes qui permettent aux acteurs de se reconnaître et d'être reconnus comme en faisant partie.

jusqu'à présent dans les quartiers défavorisés, tout en soulignant les enjeux majeurs pour la société française. Le sous-titre du Rapport "*Ça ne se fera plus sans nous*" illustre les attentes des populations à l'égard de cette question. Or le Parlement français a continué de montrer une grande frilosité vis-à-vis des principales recommandations de ce rapport, comme le soutien financier à apporter à des initiatives habitantes ou à la demande de contre-expertises de projets pour garantir leur indépendance. Une des craintes suscitées par les propositions de ce rapport, a été de nouveau celle de l'émergence contre-pouvoirs potentiels fondés sur des bases ethniques et-ou religieuses.

Présenté comme un outil "souple" qui doit s'adapter dans ses modalités d'organisation et de fonctionnement aux situations locales, le Conseil citoyen fait irruption dans un contexte institutionnel qui comporte déjà une pluralité de dispositifs réglementaires liés à la participation citoyenne créés dans le cadre de la Politique de la Ville, du code de l'urbanisme et du code de l'Environnement. Sa promulgation relève de choix politiques et stratégiques qui doivent aussi répondre à des exigences de cohérence et d'efficacité, notamment en termes de répartition des compétences, de lisibilité des périmètres de réflexion et d'action, de capacité de mobilisation des citoyens. Or cette offre supplémentaire rencontre à nouveau la question des modalités de sélection des habitants impliqués et/ou de leurs "représentants". Par ailleurs, les auteurs du rapport avaient avancé la question du Droit de vote aux habitants de nationalité non européenne comme un préalable à la démocratisation de l'action publique dans les quartiers populaires, relayant ainsi une promesse du candidat François Hollande lors de la campagne présidentielle de 2012. Mais le gouvernement s'y refuse toujours, au prétexte que cette mesure nécessiterait d'obtenir une majorité des deux tiers des deux chambres du Parlement ce qui serait pour le moment impossible. Il s'est ainsi implicitement opposé à engager un débat public sur le sujet, cette position illustrant une fois de plus la faible croyance des élus dans les vertus de processus délibératifs, articulant niveaux locaux et nationaux, associant responsables politiques et citoyens ordinaires.

### **Une régénération de l'action politique par les engagements citoyens ?**

Cette approche par les codes culturels des acteurs du champ urbain eu égard à leur fonction générale dans la construction de la décision, ne doit pas conduire à négliger le rôle déterminant d'autres facteurs liés aux trajectoires et aux expériences personnelles, ainsi qu'aux histoires politiques locales. Il est à ce titre essentiel de veiller à ne pas "figer" les figures d'acteurs.

Si l'entrée de l'habitant dans "l'arène" du projet urbain peut être perçue comme un risque de fragilisation de la légitimité des acteurs institutionnels et les conduire, par réaction défensive, à mobiliser ces codes culturels, elle contribue actuellement à bousculer ces mêmes repères. Ces doubles mouvements d'ouverture à la participation habitante et de réflexes "existentiels" dans lesquels sont pris les élus et les techniciens dans la conduite de leur action, les placent actuellement dans un "moment de tension". Il nous semble que cette mise en tension n'arrive actuellement à être dépassée et à se résoudre qu'à travers, en premier lieu, un renouvellement des personnels politiques et techniques, comme le montre l'analyse des expériences participatives les plus ambitieuses menées ces dernières années en France. Le rythme de ces évolutions et leur accélération dans certaines collectivités aujourd'hui, dépendent des cultures démocratiques locales qui se sont constituées à travers différentes expériences capitalisées dans la durée. Ces cultures peuvent s'exprimer par la nature des relations qui se sont tissées au cours des dernières années, voire décennies, entre les élus et la société civile locale. Les expériences de débat public ou les formes de collaboration voire de porosité qui se sont développées entre les milieux politiques et associatifs dans un temps long, transcendant les

jeux d'alternance des majorités municipales, sont propices à assigner un objectif politique à la participation, pour considérer les habitants non pas seulement comme des usagers d'un territoire, mais comme des citoyens ayant le droit de s'exprimer, d'être force de propositions concernant un projet qui concerne leur cadre de vie

Ce phénomène est saillant dans des villes comme Strasbourg ou Grenoble. À Strasbourg, lors du renouvellement de l'équipe municipale en 2008, l'engagement conjoint des élus et des associations dans le projet d'écoquartier Danube pour repenser à cette occasion la façon de faire de l'urbanisme, est à replacer dans un contexte culturel local marqué depuis le XIXe siècle par de fortes interdépendances entre les réseaux associatifs et politiques. Les pouvoirs municipaux de gauche se sont appuyés sur une forte dynamique associative pour démocratiser l'action publique durant la période contemporaine. Grenoble avait pour sa part constitué dans les années 60, le foyer d'un renouveau de la démocratie locale en France, avec l'émergence de mouvements associatifs revendiquant d'être des acteurs de la vie politique locale, et dont sera issu leur maire Hubert Dubedout en 1965. En 2014, les habitants ont de nouveau élu un maire directement issu de la société civile, qui, comme à Strasbourg, a fait de la participation citoyenne et du développement durable, les deux axes centraux et étroitement liés, de son projet politique. Grenoble comme Strasbourg s'appuient aujourd'hui sur de nouvelles générations d'élus et de techniciens locaux, travaillant en équipes, et s'impliquant dans la mise en réseau d'expériences à l'échelle nationale, pour mettre en place des dispositifs participatifs innovants dans le domaine de la gestion urbaine et des projets d'aménagement.

L'institutionnalisation de la participation à partir des années 80 en France ne s'est jamais accompagnée d'une totale disparition des démarches spontanées d'habitants, même si au départ l'un de ses objectifs majeurs était de les limiter, en particulier dans leurs dimensions les plus contestataires. Non seulement ces mobilisations habitantes n'ont pas été endiguées, mais elles se sont diversifiées, ont pris de nouvelles formes en ne se cantonnant plus à un mode contestataire. Tel est le cas des démarches d'habitat participatif, qui favorisent actuellement en France un élargissement de l'offre de logements dans un pays qui souffre d'un fort déficit dans ce domaine. Bien au-delà des utopies de vie en communauté des années 60-70, les motivations qui guident les personnes et les familles qui souhaitent s'engager aujourd'hui dans ces expériences associent souvent des considérations économiques, sociales, environnementale et politiques, avec pragmatisme. Parmi leurs motivations, on trouve : diminuer le coût d'accès au logement, avoir un habitat bien adapté à son mode de vie, partager des espaces avec ses voisins pour favoriser des liens sociaux dans l'immeuble et le quartier tout en préservant des lieux d'intimité, éviter l'isolement, construire plus écologique à coût maîtrisé, contourner les filières constructives des grandes entreprises du bâtiment ... Ces initiatives se structurent autour de projets de vie spécifique, en milieu rural comme en milieu urbain. Elles concernent de plus en plus des habitants de toutes origines sociales, qui se fédèrent en collectifs, en associations au niveau national pour partager leurs expériences. Depuis dix ans, ils font pression sur les pouvoirs publics, qu'il s'agisse des collectivités ou des instances ministérielles pour que celles-ci favorisent ce type de projets entravés par des dispositions réglementaires. Et de fait, des très grandes villes comme de très petites, tout comme des promoteurs de logement social, intègrent à présent dans leurs politiques de l'habitat et dans leurs opérations urbaines un soutien à l'habitat participatif qu'elles considèrent comme une nouvelle voie d'accès au logement (Devaux, 2014), mais aussi comme un levier pour l'attractivité d'anciens ou de nouveaux quartiers. Elles comptent sur ces groupes d'habitants "engagés" pour y développer de la convivialité, des solidarités, du "bien vivre ensemble".

## Conclusion

L'implication des habitants dans l'aménagement urbain en France s'est construite, tant en pratique que dans sa conceptualisation, selon des logiques relativement distinctes jusqu'au début des années 2000 : à des mouvements dis ascendants de "lutttes urbaines" au cours des années 60-70 a succédé une série de dispositions réglementaire visant à encadrer la participation citoyenne qui en ont finalement limité la portée. Ces dernières années, les injonctions en ce sens ont continué de se renforcer, sous l'impulsion de grandes directives européennes associant développement urbain durable et participation citoyenne. Depuis le début de la décennie, on assiste à l'élaboration d'un discours convergent entre plusieurs grandes administrations centrales pour défendre un principe de "co-construction" des projets urbains avec les habitants. Les deux logiques qui ont pendant longtemps été opposées en France, l'une d'une participation organisée par les pouvoirs publiques mais qui en seraient un dévoiement pour bon nombre d'observateurs, et l'autre d'une mobilisation spontanée mais souvent considérée comme ayant des visées conservatrices, tendraient d'une part à évoluer dans leurs objectifs respectifs et leurs modalités de mise en oeuvre, et, d'autre part, à interférer fortement.

Du côté institutionnel, l'encadrement réglementaire développé depuis une trentaine d'années visait initialement à désamorcer les conflits avec la société civile et à éviter le blocage des projets. Actuellement, un nombre croissant d'acteurs politiques et techniques de l'urbanisme admet que le conflit peut être une étape d'un projet, mais qu'il ne peut être dépassé que s'il s'inscrit dans une suite de débats bien organisés permettant que s'exprime une diversité de points de vue. Plus encore, la participation citoyenne est de plus en plus associée aux principes d'innovations dans le domaine de l'habitat, des transports, des services à la personne. Les collectifs d'habitants, les associations locales ou à vocation plus globale qui s'organisent à l'occasion d'un projet urbain sont de plus en plus perçus non seulement comme des experts de certain sujets, mais comme des potentiels éléments "moteurs", des "viviers" de propositions pour l'aménagement des quartiers durables et la lutte contre la précarité dans les "zones urbaines sensibles". Les habitants sont sollicités et leurs initiatives spontanées soutenues pour contribuer significativement à la définition et à la gestion ultérieure de leur cadre de vie. Les vertus des outils du *Community planning* sont (re)découverts par les élus comme par les professionnels de l'urbain : des collectivités locales, grandes ou petites, ont par exemple recours à des ateliers urbains festifs inspirés des *planning events* (Nancy, Croissy-sur-Seine, La Verrière...) tandis que des assistants à maîtres d'ouvrage ou des maîtres d'oeuvre, font du dialogue stratégique avec les habitants, sur plans ou maquettes, une dimension fondamentale de leur travail.

Du côté de la société civile, la méfiance qu'expriment de manière croissante les citoyens lors des élections envers les responsables politiques nationaux et locaux, ne s'est pas traduite par un désengagement ou à un désintérêt de leur part vis-à-vis de la "chose publique" mais à une transformation des modalités d'implication citoyenne. En effet, des habitants se mobilisent en amont ou à l'occasion de projets d'aménagement urbain, pour être les acteurs de l'amélioration de leur cadre de vie. Leurs actions ne s'inscrivent pas forcément d'emblée dans une dynamique contestataire, ou quand elle l'est, elles s'expriment également par des propositions constructives lorsque les pouvoirs publics sont disposés à les écouter et à travailler avec eux (Gardesse, Grudet, 2015). Grâce aux nouveaux moyens de communication et d'échanges, les habitants se fabriquent une culture commune autour des conditions et des modalités de leur participation. Facilitées par le recours aux technologies numériques, ces initiatives citoyennes se fédèrent en réseaux nationaux, autour de termes fortement liés à l'écologie urbaine ou à la gestion des quartiers défavorisés. Certaines ont pour ambition de peser sur les politiques urbaines locales et nationales, comme cela a été le cas dans le domaine du logement où elles

ont directement pesé sur la mise en place d'un cadre réglementaire favorisant différentes formes d'habitat participatif.

Ainsi, il semblerait que nous assistions en France à un renouvellement des formes et des attentes vis-à-vis de la participation habitante. Par pragmatisme, les élus et les techniciens en charge de mettre en œuvre des politiques publiques sont de plus en plus amenés à faire avec les habitants, à s'appuyer sur eux pour s'assurer de la pertinence et de faisabilité de leurs projets dans le temps. Les enjeux associés à la gestion des ressources rares dans le cadre de la transition énergétique, le développement de l'économie sociale et solidaire, la crise des formes traditionnelles de légitimité politique se traduisent par la reconnaissance progressive du fait que les espaces de vie quotidienne ne peuvent résulter que d'une coopération entre différents types d'acteurs concernés par son usage et donc son "partage". Les recherches et études urbaines apportent aujourd'hui la preuve en France de la capacité des habitants et usagers à penser l'aménagement urbain en croisant intérêts individuels et collectifs, locaux et plus généraux. Face à des organisations politico-administratives sectorielles et des compétences techniques parcellisées, leurs savoirs apparaissent incontournables. Mais plus encore, on plébiscite leur capacité à se mobiliser dans des actions au bénéfice d'un "bien commun territorial"<sup>6</sup>. Cette expression encore floue permet aujourd'hui aux professionnels de l'aménagement les plus réflexifs sur leurs pratiques, d'associer étroitement les préoccupations du "vivre ensemble", du "penser ensemble" et du "l'agir ensemble". On cherche à faire émerger et à accompagner des "collectifs de réflexion" ou "d'action", à faire émerger des groupes référents de citoyens autour de "communautés de pratiques", tout en continuant en revanche, de refuser toute forme de communautarisme, c'est-à-dire de reconnaissance de droits à des minorités constituées.

Néanmoins, si ces réflexions sont aujourd'hui engagées par des acteurs très divers, la prégnance de certains codes culturels attachés aussi bien aux cadres de l'action publique qu'à l'inertie des modes de faire des opérateurs de l'aménagement limitent leur intégration dans les pratiques courantes de l'urbanisme. Malgré la succession des grands discours sur l'impérieuse nécessité de simplifier l'organisation administrative française, les élus tiennent à leurs mandats et à leur cumul pour s'assurer disent-ils, une certaine "proximité" avec les citoyens. De ce fait, les strates de l'administration territoriale continuent de se superposer contribuant à un émiettement des compétences réglementaires. Cet empilage et l'intrication des différents échelons de gouvernance rendent toujours opaques, longs et fastidieux les processus de décision. Ils découragent parfois la participation citoyenne et laissent d'autant plus incertains ses effets.

Par ailleurs, la baisse des finances publiques, tout comme la complexification technique des projets d'urbanisme, a eu tendance ces dernières années à augmenter le recours à des opérateurs privés dans le domaine de l'aménagement. Ce mouvement se traduit régulièrement par une déresponsabilisation des élus, laissant ces acteurs économiques définir en grande partie les programmes de construction et la conception des formes urbaines en fonction de leurs propres préoccupations, d'équilibre financier et de commercialisation rapide des opérations. Or de nombreux exemples montrent qu'il est difficile de maintenir une démarche participative ambitieuse dans la durée à partir du moment où un aménageur privé intervient. La plupart restent en effet réticents vis-à-vis de l'implication des citoyens dans les projets, estimant qu'elle complexifie leur travail voire va à l'encontre des objectifs qu'ils poursuivent. Les habitants faisant souvent valoir des attentes importantes en termes d'équipements et d'espaces publics, et étant considérés *a priori* comme peu favorables à l'arrivée de nouvelles populations et à l'implantation d'immeubles collectifs permettant d'assurer une certaine densité spatiale et des revenus de charges foncières, les aménageurs pressentent qu'ils ne

---

<sup>6</sup> À la recherche du bien commun territorial, *Urbanisme*, Hors Série n°52, mars 2015.

pourront se contenter de déployer leurs modèles d'urbanisation, et qu'ils devront travailler de manière plus contextualisée, innovante, et donc risquée. De ce fait, seule une forte volonté politique locale permet aujourd'hui en France de soutenir une participation citoyenne ambitieuse dans la durée d'un projet. Mais il est également nécessaire que la collectivité dispose de moyens de pilotage et de suivi lui permettant de travailler en équipe-projet avec l'aménageur et de peser ainsi sur les attendus de son opération. Ce dernier ne se voit alors ainsi déléguer qu'une maîtrise d'ouvrage "technique" de l'opération. Un grand nombre d'exemples montre que c'est la collectivité locale, dans une acception politique renouvelée, c'est-à-dire lorsqu'elle est représentée conjointement dans les instances délibératives des projets par ses élus et par les citoyens mobilisés, qui reste la plus à même de garantir le "bien commun territorial"... Autrement dit, la participation citoyenne, pour être effective, a encore besoin d'une maîtrise d'ouvrage urbaine publique forte... une exception française ?

## Bibliographie

- Allmedinger, P. (2002) *Planning theory*, Palgrave, Macmilan
- Bacqué, M-H, Sintomer Y, Rey, H. (eds) (2005), *Gestion urbaine de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte.
- Bacqué, M-H., Sintomer Y. (eds) (2011), *La démocratie participative, histoire et généalogie*, Paris, La Découverte
- Bacqué M-H, Mechmache, M. (2013), *Participation des habitants : le pouvoir d'agir des citoyens*, rapport pour le Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement, juillet 2013, <http://www.territoires.gouv.fr/spip.php?article3494>
- Bacqué M-H., Gauthier, M. (2011) 'Participation, urbanisme et études urbaines', in *Participations* 1/2011 (N° 1), pp. 36-66.
- Berke, P., (2002), 'Does sustainable development offer a new direction for planning ? Challenges for the Twentieth-first Century', in *Journal of Planning Literature*, Vol. 17, n°1, pp. 21-36
- Blondiaux, L., (2005) 'L'idée de démocratie participative. Enjeux, impensés et questions récurrentes', in Bacqué, M-H., Sintomer Y. (eds), *La démocratie participative, histoire et généalogie*, Paris, La Découverte
- Bourdin, A., Lefeuvre, M-P., Mele P., (eds) (2006), *Les règles du jeu urbain - Entre le droit et la confiance*, Paris, Descartes et compagnie
- Carrel, M., (2014), *Faire Participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Paris, ENS Edition
- Castells M., (1975), *Luttes urbaines et pouvoir politique*, Paris, Maspero
- Daniel-Lacombe, E., Zetlaoui-Léger, J., (2013), 'Vers des dynamiques de coproduction et une hybridation des savoirs dans les projets d'urbanisme ? Évaluation réflexive d'un dispositif d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage', in Deboulet, A., Nez, H., (eds), *Savoirs citoyens et démocratie participative dans la question urbaine*, Rennes, éditions des Presses Universitaires de Rennes, pp. 51-61.
- Devaux, C., (2014), *L'habitat participatif, de l'initiative habitante à l'action publique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 396 p.
- Dimeglio, P., (2001), 'La programmation générative et participative en architecture et en urbanisme : projet urbain de l'Île Saint Denis', *Urbanisme*, n°320 (septembre)

- Dimeglio, P., Zetlaoui-Léger, J., (2007) '*Les rapports ambigus entre politiques et citoyens : le cas du réaménagement du quartier des Halles à Paris*' in *French Politics, Culture & Society*, Vol. 25.2, New-York
- Foucault, M., (1975), *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard
- Gardesse, C., (2011), *La "concertation" citoyenne dans le projet de réaménagement du quartier des Halles de Paris (2002-2010) : les formes de la démocratisation de l'action publique en urbanisme et ses obstacles*, Thèse de 3e cycle en Urbanisme, Aménagement, Politiques Urbaines, Dir. Zetlaoui-Léger J., Lab'Urba – Université Paris Est
- Gardesse, C., (2013), 'La double invisibilité des citoyens et de leurs expertises dans un dispositif participatif : le traitement de la dimension métropolitaine du site des Halles de Paris dans le projet de réaménagement du quartier, 2003 – 2010', in Hamman Ph. (dir°) *Ville, frontière, participation : de la visibilité des processus démocratiques dans la Cité*, série « Des textes et des lieux », Strasbourg, Editions Orizons, collection Universités
- Gardesse, C., Grudet, I. (2015), 'Continuités et discontinuités de l'implication des habitants dans les écoquartiers : le cas de la Zac Pajol à Paris', in *Développement durable et territoires*, automne 2015
- Hatzfeld, H., (2005) *Faire de la politique autrement. Les expériences inachevées des années 70*, Paris, ADELS
- Lefebvre, H., (1968), *Le droit à la ville*, Anthropos.
- Müller P., (1992), 'Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français des politiques publiques', in *Revue Française de Science politique*, 42-2
- Renaud, V., (2014), *Fabrication et usage des écoquartiers. Essai critique sur la généralisation de l'aménagement durable en France*, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Rosanvallon, P., (2008), *La légitimité démocratique, les théories de l'intérêt général*, Paris, Seuil.
- Schön, D., (1983), *The reflective practitioner*, San Francisco (CA), Jossey-Bass Publishers,
- Wates, N., (1996) *The Community planning handbook*, London, Earthscan.
- Zetlaoui-Léger, J., (2015), 'Invention et réinvention de la « programmation générative » des projets : une opportunité de collaboration entre architecture et SHS pour des modes d'habiter « durables »', in *Revue CLARA*, n°3, Université Libre de Bruxelles, pp. 101-114.
- Zetlaoui-Léger, J., Fenker, M., Gardesse, C., (2015), 'La participation citoyenne dans les projets d'écoquartiers en France : quels "leviers d'expérimentation" ?', in Ouvrage Collectif Programme CDE, Éditions De Boeck.
- Zetlaoui-Léger, J., Fenker M., Gardesse C., Grudet I. Heland L.(2013), *La concertation citoyenne dans les projets d'écoquartiers en France, Évaluation constructive et mise en perspective européenne*, Programme CDE, Let-Lavue ; [http://www.concertation-environnement.fr/index.php?option=com\\_content&task=view&id=94](http://www.concertation-environnement.fr/index.php?option=com_content&task=view&id=94)